

République Libanaise
Bureau du Ministre d'Etat
pour la Réforme Administrative

*Stratégie pour la réforme et le
développement de l'administration publique
au Liban*

Sous la supervision du Ministre d'Etat pour la Réforme Administrative

M. Fouad el-Saad

**Préparée par l'Unité de Développement Institutionnel en collaboration avec
l'équipe de consultants européens**

Septembre 2001

Index

Allocution du Ministre d'Etat pour la Réforme Administrative	4
Premièrement: 1-1 Le besoin de développer et de moderniser l'administration publique libanaise	5
1-2 Les principaux problèmes de l'administration publique libanaise	6
1-2-1 Une administration publique accablée par les tâches et les responsabilités	6
1-2-2 Organisation et structure inefficaces de l'administration	6
1-2-3 Lacunes du processus d'élaboration des politiques	7
1-2-4 Pléthore de fonctionnaires et inadéquation des règlements généraux	7
1-2-5 Baisse de l'efficacité des règlements administratifs	7
1-2-6 Absence de responsabilisation	8
1-2-7 Le citoyen n'est pas au centre de l'administration	8
1-3 Echec des précédentes tentatives de réforme	9
1-3-1 Nécessité d'accroître le soutien politique aux plans de réforme et de développement de l'administration publique	9
1-3-2 Absence du soutien nécessaire au sein de l'administration	10
1-3-3 Absence du soutien nécessaire à l'administration	10
1-4 Evaluation des processus de réforme entrepris par le passé	11
Deuxièmement: Principes de l'administration publique moderne	12
2-1 Rôle de l'Etat	12
2-2 Principe de la souveraineté du droit	12
2-3 Bonne gouvernance et la société civile	13
2-4 Responsabilisation dans l'administration publique	13
2-5 Satisfaction des besoins du citoyen par l'administration publique	13
2-6 Adoption de normes de bonne performance et d'indicateurs clairs pour évaluer les réalisations	13
2-7 Instauration d'une relation équilibrée avec le secteur privé	14
2-8 Aptitude à apprendre et à moderniser	14
Troisièmement: Plan de réforme et de développement de l'administration	15
3-1 Objectifs	15
3-2 Objectifs stratégiques et mesures proposées	15
3-2-1 Centrer le rôle de l'Etat sur les fonctions et activités principales	15
3-2-2 Mettre en place des structures administratives (organigrammes) efficaces et harmonieuses	16
3-2-3 Renforcer la capacité de prise de décisions politiques et de leur exécution	17
3-2-4 Bâtir une administration hautement qualifiée et s'attacher les services de fonctionnaires compétents	18
3-2-5 Simplifier et moderniser les procédures et réglementations	19
3-2-6 Renforcer la qualité de gouvernance (<i>Quality of Governance</i>)	20
3-2-7 Servir le citoyen et obtenir des résultats concrets	21
3-3 Définir les priorités et les démarches visant à exécuter la stratégie de réforme et de développement de l'administration publique	22

Quatrièmement: Importance de la création d'un organe central pour la réforme administrative	25
4-1 Nécessité d'un organe central pour la réforme administrative	25
4-2 Les différentes options	26
Cinquièmement: Application du plan de réforme et de développement de l'administration publique au Liban	31
5-1 Etude des faits	31
5-2 Nécessité d'obtenir un soutien politique	31
5-3 Les différentes phases	32
5-4 Nécessité de susciter l'intérêt des parties concernées et d'opérer une réforme administrative	34
5-5 Nécessité de préserver, consolider et soutenir le processus de réforme et de développement	36
5-6 Adoption d'options à court terme	36
Sixièmement: Le programme d'"Assistance à la Réhabilitation de l'Administration libanaise (ARAL) "	39
Septièmement: Conclusion.	41

Allocution du Ministre d'Etat pour la Réforme Administrative

L'objectif de cette stratégie est de contribuer au processus de prise de décisions difficiles et aux discussions s'y rapportant au sein du Conseil des ministres et ce dans le cadre du développement de l'administration publique. Le besoin pressant d'opérer des réformes radicales ne date pas d'hier mais la présence d'un nouveau gouvernement au pouvoir offre une occasion unique pour procéder à cette tâche.

En outre, cette stratégie vise à mettre l'accent sur le caractère impérieux de la réforme et du développement, à définir les choix stratégiques et à présenter des propositions pratiques à court et long terme.

La stratégie présentée brièvement ci-après rejoint les grandes lignes de "la stratégie de la réforme administrative" et s'y intègre parfaitement. Cette dernière, élaborée sous la férule de mon prédécesseur, Son Excellence M. Béchara Merhej, fut le fruit des efforts consentis tant par le Bureau du Ministre d'Etat pour la réforme administrative que par l'unité de consultation pour le programme "Assistance à la Réhabilitation de l'Administration libanaise" (ARAL). Le Bureau du Ministre d'Etat et l'unité de consultation mentionnée ci-dessus ont collaboré ensemble durant environ un an dans le cadre du programme ARAL afin d'étudier et d'analyser les problèmes de l'administration publique ainsi que de proposer les solutions possibles tout en se fondant sur la stratégie de la réforme administrative mise au point en 1998. Ils ont ainsi évalué les points forts et les points faibles chez de nombreuses administrations publiques, revu et classé leurs lacunes selon une échelle de priorités. Ils ont également proposé des plans pour soutenir les organismes de contrôle et les ministères bénéficiant de ce programme à la lumière des expériences internationales qui ont abouti dans le domaine du développement et de la modernisation de l'administration. Nous espérons que ce document fera ressortir le caractère pressant du processus de développement administratif et jettera les bases d'une discussion franche et sérieuse sur la situation actuelle de l'administration publique afin de pouvoir prendre des décisions éclairées aux plus hauts niveaux.

Cette stratégie ainsi que les propositions qu'elle suggère évoquent des choix et des solutions concernant la majorité des problèmes dont souffre l'administration. Nous sommes certains que tout retard qui empêchera d'y remédier le plus tôt possible ne va qu'empirer la situation et se répercuter négativement sur la prospérité et la croissance économique du pays ainsi que sur l'efficacité et la crédibilité du nouveau gouvernement.

Le Ministre d'Etat pour la Réforme Administrative

Fouad el-Saad

1- Le besoin de développer et de moderniser l'administration publique

1-1 Préambule:

Les efforts du Liban en vue de reconstruire sa société et son économie depuis la fin de la guerre civile en 1990 ont révélé les lacunes de l'administration publique notamment son incapacité à jouer un rôle efficace dans le projet de reconstruction.

Il ne fait aucun doute que la mauvaise situation de l'administration publique est due en grande partie aux dégâts subis par tous les éléments de l'administration durant la guerre. Toutefois, il ne faut pas passer sur une vérité fondamentale: Le Liban n'a pas connu de tentatives sérieuses et exhaustives pour réformer et assainir l'administration publique depuis le dernier projet de réforme et de développement de l'administration en 1959.

Quarante ans plus tôt, les ministères et les institutions publiques ont été créés en l'absence d'un plan général et structurel pour l'administration ce qui a amené à un tissu complexe de chevauchements et de dualités dans les responsabilités¹. Il n'est donc pas étonnant que cela génère un conflit lors de l'élaboration et de l'application des politiques et **réduise l'importance de rendre des comptes au sein du secteur public**, ce qui a érodé la réputation de l'Etat auprès du citoyen.

Sans pour autant minimiser l'impact de la guerre sur l'administration publique ainsi que la négligence dont elle a été victime, il faut cependant admettre que l'administration publique dans l'état actuel des choses n'est pas à la hauteur des fonctions dont elle est chargée moins encore de la tâche gigantesque qui lui revient dans le projet de reconstruction ou du rôle qui lui a été confié dans l'unification du pays. L'administration publique dans sa forme présente ne peut pas être un outil efficace qui permet de mettre en œuvre les politiques gouvernementales et fournir les services dont a besoin le citoyen.

Les fonctionnaires publics ont peine à accomplir les procédures et les tâches qui leur incombent puisque les moyens et les équipements dont ils ont besoin pour mener à bien leur travail font défaut.

Entre-temps, le citoyen libanais se plaint de la mauvaise qualité des services, de la manière dont sont élaborées les politiques, de leur application arbitraire et des formalités administratives trop compliquées ainsi que de la corruption et des ingérences politiques dans les affaires qui relèvent de l'administration.

Les administrations et les institutions du secteur public souffrent de l'inexistence d'un cadre de procédure clair, stable, transparent et efficace. Elles souffrent également d'une faible structure et d'un accroissement de la dette publique alors que les investisseurs hésitent à investir leurs capitaux dans le pays en raison des facteurs déjà cités.

¹ Revoir le chapitre sept du rapport intérimaire "Interim Strategy Report" préparé par l'expert N. Manning.

Il est désormais communément admis que tout retard dans le processus de réforme et de modernisation administrative menace la poursuite d'un grand nombre de programmes financés par les pays donateurs ; De même les moyens de travail traditionnels et les formalités compliquées et inefficaces entravent et mettent parfois un terme au travail du secteur public. Les citoyens se retrouvent souvent face à une administration incapable de répondre à leurs besoins vu sa centralisation et la complexité des services qu'elle fournit. Dans le même temps, les institutions donatrices remarquent que leurs aides tardent à être absorbées dans le système étatique et commencent à manquer à leurs obligations.

Cela dit, il est clair que la réforme et le développement de l'administration revêtent un caractère pressant. Refuser de traiter sérieusement le problème constitue un danger réel pour le Liban aux niveaux intérieur et extérieur. Nombreux sont ceux qui considèrent que la stabilité et l'évolution du système politique au Liban sont tributaires de sa capacité à moderniser ses lois et son administration ainsi qu'à réformer le secteur public afin d'en faire un outil efficace entre les mains du gouvernement.

1-2 Principaux problèmes de l'administration publique libanaise

Avant d'exposer le plan de réforme administrative, il est nécessaire de traiter les principaux problèmes dont souffre l'administration publique libanaise.

1-2-1 Une administration publique accablée par les tâches et les responsabilités:

Les tâches et les responsabilités qui incombent aujourd'hui à l'Etat et auxquelles s'ajoutent les travaux de procédure et les services ne reflètent pas les priorités de l'Etat moderne. Dans la plupart des domaines, les institutions du secteur privé et les organisations non gouvernementales sont plus aptes et plus disposées à offrir des services que le secteur public. De ce fait, si la société civile et le secteur privé s'abstiennent de soutenir la réforme administrative et si l'administration publique ne parvient pas à gagner leur soutien, à mobiliser leurs énergies et à les impliquer dans le processus de réforme, on risque de ne pas sortir de l'impasse.

En outre, les ressources limitées de l'Etat ne sont pas suffisantes pour qu'il se concentre sur ses principales tâches ; ce qui réduit la compétence de l'administration d'une part et empêche d'autre part le secteur privé d'apporter sa contribution.

1-2-2 Organisation et structure inefficaces de l'administration:

La structure de l'administration publique souffre d'une centralisation excessive et d'une faible coordination entre les administrations centrales et les administrations locales (municipalités). En effet, la centralisation est très présente dans l'administration publique libanaise en dépit de nombreuses promesses faites par des gouvernements précédents pour favoriser la décentralisation et la déconcentration administratives. Ce phénomène empêche l'Etat de répondre efficacement aux besoins des municipalités et de mobiliser ses capacités pour le travail et l'innovation. Cette situation persiste car certains estiment qu'élargir le champ de la décentralisation

administrative (les municipalités) au sein d'un Etat qui n'a pas encore recouvré toute sa santé et ses capacités pourrait avoir des conséquences fâcheuses.

1-2-3 Lacunes du processus d'élaboration des politiques:

La mise au point des politiques générales et sectorielles manque souvent d'innovation et d'un pouvoir de planification et de programmation et ne répond pas aux besoins réels. C'est pourquoi il convient de revoir et de moderniser bon nombre de lois et de procédures à la lumière des derniers changements et développements.

A cela s'ajoutent les lacunes du processus d'élaboration des politiques ainsi que l'absence de systèmes de traitement d'informations susceptibles de produire et d'analyser des informations permettant une prise de décisions éclairées. Les capacités d'évaluation et de suivi sont faibles et l'information en retour des expériences n'est pas disponible pour pouvoir en profiter à l'avenir. Enfin, les politiques ne se fondent pas sur une vision globale du rôle de l'Etat; ce qui aboutit à des solutions tronquées susceptibles de susciter de nombreux problèmes et ambiguïtés.

1-2-4 Pléthore de fonctionnaires et inadéquation des règlements généraux:

Il existe de nombreux postes vacants chez les cadres permanents. En effet, le nombre de postes vacants est estimé à plus de 10 000 emplois sur 22 000 dont la majorité fait partie des première et deuxième catégories.

Le manque de compétences importantes se fait surtout sentir en informatique, en gestion, en sciences administratives, financières et économiques ainsi que dans les domaines de la planification et de la statistique... car le secteur privé attire les hommes de spécialité par des salaires plus élevés que ceux offerts par l'Etat.

Par ailleurs, bon nombre de candidats tentent de faire partie de la Fonction Publique en raison de la stabilité de l'emploi qu'elle procure et sa reconnaissance des mérites. Toujours est-il que de nombreux fonctionnaires occasionnels et journaliers sont souvent embauchés sans tenir compte des normes de compétence et d'habileté.

Les systèmes de sélection, de nomination et de concours adoptés à l'heure actuelle ne sont pas capables de fournir les aptitudes et le savoir-faire nécessaires à la Fonction Publique notamment en l'absence d'une normalisation et d'une classification modernes de cette fonction. Par ailleurs, les programmes de formation ne sont pas adaptés aux défis de l'Etat moderne et ont besoin d'un mécanisme de révision globale qui sera le fruit d'une étude portant sur les besoins et les priorités de la formation efficace au sein de l'administration publique.

1-2-5 Baisse de l'efficacité des règlements administratifs:

L'administration publique fait l'objet de pressions et d'interventions continues, ce qui a créé des rapports avec les politiques fondées sur le favoritisme et la subordination. Très souvent, ces politiques facilitent l'obtention de services par les citoyens au sein d'une administration peu efficace.

Par conséquent, nombreux sont ceux qui considèrent que l'administration publique au Liban s'est transformée en un outil mis, dans une certaine mesure, au service des politiques et de ceux qui détiennent le pouvoir.

Le degré de corruption au sein de l'administration publique est préoccupant. Cela entame la relation de confiance entre le citoyen et cette entité et assène un véritable coup à l'économie du pays. C'est ainsi que le citoyen ne voit plus dans l'administration publique un outil répondant à ses besoins et exigences. Parallèlement, cette administration n'agit pas de sorte à prouver qu'elle prend conscience de son rôle, véritable: celui de servir le citoyen et la société.

1-2-6 Absence de responsabilisation:

Les systèmes de contrôle et de responsabilisation adoptés dans l'administration sont inefficaces. Il existe plusieurs organes disciplinaires et de contrôle au sein du pouvoir exécutif. Cependant, l'on n'est toujours pas parvenu à dénoncer toutes les irrégularités, ni à mettre un terme à la mauvaise administration. De surcroît, les ministères ne présentent même plus les rapports concernant leurs activités tous les six mois, conformément aux lois en vigueur.

La complexité des procédures et le poids des modes d'action ainsi que la corruption font l'objet de plaintes déposées par les citoyens. Il s'agit de la principale cause de faiblesse de l'administration publique et la dégradation du niveau des services offerts. **En effet le respect des règlements et l'observation stricte des lois dans l'administration libanaise s'exerce au détriment de la rapidité, de l'efficacité, de la bonne performance et de la réalisation des objectifs cités dans les lois et règlements.**

Enfin, les systèmes de l'administration publique n'ont pas recours aux technologies de la communication et de l'information. **Des efforts ont été déployés par le Bureau du Ministre d'Etat pour la Réforme Administrative, ainsi que par d'autres administrations quant à la fourniture d'équipements informatiques et de la formation des fonctionnaires dans ce domaine. Toutefois, les informations, qui pourraient constituer le meilleur moyen pour améliorer le degré de faisabilité et de transparence, ne sont pas suffisamment utilisées; d'autant plus que le stockage et l'échange de ces informations se font toujours, de façon traditionnelle, en ce sens qu'il est difficile de tirer profit des technologies de l'information utilisées dans le domaine de la communication. Ainsi, l'administration serait réellement mise au service du citoyen qui pourrait, par la suite, exprimer son degré de satisfaction quant aux services offerts.**

1-2-7 Le citoyen n'est pas au centre de l'attention de l'administration:

Nombreux sont ceux qui trouvent que l'Etat sert en premier lieu les intérêts de certains fonctionnaires et de ceux qui détiennent le pouvoir. C'est ce qui occulte les besoins et les points de vue du citoyen. Ce dernier, de même que les entrepreneurs, les demandeurs de services dans maints domaines, les responsables au sein des municipalités et certaines personnalités qui ont besoin des services et du soutien des administrations et des institutions de l'état, doivent faire face à des procédures complexes et confuses.

Les fonctionnaires publics, notamment ceux qui occupent des postes clé, seraient conscients de cette réalité. Toutefois, ils ne sont pas suffisamment motivés pour prendre l'initiative de changer cet état des choses. Ainsi, la centralisation de la prise de décisions et la fermeté des procédures qui seraient le résultat de l'application des législations et règlements, limitent l'aptitude des administrations et de ceux qui y sont responsables à réagir en toute flexibilité et rapidité pour affronter les problèmes précités; ce qui affecte les possibilités de s'adapter aux changements s'opérant dans le milieu concerné.

1-3 Echec des précédentes tentatives de réforme:

Les problèmes que nous venons d'énumérer ne sont pas nouveaux. La majorité des responsables, à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration, approuvent l'idée de réforme en général, chacun à un degré différent. Néanmoins, cela n'a eu que très peu de résultats jusqu'à présent. C'est ainsi que la lenteur dans l'application du processus de réforme pourrait être imputée à la co-existence de certains facteurs que nous avons déjà évoqués.

Cependant, tous ces facteurs montrent l'insuffisance de la pression exercée en vue d'introduire la réforme nécessaire pour mettre fin à la situation qui prévaut à l'heure actuelle.

1-3-1 Nécessité d'accroître le soutien politique aux plans de développement et de réforme de l'administration publique:

Au Liban, les instances dirigeantes n'ont pas fourni le soutien nécessaire à l'administration publique pour l'introduction d'une réforme administrative sérieuse et ambitieuse. Cela réduit les chances de faire pression sur cette administration afin d'améliorer sa performance, d'où la faiblesse des mécanismes de responsabilité qui y sont adoptés.

Le gouvernement actuel déploie des efforts inouïs pour fournir une vision complète et claire du rôle de l'Etat et engager sérieusement le processus de développement et de réforme de l'administration. Le Programme National de Réhabilitation Administrative (PNRA) conçu en 1994 ainsi que les déclarations ministérielles successives et plus particulièrement celle de 2000, contribueront à mettre en place un champ d'action contraignant qui permettrait d'adopter les politiques et décisions relatives à la réforme. Il convient de noter que la stratégie de réforme et de développement administratif conçue en 1998 par le Bureau du Ministre d'Etat pour la réforme administrative, n'a pas encore été discutée ni concertée de façon élargie.

Le gouvernement actuel fournit des efforts intenses pour réduire la dette publique et adopter des orientations et politiques qui limiteraient les charges financières imposées au secteur public, tout en essayant d'augmenter son efficacité et d'améliorer sa performance. Il faudrait cependant attendre quelque temps avant de voir se manifester les résultats espérés de l'application de ces orientations et politiques.

1-3-2 Absence du soutien nécessaire au sein de l'administration :

La moyenne d'âge des fonctionnaires de l'administration publique dépasserait les 52 ans; cela réduit les chances d'accepter les changements ainsi que l'aptitude à comprendre leur vraie nature.

Par ailleurs, la confusion qui entoure le sujet même de la responsabilité aggrave la complexité de la situation. C'est ainsi que le Bureau du Ministre d'Etat pour la réforme administrative ne jouit pas de l'autorité exécutive indispensable pour la mise en application des recommandations qu'il élabore. Il ne faut pas non plus oublier l'absence de la coordination nécessaire entre ce Bureau et les autres organismes de contrôle pour ce qui est de la réforme et du développement de l'administration; ce qui explique le manque du soutien suffisant pour faire pression là où il est nécessaire, en vue d'opérer des changements.

1-3-3 Absence du soutien nécessaire à l'administration :

Dans de nombreux pays, le peuple joue un rôle efficace dans la pression exercée en vue de moderniser l'administration. Au Liban, en revanche, le pluralisme ainsi que la diversité au sein même de la société rendent cela impossible. Nous constatons ainsi une divergence entre les points de vue politiques suivant les catégories auxquelles nous avons affaire. De ce fait, il n'existe pas de consensus sur des questions importantes dans des domaines bien déterminés. Cette réalité entraîne des contradictions et des troubles sociaux et politiques. Il convient de noter également que l'inexistence permanente de l'unanimité politique creuse souvent le fossé entre l'Etat et la société.

La faible performance de l'administration ainsi que la corruption ont instauré un climat de défiance. Par conséquent, il est difficile de convaincre le peuple que le progrès est désormais possible.

Par ailleurs, le Liban peut compter sur de nombreuses institutions non gouvernementales, sur des unions et sur des syndicats professionnels. Toutefois, ces entités ne jouissent pas de l'influence voulue pour entreprendre des activités visant le changement. Elles ont par conséquent un effet très limité sur le processus de prise de décisions.

Pour ce qui est du secteur privé, le Liban peut, à juste titre, se féliciter d'avoir encouragé l'initiative individuelle à travers un système économique libéral fondé sur le libre échange. De plus, le gouvernement a l'intention de réduire sa part dans la possession d'établissements publics, à travers la privatisation de certains secteurs. Toutefois, le secteur privé, tout comme les institutions non gouvernementales, n'a qu'une très faible influence sur l'administration pour pouvoir la pousser à améliorer sa performance.

1-4 Evaluation des processus de réforme entrepris par le passé:

Revenons aux différents processus de réforme entrepris par les gouvernements libanais successifs après la vague de réformes de 1959. Nous constatons que ces

processus ont occulté les problèmes stratégiques relatifs aux tâches et structures des administrations. Aucune vision claire concernant le rôle et la place de l'administration publique n'avait été fournie.

Au cours des quatre dernières décennies, l'administration n'a pas fait l'objet d'une révision radicale de son rôle, de ses tâches ou de ses règlements clés, et ce en dépit des grands efforts déployés par le groupe de travail rattaché au Bureau du Ministre d'Etat pour la Réforme administrative. Ces efforts visaient principalement l'élaboration d'études de nature organisationnelle pour revoir les tâches, les responsabilités et les structures des administrations publiques, sans oublier la conception d'un plan stratégique élargi. Ce dernier n'avait pas alors reçu l'attention voulue. Il existe, par conséquent, un besoin urgent et général de moderniser cette administration afin qu'elle puisse répondre aux besoins de l'administration moderne.

Le faible degré de performance et de responsabilité exige la mise en place d'un nouveau cadre qui permettrait d'organiser et de mettre en application la réforme voulue.

Le chapitre suivant expose les principes fondamentaux qui aideraient à l'élaboration de ce cadre. Quant au chapitre 4, il fixe le cadre proposé pour la stratégie en question.

2- Principes de l'administration publique moderne

2-1 Rôle de l'Etat:

Le but ultime de la stratégie proposée pour la réforme et le développement de l'administration est d'instaurer une administration publique dynamique, efficace et flexible, pouvant assurer le développement économique et social du pays et répondre aux principaux besoins sociaux, sans oublier la cohésion nationale et le respect des principes de bonne gouvernance.

L'administration publique doit focaliser son attention sur la productivité et insister sur la performance et les réalisations, tout en se fondant sur les principes de la faisabilité économique et de l'efficacité et en tirant profit des nouvelles technologies de la communication et de l'information.

Il est donc nécessaire d'établir un nouveau type de relations ouvertes avec le citoyen, fondées sur la transparence, la responsabilité et les services de qualité, ainsi qu'un véritable partenariat avec le secteur privé et la société civile.

Traiter sérieusement la question de la réforme et du développement de l'administration exige de tenir compte du rôle de l'Etat ou des principales missions qui lui sont confiées, les plus importantes étant de:

- Veiller à la sécurité du pays et le prémunir de toute agression.
- Etablir des relations extérieures fructueuses et solides.
- Préserver la souveraineté du droit.
- Dynamiser l'économie nationale dans un environnement caractérisé par la liberté et l'ouverture, dans le but de relancer la production.
- Garantir la stabilité économique et financière pour une distribution plus efficace des ressources.
- Mettre en place l'infrastructure de base et en tirer profit.
- D'assurer des systèmes de protection pour les classes défavorisées.
- D'établir un cadre légal efficace pour le bon fonctionnement du secteur privé et de la société civile.
- Préserver l'environnement et les ressources naturelles rares pour les léguer aux générations futures.

Eu égard à ce qui précède, la nouvelle administration devrait tenir compte des principes suivants :

2-2 Principe de la souveraineté du droit :

La mise en application des lois, de façon permanente et régulière, est la meilleure garantie pour préserver les fondements de la société et la légitimité de l'Etat.

Le respect du cadre légal et de sa légitimité, avec tout le respect que cela implique pour quant aux principes de droiture, de confiance, d'objectivité et d'égalité de tous devant la loi, constituent les principaux éléments qui garantissent la crédibilité et l'efficacité de l'administration publique. La préservation de la légitimité de

l'administration publique exige l'indépendance de la justice par rapport à l'autorité des décideurs politiques et l'efficacité de l'engagement concernant l'application des lois.

2-3 Bonne gouvernance et société civile :

La construction et le développement de la société civile ainsi que la diversité des choix qui lui sont offerts, sont des éléments qui permettent au citoyen et aux institutions professionnelles de contribuer à l'apparition de nouveaux facteurs clés. Ces derniers permettent, à leur tour, de garantir la légitimité de l'administration publique. C'est ainsi qu'une société civile forte et active, est une condition essentielle pour une bonne gouvernance, capable de constituer une force face à l'Etat et au secteur privé. Cela est possible dans la mesure où cette société se caractérise par l'ouverture, la responsabilité, la prise en compte des besoins du citoyen et l'application des plans approuvés.

2-4 Responsabilisation dans l'administration publique :

Dans ce contexte, la responsabilisation signifie que tout organe administratif est tenu légalement responsable de ses actes devant les autres administrations et devant toute autre entité, en contrepartie des compétences et responsabilités qui lui sont léguées. Les ministres aussi bien que les fonctionnaires sont tenus responsables de leurs actes. Par conséquent, ce principe est essentiel pour sauvegarder la démocratie. Pour être efficaces, les mécanismes de responsabilité doivent fixer des responsabilités et rôles clairs, des structures bien déterminées, des systèmes de services adéquats, et faire en sorte que l'ouverture et la transparence règnent au sein de l'administration publique lors de la prise de décisions.

2-5 Satisfaction des besoins du citoyen par l'administration publique :

Le principe de satisfaction des besoins du citoyen nécessite le passage d'un système bureaucratique à un système ouvert. C'est ainsi que l'administration publique doit, au moment où elle satisfait les besoins du citoyen, se rapprocher de celui-ci afin d'assurer une meilleure qualité de services, faciliter l'obtention des informations et travailler en toute transparence. Cela signifie que les procédures et les mesures adoptées par le gouvernement doivent répondre aux besoins du citoyen, tout en tenant compte des priorités et des ressources disponibles. Sur ce, le citoyen doit connaître les mécanismes de prise de décisions le concernant et qui déterminent ses besoins, indépendamment de certaines considérations sociales ou politiques.

2-6 Adoption de normes de bonne performance et d'indicateurs clairs pour l'évaluation des réalisations :

Les services offerts par l'administration publique doivent être orientés vers les résultats et respecter les principes de faisabilité, d'efficacité et d'économie, ainsi que ceux de légitimité, de responsabilité, d'égalité des droits et de bonne gestion des finances publiques. Par conséquent, il est nécessaire d'écarter la bureaucratie et d'avoir une administration efficace qui fixe des objectifs bien déterminés, des normes de bonne performance et des indices clairs servant à évaluer les réalisations.

2-7 Instauration d'une relation équilibrée avec le secteur privé :

Le gouvernement se doit de promouvoir et de faciliter la croissance du secteur privé, tout en préservant les intérêts de la société. En effet, le développement des secteurs économique et social requiert l'établissement d'un partenariat entre les secteurs public et privé dans le but d'améliorer les services publics offerts. Il exige aussi le recours au secteur privé dans les domaines où ce dernier possède des caractéristiques et compétences.

2-8 Aptitude à apprendre et à moderniser :

L'aptitude des administrations publiques à apprendre, à s'adapter et à se développer, la suppression de certaines administrations publiques et la création d'autres, la capacité de suivre les développements et besoins du futur et l'instauration d'un système permanent de suivi et de contrôle, sont des conditions essentielles pour que le secteur public parvienne à garantir le développement économique et social.

Comme nous l'avons déjà signalé, la plupart des principes précités ne sont pas appliqués dans l'administration publique au Liban. C'est pourquoi la partie suivante insiste sur les stratégies qu'il est nécessaire d'adopter afin d'améliorer les capacités de l'administration et lui permettre d'orienter le gouvernement au cas où il accepterait de prendre des mesures plus courageuses.

3- Plan de réforme et de développement de l'administration

3-1 Objectifs:

Le plan global de développement de l'administration que le Liban est en passe d'adopter et qui doit faire entrer en ligne de compte les principes susmentionnés de l'administration publique moderne, revient à:

- Centrer le rôle de l'Etat sur les fonctions principales.
- Mettre en place des structures administratives efficaces et harmonieuses.
- Renforcer la capacité de prise de décisions politiques et de leur exécution.
- Assurer à l'administration publique des fonctionnaires compétents et moderniser le régime de la Fonction Publique.
- Simplifier et moderniser les procédures et réglementations.
- Renforcer et activer les règles de bonne gouvernance (*Quality of Governance*).
- Mettre l'administration au service du citoyen et à l'obtention de résultats concrets.

Il convient, par la suite, d'adopter une approche cohérente pour la modernisation administrative. Un plan pareil devra englober les stratégies principales et refléter les options majeures. Celles-ci se concrétisent par des mesures bien déterminées qui contribuent à mettre sur pied la méthode de travail, les mesures et règles propres à la structure et à l'activité de l'administration ainsi que l'élément humain à condition toutefois que ces mesures soient en harmonie avec les principes de l'administration moderne.

3-2 Objectifs stratégiques et mesures suggérées :

3-2-1 Centrer le rôle de l'Etat sur les fonctions et activités principales :

L'Etat doit centrer son activité sur les fonctions et activités principales qu'il peut et doit remplir et s'en remettre, pour le reste, au secteur privé et à la société civile. L'Etat doit alléger les charges qui lui incombent et qui ne font que dissiper son énergie. Il doit se contenter d'assumer les activités principales qui lui reviennent mieux qu'il ne le faisait par le passé.

Cela peut se réaliser à travers les mesures suivantes :

- Définir le rôle de l'Etat en lui confiant les fonctions principales (élaboration des stratégies et politiques, planification, coordination et réglementation (*Regulatory role*) ainsi que les activités opérationnelles complémentaires.
- Evaluer les ressources financières et humaines disponibles ainsi que la possibilité d'y accéder.
- Prendre la décision adéquate concernant la suppression des activités opérationnelles dans les différents secteurs.

- Mettre un terme à l'intervention de l'Etat dans l'offre et la production de biens et services directement et à grande échelle chaque fois qu'il y va de l'intérêt du citoyen et de la qualité des services.
- Redistribuer les fonctions et les rôles à travers des mesures progressives telles que la privatisation, la mise en place d'agences d'exécution (*executive agencies*), flexibles dans leur travail, l'attribution d'adjudications au secteur privé et le renforcement du rôle des organisations non gouvernementales.
- Elaborer, mettre à l'épreuve et ordonner une liste sur les options disponibles en matière de privatisation et instituer une autorité supérieure de contrôle qui agirait en toute autonomie et serait chargée de superviser et d'approuver le programme de la privatisation.
- Instaurer un cadre politique pour la privatisation et promulguer des lois portant sur la responsabilisation et la crédibilité de ce processus fort délicat.
- Assurer la communication et l'interaction entre les administrations et institutions du secteur public, la société civile et le secteur privé afin d'échanger les opinions, les initiatives et les expertises.

3-2-2 Mettre en place des structures administratives (organigrammes) efficaces et harmonieuses :

Il convient d'organiser les fonctions principales de l'Etat d'une manière efficace et cohérente, de déléguer des prérogatives au plus bas échelon de l'administration et de répartir les rôles d'une manière méthodique et harmonieuse.

Cela peut se réaliser à travers les mesures suivantes :

- Réorganiser les structures administratives après les avoir soumises à une étude approfondie ainsi que les lois et règlements régissant le travail des ministères et institutions publiques en vue de rationaliser et rectifier les fonctions et responsabilités. Ce qui nécessite des possibilités de fusion, des transferts de compétences, la suppression des dualités, etc.
- Classifier les administrations et institutions gouvernementales de manière à pouvoir les distinguer les unes des autres, en ce qui concerne la prise de décisions politiques, la planification, la répartition des ressources, le contrôle, l'exécution et le suivi.
- Remettre en question l'état actuel des institutions publiques de sorte à leur conférer davantage d'autonomie tout en les responsabilisant, adopter un système de mesure des résultats et des réalisations, voire même privatiser et transférer certaines des activités assumées par lesdites institutions au secteur privé ou aux organisations non gouvernementales.
- Redistribuer les fonctions et compétences aux administrations centrales, les entités régionales et les municipalités (délégation, non-exclusivité, décentralisation) de sorte à ce que les ministères soient uniquement en

charge de la prise de décisions politiques et délaissent les activités d'ordre exécutif.

- Revoir le volume et la forme actuels des ministères en fonction de leur mission de prise de décisions politiques, procéder à une planification et réglementation après avoir liquidé les travaux et activités secondaires, régler la situation des fonctionnaires en surnombre et combler le fossé entre responsabilité et pouvoir.
- Appliquer le principe de l'adaptation réglementaire permanente et renforcer le principe de l'administration efficace.
- Inciter les fonctionnaires à franchir les barrières qui séparent leurs administrations des autres en vue de collaborer avec flexibilité avec les autres administrations sur les plans horizontal et vertical.

3-2-3 Renforcer la capacité de prise de décisions politiques et de leur exécution:

L'Etat se doit d'utiliser et de répartir ses ressources limitées selon des priorités définies dans des domaines bien précis. Ces priorités se fondent sur une base de données précises, des choix équilibrés et une transparence dans la prise de décisions dans le cadre d'une stratégie globale. Les décisions politiques doivent se traduire par des mesures pratiques, des ressources financières et des objectifs déterminés à atteindre. L'exécution des décisions requiert un suivi continu et des modifications permanentes.

Cela revient à :

- Mettre en place des unités de planification dans certains ministères qui élaboreront des plans, proposeront les politiques pertinentes et assureront le suivi et l'évaluation, notamment en ce qui concerne la planification économique (par exemple : le modèle de l'organe de planification).
- Encourager le débat au sein de la société civile, du Parlement et des ministères autour des politiques qu'il convient d'adopter.
- Séparer les fonctions de prise de décisions, de planification, de répartition des ressources financières, d'exécution, de suivi et de supervision et les répartir sur des administrations différentes investies chacune de fonctions et de compétences distinctes.
- Renforcer les capacités en matière d'analyse démographique et statistique.
- Développer la capacité à collecter et à gérer les informations, adopter des critères bien définis en ce qui concerne les fonctions opérationnelles et les investir dans les domaines de suivi et de contrôle.
- Appeler la société civile, à l'instar des universités, instituts, ONG, etc. à participer aux débats et aux délibérations en matière de prise de décisions.

- Etablir un lien entre le budget et les objectifs stratégiques sectoriels.

3-2-4 Bâtir une administration hautement qualifiée et s'attacher les services de fonctionnaires compétents :

L'administration publique doit être un outil essentiel aux mains de l'Etat et doit, par conséquent, faire preuve d'un haut niveau de compétence, d'intégrité, d'engagement et de souplesse dans la répartition des ressources humaines. Le nombre, la qualité et la répartition des éléments humains doivent servir les besoins de l'Etat à moyen terme et non pas les politiques à court terme ou les droits de la fonction à long terme.

Le professionnalisme dans l'administration requiert de plus en plus de prendre des décisions rationnelles, de servir le citoyen, d'atteindre des objectifs et des résultats bien définis, de gérer les ressources limitées d'une manière efficace et de mettre l'accent sur les procédures juridiques et administratives.

Ce qui revient à :

- Adapter le volume de l'administration aux besoins effectifs concernant les fonctions essentielles et les estimations réalistes des ressources financières disponibles.
- Mettre au point une nouvelle législation pour la Fonction Publique qui met l'accent sur la responsabilisation, la flexibilité et la performance.
- Adopter un système pour attirer et nommer les fonctionnaires ainsi qu'un règlement régissant l'itinéraire du fonctionnaire sur base des critères de compétence et de classification simplifiée des fonctionnaires.
- Adopter un système d'évaluation de la performance transparent et objectif qui prend en considération la qualité et la productivité des fonctionnaires.
- Adopter des critères unifiés pour la fonction publique, une description de la fonction sur une base unifiée également et laisser la voie libre aux transferts entre les instances dirigeantes administratives dans les ministères.
- Instaurer un cadre pour la gestion et le développement des ressources humaines basé sur une approche à moyen terme, et développer les capacités des ministères et institutions publiques dans ce sens.
- Passer progressivement d'une administration traditionnelle qui se concentre sur les procédures et les lois à une administration moderne qui tient également à atteindre des objectifs et des résultats, coordonner et intégrer les réseaux d'information, élaborer les politiques stratégiques et acquérir des compétences de planification.
- Instaurer un système flexible pour motiver les fonctionnaires en étroite relation avec les objectifs et les performances.

- Investir dans la formation qualitative (non pas nécessairement à travers les institutions gouvernementales en place) dans le cadre de plans flexibles portant sur l'itinéraire du fonctionnaire et les transferts horizontaux.
- Offrir de nouvelles opportunités d'emploi temporaire et à moyen terme au niveau des postes de responsabilité aux personnes qui ne font pas partie de l'administration publique, notamment aux employés du secteur privé qui ont de l'expérience.

3-2-5 Simplifier et moderniser les procédures et réglementations :

Les procédures et réglementations gouvernementales doivent être transparentes et se concentrer sur les résultats à atteindre et la responsabilisation tout en étant capables de s'adapter aux changements qui surviennent dans le domaine du travail. Les règlements doivent refléter avec minutie et précision les domaines d'intervention du gouvernement tout en demeurant simplifiés. De même, les systèmes de communication, de stockage et d'analyse des informations doivent répondre à des critères et à des spécifications qui garantissent la qualité technique, l'efficacité et la transparence sur les plans intérieur et extérieur.

Ce qui revient à :

- Recourir aux organes consultatifs, les rationaliser et les activer (en réduisant le nombre d'organes et de comités consultatifs au sein des différents ministères).
- Passer en revue les règlements sur la base de critères qui justifient leur présence, étudier les coûts d'adoption et d'application de ces règlements et supprimer les règlements inutiles et coûteux.
- Réduire la bureaucratie en simplifiant autant que faire se peut les procédures de travail.
- Préparer et adopter un Code de Procédures Administratives (*Code of Administrative Procedures*) centré sur l'obtention de résultats, l'intégrité et l'efficacité.
- Réhabiliter l'infrastructure et les équipements dont l'administration a besoin.
- Adopter les techniques d'information et de communication à grande échelle afin qu'elles supplantent les procédures bureaucratiques de routine et accélèrent le processus de prise de décisions.
- Définir les bases de données gouvernementales qu'il convient de mettre à la disposition du public à travers l'Internet.
- Permettre aux citoyens de présenter leurs requêtes concernant les services, les permis ou autres à travers la poste, le fax et le

Net en adoptant le principe du gouvernement électronique (*E-Gov*).

3-2-6 Renforcer la qualité de gouvernance (*Quality of Governance*):

L'Etat doit regagner la confiance des citoyens en exerçant le pouvoir selon les meilleurs principes et pratiques, les critères d'intégrité et d'ouverture et ceux relatifs à l'Etat de droit. Les relations entre l'Etat, les ONG et les citoyens doivent être soumises au contrôle public, loin des intérêts politiques et sectaires.

Ce qui revient à :

- Développer la responsabilisation financière des administrations en adoptant des mesures de comptabilité transparentes et optimiser l'utilisation des ressources afin d'obtenir les meilleurs résultats.
- Exercer un contrôle a posteriori afin de mettre l'accent non seulement sur la légalité des opérations et des mesures, mais également sur leur degré d'adéquation et d'utilité du point de vue économique.
- Adopter les critères les plus modernes en matière d'intégrité et sanctionner les fonctionnaires impliqués dans des affaires de corruption indépendamment de leur rang et des interventions politiques.
- Instaurer un climat favorable à un débat rationnel autour de la répartition des ressources et des postes clés à pourvoir au sein du gouvernement loin des compromis politiques et des ententes sectaires.
- Renforcer les entités administratives aux niveaux moyens et inférieurs en élargissant le champ des délégations et leur garantir une indépendance relative en augmentant leurs prérogatives en ce qui concerne la gestion de leurs ressources financières et la délimitation de leurs besoins.
- Autoriser la société civile à remettre en question et à discuter les mesures gouvernementales.
- Assurer une indépendance accrue à la justice afin de mettre un terme aux interventions politiques dans ses affaires.

3-2-7 Servir le citoyen et obtenir des résultats concrets:

L'un des objectifs de l'Etat est de servir le citoyen et sa raison d'être au regard de celui-ci réside dans le fait de servir l'intérêt collectif. Cela exige des fonctionnaires une conscience permanente de leurs devoirs envers le citoyen qu'ils doivent servir dans le cadre des lois en vigueur.

Les administrations et institutions publiques doivent être régies par le principe des réalisations mesurables (*Concept of measurable results*) au lieu d'être soumises à des mesures trop strictes.

Le citoyen doit être en mesure de faire entendre et de faire porter sa voix. La réussite ou l'échec des institutions est tributaire de leur capacité à résoudre les problèmes et à améliorer la qualité de vie dans des secteurs bien déterminés. Ce qui peut se mesurer à travers un contrôle de leurs activités.

Cela revient à :

- Renforcer l'interaction entre l'administration publique et la société civile (par exemple : adopter un système efficace en matière de plaintes et voir à quel point il serait judicieux de créer un organe de médiation (*Ombudsman*)).
- Effectuer des recensements périodiques et instaurer un mécanisme qui permet d'évaluer le degré de satisfaction du citoyen face aux performances des administrations.
- Mettre en place des critères qui permettent de mesurer le temps pris par un service donné, la qualité de celui-ci, établir des comparaisons entre des administrations différentes qui pratiquent la même activité au sein d'une administration publique ou du secteur privé et définir des objectifs précis afin de développer les services sur base des critères mis en place.
- Adopter une Charte du citoyen (*Citizen's Charter*) dans les principaux ministères et mettre sur pied un mécanisme qui permet au citoyen d'apprécier jusqu'à quelle mesure celle-ci est respectée.
- Adopter le système du guichet unique (*One-Stop-Shop*) dans certaines administrations ou institutions publiques.
- Modifier le rôle de l'administration afin qu'elle ne se concentre plus sur le respect des lois et l'exercice d'une censure rigoureuse, mais plutôt sur la meilleure qualité de services à fournir au citoyen.
- Comparer les activités opérationnelles que l'Etat conserve dans le cadre des administrations gouvernementales à des activités similaires exercées par des établissements commerciaux et des ONG selon le rapport coût efficacité.

3-3 Définir les priorités et les démarches visant à exécuter la stratégie pour la réforme et le développement de l'administration publique:

3-3-1 Le Liban ne peut adopter une stratégie globale pour la réforme et le développement de l'administration qui réglerait en bloc et dans un même temps toutes les questions stratégiques. En effet, il ressort des expériences d'autres pays que les opérations de réforme globales et rapides ont moins de chance d'aboutir que les approches progressives qui se basent sur des priorités et des options réalistes et cohérentes dans le cadre d'une vision globale.

La réalité libanaise et les obstacles qui entravent le processus de réforme et de développement de l'administration (énumérés au chapitre 2), notamment les

ressources financières limitées, la faible capacité d'assimilation, la pénurie d'éléments humains compétents au sein de l'administration publique ainsi que l'opposition à la réforme qui pourrait se manifester de l'intérieur et de l'extérieur de l'administration impliquent l'adoption d'une stratégie progressive de réforme et de développement.

Par ailleurs, les capacités actuelles de l'administration publique ainsi que les systèmes et mécanismes de conception, d'organisation, de planification et d'exécution du processus de réforme sont compliqués et limités.

Par conséquent, la première chose à faire serait de bâtir ces capacités.

3-3-2 Le processus de réforme et de développement de l'administration doit se baser sur des principes stratégiques qui permettront de définir et de résoudre les problèmes à tous les niveaux d'une façon logique et conformément à un calendrier précis. Les rapports du programme d'assistance à la réhabilitation de l'administration libanaise (*ARAL*) ont souscrit à cette logique que l'on peut résumer de la façon suivante:

La vision : il convient de prime abord d'élaborer une conception du rôle et des fonctions principales de l'Etat. Cela concerne notamment les fonctions principales, les capacités de l'Etat, les relations entre l'Etat, le secteur privé et la société civile, la non-exclusivité, la décentralisation, les caractéristiques de la société civile, les mécanismes de responsabilisation, la transparence et la bonne performance.

Définir les rôles et les fonctions (*Focus*) : après l'élaboration de la vision, il convient de remettre en question les rôles et les fonctions principales ainsi que les lois propres à certaines administrations. Ce qui revient à déterminer avec une infinie précision le rôle des organismes de contrôle centraux et des administrations publiques, les résultats à atteindre et les relations que les administrations entretiennent entre elles et avec le secteur privé et la société civile.

La structure : après avoir défini les rôles et les fonctions, il convient d'élaborer les structures de réglementation qui permettent aux administrations publiques de s'acquitter de leur rôle comme convenu. Cela englobe les structures de secteurs bien précis, y compris la classification horizontale et l'organisation des structures internes des administrations.

La performance : il convient par la suite de s'attaquer aux mesures qui permettent à l'Etat de s'acquitter de son rôle avec efficacité et compétence. Cela passe par la compétence de l'élément humain, l'utilisation des ressources et l'adoption des techniques d'information, de supervision et d'incitation.

3-3-3 L'ordre dans lequel ont été énumérées les sept stratégies susmentionnées est logique et englobe les principaux axes à étudier. Cependant, la réalité montre que ces stratégies n'ont pas toutes le même degré d'importance, ce qui impose à l'Etat de définir et d'ordonner ses priorités en la matière d'une façon logique et à la lumière de ses besoins et politiques.

Dans ce cadre, il convient de distinguer entre les plans suivants :

Les plans stratégiques : d'une durée approximative de 5 ans: ils définissent les stratégies principales et les grandes orientations. Ces plans sont convenus et supervisés au niveau des autorités politiques haut placées (le Conseil des ministres) et leur suivi est assuré par les organismes centraux de contrôle.

Les plans principaux : qui traduisent les plans stratégiques en plans et politiques à moyen terme avec pour cible des secteurs déterminés. Ils sont convenus et leur suivi est assuré au niveau des ministères concernés.

Les plans pratiques : ce sont des activités données qui traduisent les plans principaux en programmes annuels. Ceux-ci sont convenus et leur suivi est assuré au niveau de l'entité administrative, du ministère ou de l'institution publique soumise à sa tutelle.

3-3-4 Sans porter préjudice aux différents plans mentionnés plus haut, il convient de rappeler qu'il existe quatre sortes de mesures à prendre, chacune ayant ses propres caractéristiques, limites et champs d'application:

La législation : la législation fondamentale régissant l'activité de l'administration est fixée par la loi. Par conséquent, elle ne peut être amendée que par de nouvelles lois promulguées par le Parlement.

C'est un processus de longue haleine, parfois compliqué. Cependant, ces modifications sont inévitables si l'on désire introduire les amendements susmentionnés.

Les décrets législatifs : Les décrets législatifs sont émis par le pouvoir exécutif, à savoir le gouvernement, sur autorisation du pouvoir législatif. Ils peuvent être à l'origine de changements fondamentaux dans les fonctions et structures des administrations publiques et les règlements administratifs en général. Les décrets législatifs sont caractérisés par leur flexibilité par opposition aux lois. Il convient de noter à cet égard que les précédentes opérations de réforme avaient été prévues par des décrets législatifs.

Les politiques : Le gouvernement jouit d'une grande autorité en matière d'élaboration des politiques. Il peut déléguer certaines prérogatives aux ministères et institutions publiques afin d'élaborer ou de développer les politiques au niveau requis.

Ce processus jouit d'une grande flexibilité par comparaison aux législations et décrets législatifs, mais il connaît des limites au niveau juridique.

Les programmes et la coopération : Les ministères, les grandes entités administratives et les institutions publiques ont la capacité d'élaborer et d'exécuter les programmes et de coopérer de diverses manières avec d'autres administrations, entités et institutions publiques ou avec des établissements privés et civils. C'est là un processus flexible et pratique par excellence car il permet d'effectuer des contacts avec le secteur privé et la société civile, de répartir les fonctionnaires et d'allouer les ressources financières.

Le processus de réforme a besoin de toutes les mesures susmentionnées ainsi que d'une programmation précise des mesures pratiques à court, moyen et long terme et aux quatre niveaux mentionnés plus haut.

Cependant, avant d'échafauder des plans et de les coordonner entre eux, une décision politique s'impose quant à l'organe central qui sera en charge de la préparation, de la coordination et de l'exécution des plans et programmes de développement. Ce thème sera abordé au chapitre suivant.

4- Importance de la création d'un organe central pour la réforme administrative

4-1 Nécessité d'un organe central pour la réforme administrative :

L'objectif premier du développement administratif au Liban est d'instaurer une administration publique dynamique et efficace qui permettra au pouvoir politique de réaliser la cohésion nationale, le développement socio-économique et la bonne gouvernance.

Cependant, ce processus de réforme et de développement dépasse les possibilités offertes aux différentes instances centrales présentes au Liban.

Les expériences de plusieurs pays, y compris ceux où les structures administratives sont développées, ont montré que la réussite des efforts de réforme est largement tributaire de la présence d'un organe efficace et indépendant directement rattaché au pouvoir politique qui prendrait en charge le développement du secteur public et s'attaquerait aux problèmes administratifs d'une manière continue en vue de les régler.

Au Liban, la réforme et le développement administratifs sous le Président Fouad Chehab ont abouti en 1959 à la création de l'administration des recherches et de l'orientation dans le cadre de l'Inspection Centrale. Celle-ci a été investie de la responsabilité de réformer et de développer les activités de l'administration publique, mais elle a été incapable d'assumer son rôle pour diverses raisons.

L'année 1995 a vu la création du Bureau du Ministre d'Etat pour la réforme administrative suite à des accords passés entre le gouvernement libanais et des instances internationales dont la Banque Mondiale et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Ce Bureau a été chargé de :

- i) Concevoir un plan de développement de l'administration à long terme qui servirait de cadre pour réaliser effectivement le développement administratif au Liban.
- ii) Assurer le soutien politique du gouvernement au plan et promouvoir celui-ci au niveau des administrations et institutions publiques.
- iii) Jouer un rôle pivot et attirer les ressources nécessaires à l'exécution de la stratégie de réforme et de développement de l'administration.

Cependant, aucune décision politique à dimension réformatrice n'a été prise entre 1995 et la date d'élaboration du plan. De même, le Bureau du Ministre d'Etat pour la réforme administrative, quoiqu'il eût à son actif nombre de réalisations importantes détaillées dans son rapport annuel pour l'année 99/2000, n'a pu atteindre tous les objectifs qu'il s'était fixés et qui ont été énumérés dans la stratégie détaillée de réforme administrative établie en 1998 pour les raisons signalées au chapitre 2 et également à cause de l'incapacité des instances centrales à traiter le dossier de la réforme et du développement administratifs.

Il ressort de ce qui précède qu'il est urgent de trouver de nouvelles options pour orienter et simplifier ce processus de réforme dont l'importance est capitale.

En effet, la donne administrative et politique au Liban montre qu'il est vain de se contenter uniquement d'« activer » les instances centrales en place. Il convient plutôt de procéder à une remise en question radicale des fonctions assumées par les instances et organes opérant dans le domaine de la réforme administrative.

4-2 Les différentes options :

Le nouveau gouvernement doit s'appuyer sur un organe central spécialisé pour le développement administratif afin de pouvoir procéder à une recomposition et à une reconception globales de l'administration libanaise. Cet organe s'attellera à:

- i) Elaborer les politiques générales en matière de développement administratif.**
- ii) Traduire les politiques susmentionnées en plans d'action susceptibles d'exécution.**
- iii) Emettre des orientations d'ordre exécutif.**
- iv) Proposer des principes qui garantiront le bon déroulement des travaux de l'organe central de l'Etat.**
- v) Coordonner et consolider les mesures nécessaires au processus de développement de l'administration.**
- vi) Suivre et superviser toutes les facettes du développement administratif en vue d'unifier les efforts dans un cadre global de réforme.**

Ci-après trois options qui jettent les bases d'une approche objective du sujet :

i) Première option : Créer un ministère pour la réforme administrative

Dans nombre de pays, ce ministère constitue un organe à part entière (en Italie, en France, en Espagne, au Portugal, en Suède, au Luxembourg).

Cette option a en sa faveur le fait qu'elle renforce le ministère au niveau professionnel, garantit sa viabilité et le dote d'une flexibilité et d'une capacité de réponse, ce qui pourrait inciter un plus grand nombre de responsables à prendre part au processus de réforme et de développement administratifs.

En revanche, elle risquerait d'exercer une influence politique sur d'autres ministères.

Il convient de relever que dans de nombreux pays, la réforme et le développement administratifs s'inscrivent dans le cadre des fonctions de certains ministères qui sont dotés d'unités spéciales en charge de la Fonction Publique, de la réforme et du développement administratifs ainsi que des programmes de modernisation de l'administration. En Autriche, au Danemark, en Finlande, en Irlande et en Islande, la réforme et le développement administratifs sont du ressort du Ministère des finances alors qu'en Hollande ils relèvent du Ministère des affaires intérieures (*Ministry of Home Affairs*).

ii) Seconde option : Nommer un Ministre d'Etat pour la Réforme administrative

Ce ministre devra fournir le soutien nécessaire à la mobilisation et à la coordination des activités et possibilités offertes aux autres ministères et administrations et les mettre au service de la réforme et du développement administratifs à condition qu'il soit investi de missions claires en matière de développement et de modernisation de l'administration publique. Il doit également coordonner et superviser le travail des différents organes centraux en charge de la réforme et du développement administratifs.

Le ministre peut trouver renfort auprès d'une instance de réforme et de développement de l'administration ou de tout autre organe d'appoint. Cette option a en sa faveur le fait qu'elle permet d'attirer les expertises (comme c'est le cas au Bureau du Ministre d'Etat pour la réforme administrative). Elle permet également d'assurer la participation directe des différents ministères et de réduire le risque d'opposition à la réforme et au développement de l'administration.

Cependant, au cas où il n'existerait pas de volonté politique forte qui sous-tend la réforme, l'organe souffrira d'un déficit de prérogatives; ce qui pourrait entraver ses mouvements en raison du refus des administrations de collaborer avec lui.

iii) Troisième option : Mettre en place un organe central pour la réforme administrative rattaché au Premier ministre

Cet organe est indépendant et jouit de vastes compétences à l'instar du Conseil de la Fonction Publique et de l'Inspection Centrale. Il est en charge du développement administratif et il peut constituer un instrument incontournable pour la réforme administrative au cas où il serait placé sous la férule d'un Ministre d'Etat pour la réforme administrative. Cette option a en sa faveur le fait qu'elle rapproche l'organe central du centre de décisions au sein de l'Etat et qu'elle facilite la coordination avec le reste des organes centraux rattachés au Premier ministre. L'inconvénient, en revanche, serait de faire assumer à l'organe en question un excès d'activités d'ordre exécutif au lieu de le cantonner aux activités stratégiques qu'il est censé effectuer.

En Grande Bretagne, par exemple, une unité a vu le jour au sein du Conseil des ministres connue sous le nom de « Bureau de l'administration publique » (*Office of Public Service*). Celle-ci a pour objectif de superviser un nombre d'unités en charge d'initiatives de réforme à l'instar de « la charte du citoyen », de « l'unité en charge de

l'efficacité » (*Efficiency Unit*), de « l'unité d'étude du marché » et du groupe des « démarches suivantes/Agences d'exécution » (*Next Steps/Executive Agencies*).

Cette option renferme plusieurs formules. Il est possible, par exemple, de confier des missions précises s'inscrivant dans le cadre de la réforme à plusieurs entités qui seraient directement rattachées au Premier ministre ou au Conseil des ministres. Cette hypothèse suppose l'élargissement et la consolidation de la sphère de compétences du Premier ministre.

De même, il est possible de créer un Conseil supérieur ou une instance rattachés au Premier ministre (comme c'est le cas au Japon) ou une instance supérieure pour la réforme et le développement de l'administration qui regrouperait des ministres (comme c'est le cas en l'Arabie Saoudite). Il est également possible de constituer des comités intérimaires qui élaboreraient et proposeraient des mesures de réforme de l'administration publique et qui seraient chargés de superviser les programmes de réforme et de développement et d'assurer les meilleurs délais d'exécution (comme c'est le cas au Canada, aux Etats-Unis, en Australie et en Nouvelle Zélande).

Options pour la mise en place de l'organe central pour la réforme administrative

Indicateurs	Ministère de la réforme administrative	Ministre d'Etat pour la réforme administrative	Organe central pour la réforme administrative rattaché au Premier ministre
Vitesse de la mise en place	--	+ -	++
Eventuelle opposition de la part des organes centraux de contrôle	--	+	++
Eventuelle opposition de la part des ministères	-	-	+
Disponibilité des expertises	++	+ -	--
Coûts éventuels	--	+ -	+
Interventions politiques éventuelles	-	+	-
Utilité des expériences disponibles	++	+	-
Danger de l'instabilité des politiques et orientations	+	+	+ -
Continuité des efforts de réforme	++	-	+ -

L'adoption de l'un de ces modèles ou de l'une de ces options est à la base une décision politique et en second lieu, une question technique. Par ailleurs, l'adoption d'un quelconque modèle ou d'une quelconque option aura des répercussions certaines sur les rôles et les fonctions (*Mandates*) des organes centraux de contrôle. De ce fait, il est nécessaire de prendre une décision concernant la répartition des rôles et responsabilités entre l'organe central pour le développement administratif qui sera mis en place et le reste des organes centraux de contrôle pour tout ce qui touche au développement des ressources humaines, notamment les politiques et orientations afférentes ainsi que les questions relatives à la modernisation et au développement de l'administration en matière de structures, de mesures et de méthodes de travail et les techniques de communication et d'information. Dans ce contexte, il est nécessaire de faire fusionner les fonctions actuelles de l'administration des recherches et de l'orientation et de les unir à celles de l'organe central pour le développement administratif, surtout en cas d'adoption de la première ou de la troisième option.

L'inexistence d'une option « complète » qui n'aurait que des avantages ne doit, en aucune manière, empêcher l'adoption de l'une des trois options susmentionnées. Notre préférence va tout d'abord à la première option qui prévoit la création d'un ministère pour la réforme administrative, puis à la troisième qui prévoit la mise en place de l'organe central pour le développement administratif à condition toutefois qu'il soit possible dans les deux cas de recourir au groupe d'experts ou de techniciens qui travaillent actuellement au Bureau du Ministre d'Etat pour la réforme administrative.

5- Application du plan de réforme et de développement de l'administration publique au Liban

5-1 Etude des faits:

Les règles ainsi que les objectifs relatifs à la réforme et au développement de l'administration publique au Liban mentionné aux chapitres précédents, resteront lettre morte tant que leur application n'a pas lieu de manière consistante et systématique.

Le Liban a été le théâtre de plusieurs tentatives de réforme administrative qui ont échoué en raison de l'absence d'une stratégie globale.

Dans ce sens, les décisions relatives aux différentes formes d'exécution sont plus importantes que les principes adoptés. Si le gouvernement n'assure pas un système d'exécution efficace basé sur des choix stratégiques, tout changement pourrait difficilement avoir lieu.

Le présent chapitre fait état des décisions prises quant à l'application dudit plan et propose l'élaboration d'un document de travail global relatif au processus de développement administratif sans lequel aucune évolution n'est possible. Conformément à ce qui précède, le présent chapitre comprend une énumération des décisions soumises au gouvernement pour adoption, en cas d'approbation du plan proposé dans ledit document.

5-2 Nécessité d'obtenir un soutien politique :

Il ressort des précédentes tentatives de réforme et de développement de l'administration que l'échec d'un tel processus est dû à plusieurs facteurs dont l'absence de soutien politique adéquat sans lequel tout processus de réforme ne serait qu'une simple opération esthétique occasionnelle qui affaiblirait toute nouvelle tentative.

A l'absence du soutien politique, s'ajoutent les failles du processus d'élaboration des mesures stratégiques, ainsi que l'absence de motivation des parties concernées.

La formation du nouveau gouvernement offre une possibilité de réforme et de développement approfondis. A cet effet, le gouvernement doit prendre en charge, d'une manière expresse, le processus de réforme administrative, en offrant son soutien et en préparant les cadres institutionnels. Il doit également donner la priorité absolue à l'adoption du plan de réforme administrative d'une manière claire et cohérente et déterminer les mécanismes facilitant son application.

5-3 Les différentes phases :

L'administration libanaise fait face à de sérieux problèmes qui doivent être résolus différemment et sur plusieurs étapes. Les tentatives de réforme et de développement de l'administration qui ont réussi se distinguent par l'adoption d'une suite logique cohérente et précise, ainsi que d'un timing stratégique. De plus, le processus nécessite plusieurs années durant lesquelles de nombreuses parties contribueront, sur différents plans, à la réglementation, la formation, les expériences et l'introduction de réformes de manière progressive et continue. Cependant, les erreurs qui ont accompagné ledit processus peuvent être assez constructives et les différents succès redonnent confiance en toute mesure future.

Le calendrier suivant fait état d'une première tentative de réforme administrative qui pourrait être amendée et ajustée ultérieurement. Bien qu'elle soit assez optimiste, nous sommes convaincus de la nécessité d'élaborer un calendrier bien précis en vue de pousser les preneurs de décision à trouver une solution à ce dilemme, obliger la totalité des parties concernées à participer audit processus d'une manière expresse et claire et susciter la motivation des différentes parties sans laquelle le processus de réforme perdrait de sa force et de son efficacité. Le processus de réforme administrative au Liban s'étend sur une période de cinq ans conformément à un calendrier bien organisé en vue de le préserver et d'assurer son efficacité. Le calendrier susmentionné se divise de la manière suivante :

Première année :

- i. L'obtention de l'approbation unanime des hautes autorités en vue d'adopter le mécanisme de réforme administrative adéquat et de déterminer ses domaines, sa nature et ses orientations et ce, durant une période de quatre mois intensifs à l'issue desquels les principes y relatifs seront fixés et les responsabilités distribuées au niveau du gouvernement.
- ii. Une période de quatre mois intensifs en vue de discuter les problèmes et exposer les stratégies proposées, à l'issue desquels la totalité des stratégies seront approuvées, sous le patronage du Conseil des ministres. En parallèle, un forum de discussion et de conseils sera créé entre les administrations gouvernementales, le secteur privé et la société civile et une campagne publicitaire intensive sera lancée afin de faire connaître les principes et concepts de la réforme administrative.
- iii. Une période de quatre mois intensifs à l'issue desquels différentes étapes seront développées en vue de préparer l'administration au processus de réforme administrative déterminé et choisi à l'avance, en énonçant ses missions, responsabilités, ressources humaines requises etc.
- iv. Au cours de cette étape, l'organe central sera doté d'une équipe de travail jouissant des expériences et compétences adéquates ainsi que d'autres facilités complémentaires (par exemple : budget, immeubles...)

Deuxième année :

- i. Une période de dix mois intensifs à l'issue desquels les différentes étapes relatives aux cinq niveaux suivants seront déterminées:
 - La prise de décisions relatives à des sujets-clés par le gouvernement central en vue d'exécuter les études et projets élaborés par le Bureau du Ministre d'Etat pour la Réforme Administrative (OMSAR).
 - L'élaboration de stratégies de réforme par les organismes de contrôle comprenant leurs rôles ainsi que leurs fonctions et leur exécution dès l'obtention de l'approbation du gouvernement.
 - L'étude et la discussion des propositions relatives à une plus grande application de la non-exclusivité, la décentralisation et la privatisation en vue d'adopter celles qui contribueraient à la prise de décision sur les plans politique et légal.
 - L'élaboration d'un plan national prévoyant des débats globaux qui font appel à la participation des personnes concernées, des secteurs public et privé et de la société civile.
 - L'exécution du plan d'amélioration de la performance (Performance Improvement Plan) à une grande échelle.
- ii. Une période de deux mois en vue de réviser la totalité du processus, en particulier ses orientations, rôles et responsabilités, la nécessité d'obtenir un soutien extérieur ou intérieur ainsi que la détermination des prochaines étapes afin de préserver le soutien politique, le motiver et élargir le cadre de la réforme administrative.

Troisième année :

La troisième année signera la fin du processus de réorganisation des organismes de contrôle et le début du processus de développement des administrations suivantes. De plus, le processus de privatisation sera renforcé et la formation des employés des administrations publiques sera globale et comprendra l'utilisation des technologies de l'information. Il convient de noter qu'il est possible d'inclure lesdits programmes de formation dans le cadre de la première et la deuxième année à condition que la logistique et l'état financier le permettent et que cette mesure soit dans l'intérêt du développement administratif.

Cette année verra également le début de l'exécution des scénarios élaborés pour les administrations et institutions publiques qui comprennent la formation des employés de haut niveau aux techniques d'administration et de planification et à l'adoption des mesures garantissant la transparence et la responsabilisation.

Quatrième année :

Cette année sera celle du « resizing » de l'administration publique en vue de trouver une mini-administration, adopter les mesures essentielles visant à rendre la décentralisation plus efficace, sous-traiter quelques activités qui relevaient initialement de la responsabilité de l'Etat et assurer une formation plus large englobant les employés des catégories moyennes. De plus, quelques institutions publiques seront soit éliminées, soit fusionneront avec les ministères ; L'Internet sera largement introduit en vue d'assurer la transparence et l'efficacité.

Cinquième année :

La cinquième année servira à l'évaluation des étapes exécutées et marquera la fin du processus de décentralisation et de sous-traitance. L'organe central de développement administratif bénéficiera du soutien nécessaire et la deuxième étape sera planifiée.

5-4 Nécessité de susciter l'intérêt des parties concernées et d'opérer une réforme administrative :

La réforme de l'administration publique libanaise fera face à plusieurs obstacles jusqu'à être refusée en bloc. Il est donc indispensable de lui procurer le soutien nécessaire et la mobilisation efficace en suscitant l'intérêt des parties concernées de la manière suivante :

Les fonctionnaires de l'administration publique :

L'état de frustration des employés de l'administration publique au Liban peut être canalisé de manière à soutenir le processus de réforme dont les objectifs sont clairs. L'expérience, la créativité et l'engagement qui caractérisent certains employés du secteur public peuvent être canalisés en vue d'établir les plans stratégiques et les nouveaux règlements. Pour cette raison, cette opération requiert la mise en place de conditions et d'objectifs précis ainsi qu'un soutien adéquat. L'organe central en charge du développement administratif peut contribuer au développement des informations et des matériaux de formation, orienter le processus de formation auprès des administrations concernées et poser le cadre adéquat permettant de transformer les remarques des employés en un plan de travail constructif.

De plus, le gouvernement doit déterminer des indicateurs relatifs à l'impact des réglementations futures sur le fonctionnaire ainsi que les étapes qu'il serait possible d'adopter ultérieurement en vue d'alléger leurs effets telles que les garanties de fonctions, la formation continue, l'étude du problème des fonctionnaires excédentaires en vue d'aboutir à un compromis, les intégrer dans le personnel permanent et les répartir dans les administrations qui en ont besoin. Le gouvernement peut également adopter des programmes de licenciement anticipé ou trouver des postes qui leur conviendraient dans le secteur privé.

i. Les citoyens :

Soutenir la réforme administrative sur les plans politique et social revient à convaincre les citoyens que ce processus vise à soutenir le gouvernement dans son projet de réforme administrative en vue de satisfaire leurs besoins.

Pour cette raison, il est nécessaire de trouver des canaux de communication efficaces avec le citoyen en général et avec certaines autres catégories à travers des campagnes publicitaires, des réunions, des conférences et une page web qui inciterait les citoyens à envoyer leurs commentaires et leurs propositions.

Une telle mesure permettrait de mobiliser les éléments de la société civile et de les inciter à la participation directe en évaluant les opérations déjà effectuées, établissant les critères et proposant les divers changements et alternatives possibles.

ii. Le secteur privé :

Une série de programmes a été déjà élaborée en vue d'exécuter la privatisation, d'où la nécessité d'avoir recours aux ressources du secteur privé étant donné qu'il est le plus qualifié pour s'en occuper. Pour cette raison, le secteur privé bénéficiera des politiques élaborées relatives à la dérégulation, la transparence et l'allègement de la bureaucratie.

La participation du secteur privé au processus de réforme et de développement de l'administration contribue à la mise en place de procédures qui mettent en évidence les points forts des deux parties.

Conformément à ce qui précède, il est nécessaire d'élaborer un plan de réglementation de la participation de ces deux secteurs et de l'activité des institutions du secteur privé.

iii. Les institutions donatrices :

Les donations offertes en vue de soutenir le processus de réforme et de développement de l'administration ont eu un impact positif étant donné qu'elles ont été exploitées de manière adéquate. Il est donc nécessaire de profiter du soutien technique et financier offert par la Banque Mondiale, le Programme de Développement des Nations Unies, l'Union Européenne, etc. en essayant d'éviter les erreurs et de contourner les complications dues à des interventions non justifiées.

Dans ce cadre, l'Etat peut charger l'organe central pour le développement administratif (le Bureau du Ministre d'Etat pour le développement administratif) de la coordination des dons et crédits alloués au développement de l'administration publique en coopération avec les administrations et institutions bénéficiaires en vue de les allouer de manière adéquate, conformément aux besoins, pour éviter toute utilisation contraire ou double.

5-5 Nécessité de préserver, consolider et soutenir le processus de réforme et de développement :

La difficulté du processus de réforme, les complications susceptibles d'apparaître ainsi que l'incapacité de prévoir ses résultats requièrent la stabilité, le soutien politique et la préparation des cadres institutionnels sans lesquelles aucune réforme ne serait possible.

Conformément à ce qui précède, il est possible d'éviter les risques susmentionnés en exécutant les mesures suivantes :

- i. Mobiliser la totalité des parties en vue de soutenir la stratégie et les principes de réforme et de développement de l'administration par le biais de discussions approfondies, l'examen d'autres concepts en vigueur dans les pays voisins, la formation, l'utilisation intensive des médias, la mobilisation des opinions et le dialogue au sein de la société civile.
- ii. Assurer la communication directe avec le pouvoir politique, au niveau du Premier ministre et du Conseil des ministres.
- iii. Trouver les catalyseurs ainsi que les matériaux qui soutiennent les discussions, la créativité et l'invention tels que la récompense des employés. Accorder aux fonctionnaires de haut niveau le droit à l'erreur en cas de bonne foi. Assurer le soutien financier et technique des processus de renouvellement et d'invention et permettre l'exécution de projets pionniers et l'élaboration de plans permettant le dialogue avec les différents participants.
- iv. Consolider le processus de réforme et de développement en le confiant à l'organe central pour le développement administratif qui offre les ressources adéquates et en lui procurant un soutien politique (ces options ont été étudiées dans un chapitre précédent). L'essentiel est de pouvoir résister à l'impact négatif pouvant résulter de l'adoption de l'une de ces options.

5-6 Adoption d'options à court terme :

Il ressort de l'expérience libanaise que toutes les discussions relatives à la réforme et au développement de l'administration sont restées sans suite dans le cadre de la situation actuelle susmentionnée. Il en a été de même avec le Bureau du Ministre d'Etat pour la Réforme Administrative qui a élaboré plusieurs études de réglementation ainsi que des stratégies de réforme et de développement de l'administration qui n'ont pas été adoptées, alors que celles qui ont été adoptées sont restées lettre morte.

i. Convenir d'une base de coopération avec la société civile :

En vue de notifier les citoyens et de les appeler à participer à la mise en place des stratégies de réforme et de développement de l'administration, il est nécessaire, en premier lieu, d'élaborer les étapes pratiques. A cet effet, le gouvernement doit décider de la méthode d'utilisation des médias ainsi que de la création des moyens de communication et de dialogue avec les citoyens en vue de leur permettre de participer

d'une manière efficace. Il lui revient également d'instaurer de bonnes relations avec les organisations non gouvernementales et autres acteurs de la société civile qui pourraient contribuer à l'amélioration de l'efficacité des mesures prises et au développement de nouvelles mesures.

ii. convenir d'une base de coopération avec le secteur privé :

Les nouvelles opportunités et domaines qui pourraient résulter de la privatisation et de la sous-traitance soulignent la nécessité de faire coopérer le secteur privé, étant donné que le recours à l'une de ces options se base sur la compétence et l'efficacité des deux secteurs. De plus, la recherche de moyens efficaces pour le développement et l'application de ces politiques doit prendre en considération les visions et opinions du secteur privé.

iii. Créer une base de coordination du soutien des institutions donatrices du processus de réforme et de développement de l'administration

Au soutien de l'Union Européenne s'ajoute celui d'autres Etats qui se manifeste par des donations financières et techniques visant à soutenir le processus de réforme qu'il est nécessaire de mobiliser le plus tôt possible en raison de son impact à long terme. Il est également nécessaire de coordonner les différentes aides qui seront fournies en vue d'obtenir des résultats importants et d'assurer un contrôle adéquat.

iv. Assurer un maximum de transparence :

Conformément à ce qui précède, la difficulté du processus de réforme témoigne de la nécessité d'adopter une politique de transparence en vue d'obtenir la participation directe des médias, de créer un site web et de permettre l'accès aux documents et informations. Il est également nécessaire d'exposer les mesures prises et les résultats obtenus à travers des circulaires, des conférences et des ateliers.

v. Distribuer les responsabilités clés :

Il revient au nouveau gouvernement, dès la détermination de ses politiques et orientations, de distribuer les grandes missions et responsabilités sur les administrations et les fonctionnaires de haut niveau, sous peine d'accuser un retard dans l'exécution des missions et responsabilités assignées et de créer une confusion au niveau des fonctions : « qui est responsable de quoi ».

vi. Donner les directives et fixer un délai au Bureau du Ministre d'Etat pour la Réforme Administrative OMSAR:

Conformément à ce qui précède, le processus de réforme administrative se base dans sa totalité sur l'existence d'un organe central pour le développement administratif ayant des missions spécifiques et jouissant des compétences nécessaires. Cet organe peut être le Bureau de l'actuel Ministre d'Etat pour la Réforme Administrative OMSAR, à condition de déterminer ses missions et responsabilités de manière légale ou un autre type d'organe tel que mentionné au chapitre 5.

Quelle que soit la formule finale adoptée par le gouvernement en ce qui concerne l'organe central pour le développement administratif, il est nécessaire de profiter de l'expérience du Bureau actuel et du projet ARAL soutenu par un financement européen, en vertu de décisions prises par le gouvernement.

vii. Approuver le soutien offert par les pays donateurs à court terme :

La précision du cadre et de la nature de l'aide étrangère relative au soutien du processus de réforme et de développement de l'administration par le gouvernement et les parties concernées prendrait quelque temps: mais le gouvernement pourrait bénéficier du soutien de l'Union Européenne à travers le projet ARAL que nous détaillerons dans le chapitre suivant. Les ressources seront probablement redistribuées dans le cadre de la donation de l'Union Européenne en vue de soutenir le gouvernement dans le processus de prise de décision (au sein de la Direction générale du Premier ministre.) Ainsi, l'action du gouvernement, de l'Union Européenne, du Bureau du Ministre d'Etat pour la Réforme Administrative et d'autres organismes participant audit projet doit être rapide.

6- Le «Programme d'Assistance à la Réhabilitation de l'Administration Libanaise» (ARAL)

L'exécution efficace du processus de réforme et de développement de l'administration requiert un soutien financier et technique, d'où le besoin incessant de profiter de la donation de l'Union Européenne d'un montant de 38 millions d'Euros à travers le programme ARAL.

L'Union Européenne soutient, à travers ce programme, le Bureau du Ministre d'Etat pour la Réforme Administrative dans le processus de transformation de l'administration libanaise en une administration dynamique, efficace, transparente et orientée vers le citoyen et ce, en coopération avec le secteur privé et la société civile.

Le programme ARAL offre un soutien technique pour une période déterminée, dans le cadre d'objectifs clairs et bien définis, énumérés ci-après.

1. La réorganisation des missions administratives des institutions bénéficiaires, à travers la mise en place et l'exécution d'un système administratif favorable à l'administration et la formation des fonctionnaires actuels.
2. Le développement du cadre de réglementation et la simplification des mesures administratives, notamment en ce qui concerne la prestation de services au citoyen.
3. Le développement des capacités des administrations bénéficiaires en vue de déterminer, planifier, exécuter et contrôler les projets.
4. Le développement des missions des administrations bénéficiaires, notamment les administrations de services dans le cadre de la planification, de l'organisation, du contrôle et de l'orientation.
5. Le développement des capacités des administrations concernées en vue d'évaluer les problèmes et les besoins en vue de formuler, programmer et exécuter les politiques sectorielles adéquates possibles sur les plans financier et technique; et ce, conformément aux politiques gouvernementales.
6. Consolider la décentralisation administrative à travers le soutien des municipalités en vue de renforcer leurs capacités.

Le groupe de consultants PMC assiste le Bureau du Ministre d'Etat pour la Réforme Administrative dans la détermination, programmation, appel d'offres, contrôle et évaluation des projets de développement administratifs des administrations concernées et fournit aux organismes de contrôle le soutien nécessaire.

Le travail dudit groupe se base sur les activités et expériences du Bureau du Ministre d'Etat pour la Réforme Administrative dans le cadre de la réhabilitation et du développement de l'administration libanaise depuis 1995.

Conformément à l'accord de financement conclu entre l'Union Européenne et le Ministre d'Etat pour la Réforme Administrative, le programme ARAL couvre les équipements, études, services, formation et coûts opérationnels. L'accord de financement prévoit le soutien de quatre catégories d'administrations publiques :

- 1- Le Bureau du Ministre d'Etat pour la Réforme Administrative et les organismes de contrôle.
- 2- Les administrations centrales.
- 3- Les institutions publiques et le réseau de services.
- 4- Les municipalités.

Le programme ARAL a déjà élaboré à ce jour de nombreuses études, organisé quelques sessions de formation et initié plusieurs projets de soutien technique des organismes de contrôle et des ministères concernés.

La stratégie que nous proposons dans le présent document résulte de la coopération entre le groupe de consultants PMC et le Bureau du Ministre d'Etat pour la Réforme Administrative durant la première année du programme ARAL.

En conclusion, il convient de proposer au nouveau gouvernement et à l'Union Européenne de prendre en considération les besoins financiers et techniques en vue de commencer l'élaboration et l'exécution d'une stratégie de développement administratif ambitieuse. Sur base des décisions prises par le gouvernement libanais et l'Union Européenne à cet effet, il est possible de modifier les missions du programme de travail relatif aux administrations bénéficiaires d'une manière conforme à cette stratégie. Pour ce, le gouvernement libanais et l'Union Européenne doivent trouver des mesures plus souples en vue de s'assurer de la bonne utilisation des ressources. Le gouvernement libanais peut également adopter d'autres ressources financières et techniques, en vue de soutenir le processus de réforme et de développement de l'administration relatif à quelques domaines tout en préservant la coordination entre les différents programmes.

7- Conclusion

Le présent document souligne l'importance du processus de développement administratif au Liban. Il mentionne également les causes de l'échec des précédentes tentatives, telles que l'absence de soutien politique et de capacités institutionnelles.

Les problèmes et difficultés sur les niveaux national et international imposent au nouveau gouvernement de se conformer à l'exécution d'un plan de réforme et de développement de l'administration ambitieux et global.

Conformément à ce qui précède, le nouveau gouvernement doit, en coopération avec les hauts responsables des administrations publiques ainsi que les représentants des secteurs public et privé, profiter de cette opportunité et commencer à adopter des mesures pratiques en vue d'exécuter cette stratégie; laquelle requiert une longue expérience, des ressources financières et des techniques adéquates, notamment la prise de décision et le soutien politique aux plus hauts niveaux.