

Administration

Les grands défis actuels de la fonction publique

Par Ibrahim NAJJAR
Ancien ministre de la Justice

Avec la formation du gouvernement et la nomination d'un ministre d'État à la Planification, ainsi que la création et le lancement de « l'Observatoire de la fonction publique et de la bonne gouvernance à l'Université Saint-Joseph », le moment est propice pour renouveler l'évaluation et le progrès au niveau de l'édification d'un État de droit.

La fonction publique est l'ossature, la cheville ouvrière de l'administration étatique. Elle comporte les agents de l'État qui assurent la mise en œuvre des services publics. Pour éviter les confusions entre « l'administration publique » et la « fonction publique », celle-ci devrait être précisée : le fonctionnaire est polysémique. Dans le vocabulaire courant, il désigne toutes les personnes travaillant pour le secteur public. Il peut aussi comprendre tous les agents dont la rémunération est liée aux deniers publics.

La proximité de ces deux notions fait donc que l'examen des grands défis de la fonction publique met en équation l'administration, alors même qu'elles ne sont pas identiques. L'administration est un concept plus vaste, plus impersonnel, plus sollicité par l'évolution. Le droit administratif, la responsabilité de l'administration sont différents du statut des fonctionnaires. Cependant, on ne permettra de passer d'une notion à l'autre, le but étant de veiller à la bonne gouvernance, vitale dans tous les cas de l'action étatique.

Au cours de l'une des premières leçons de droit administratif, il est répété aux étudiants que l'État est « mauvais commerçant », mauvais entrepreneur et mauvais gestionnaire ! Cette affirmation va à l'encontre de la nécessité du « service public », notamment à la française.

Sans une culture de l'État de droit, on ne peut construire des institutions, ni

se doter des instruments de la fonction publique. La question de la fonction publique est intimement liée à des préoccupations voisines : les institutions et pouvoirs constitutionnels, la situation et la politique économiques, le « vivre ensemble » de manière générale et une forte dose d'esprit citoyen, où la culture tout court reste un élément formateur.

Par ailleurs, il ne peut y avoir de stratégie pour les fonctions publiques sans croissance, sans représentation parlementaire crédible, ou sans une stratégie du développement. Il ne saurait y avoir de fonctionnaires publics dignes de confiance sans relèvement des moyens matériels et des salaires. À quoi servirait-il de prôner une culture de « grands commis de l'État » ou d'idéal de la « chose publique » et de « l'intérêt général » sans budget étatique, sans organismes de contrôle et d'inspection ?

Le Liban n'est plus un modèle de « la fonction publique et de la bonne gouvernance ». Il fut un temps où la magistrature comptait dans ses rangs la fine fleur de nos juristes, où l'idéal républicain incitait à s'engager dans les forces armées, où l'administration faisait autorité, où les impôts – déjà allégés – étaient plus ou moins perçus.

Depuis 1975, le désordre est établi ; la déliquescence s'est progressivement installée dans les rangs des bénéficiaires de la manne étatique. Le clientélisme a envahi les services publics. Aujourd'hui,

on veut distinguer entre ministères à vocation de « services publics » et ceux qui sont abusivement dits régaliens. Cela intervient à un moment crucial, la formation d'un gouvernement, où les conflits d'intérêts (formellement prohibés par l'article 49 al. 2 de la Constitution) auraient dû pourtant faire obstacle à cette ruée vers l'or électoraliste et au populisme confessionnel.

Ce populisme rampant, envahissant, conquérant à plusieurs noms. Il ronge, déjà, les projets de lois électorales : la proportionnelle, si elle était générale et entière, si les circonscriptions électorales sont vastes, au-delà du « caza », risquerait, malgré ses possibles et éventuelles avancées, de renvoyer le choix des députés aux états-majors des partis – et leurs succédanés –, en lieu et place des électeurs ; elle conduira à exclure les indépendants et autres familles politiques. À moins que ces derniers s'organisent, dans une sorte de « melting-pot » électoraliste. C'est la « formule libanaise » qui risquerait d'en pâtir et de se voir modifier durablement.

L'État improbable ne se dote plus d'une étude objective et de statistiques crédibles, d'un inventaire sérieux des besoins socio-économiques des populations et des couches miséreuses. Aucune stratégie du développement et de la croissance ne paraît être envisagée pour vaincre le chômage. Rien ne permet d'entrevoir l'avenir pour une vraie politique étatique pour

gérer les différents problèmes migratoires qui sévissent autour de nous : deux millions, au moins, de déplacés et de réfugiés meublent notre paysage humanitaire.

Le contraste avec le secteur privé est immense. À l'échelon national, les succès ont pour nom la résilience des secteurs scolaires, universitaires, bancaires, hospitaliers, commerciaux, de la communication, de la presse et des médias, etc. pour ne pas évoquer l'immobilier ou le tourisme et la trépidante activité culturelle et artistique. Ces secteurs montrent que le Libanais est capable d'excellence. Chaque fois que le confessionnalisme et le clientélisme sont réduits ou contrôlés, les réussites paraissent brillantes, exceptionnelles. En soi, ce diagnostic est éloquent.

À l'échelon international, les réussites ne se comptent plus, même dans les domaines les plus pointus : les objets connectés, les start-up, la finance, la chirurgie et la médecine, la recherche, le commerce, l'industrie, les transports...

Le diagnostic est clair : l'État libanais est certes le « patron » de la fonction publique. Mais, avec le temps, le Libanais s'est rendu à l'évidence : les clivages communautaires, confessionnels, régionaux, politiques ont miné les rouages de l'administration.

Dans la magistrature, il est difficile de nommer à des postes-clés un druze ou un grec-catholique. Ces communautés y sont peu ou mal représentées. Dans les concours de la fonction publique, les jurys d'examen sont choisis selon des équilibres peu flatteurs. Les résultats des concours offrent des situations problématiques et complexes : les chrétiens en général, toutes confessions confondues, ne représentent que 25 à 28 % des réussites. Les Conseils des ministres ont beau accepter que les nominations retenues soient paritaires (50 % pour les musulmans, 50 % pour les chrétiens), des dilemmes cornéliens surgissent. C'est le cas notamment du recrutement des « Forces de sécurité intérieure », où les chrétiens retenus après concours restent si minoritaires qu'il est rarement procédé à la parité. Celle-ci est parfois remise à « plus tard ». Il faut bien que les besoins... « passent » !

L'administration va mal. Il faut intervenir. Deux démarches paraissent évidentes : il faut parer immédiatement aux mesures conjoncturelles et s'attaquer aux réformes structurelles. Les mesures peuvent être partielles ou temporaires ; les réformes font appel à une conception moderne de l'administration et des rouages de l'État. Il faut relever ces défis. Il faut que l'État existe.

Prochain article :
Les mesures conjoncturelles