

**Contribution au colloque sur: “ Le Modèle de l’Etat  
développemental et les défis pour le Liban”, tenu les  
15 et 16 février, 2002, à l’Hôtel Rotana Gefinor, Beyrouth.**

**L’Administration Libanaise  
après 1990**

**Albert Dagher  
Professeur associé à  
l’université libanaise  
Janvier - 2002**

## **Table des Matières**

### **INTRODUCTION**

#### **I. NEO-PATRIMONIALISME ET MODELE LIBANAIS**

##### **1. La notion de néo-patrimonialisme et l'élite politique libanaise**

##### **2. Une relecture du consocialisme libanais à la lumière de la notion de néo-patrimonialisme**

#### **II. LE CONTEXTE ADMINISTRATIF DE L'APRES-GUERRE CIVILE LIBANAISE**

##### **1. L'administration patrimonialisée**

- Quelques éléments sur la composition de l'administration dans l'après guerre
- L'allégeance à la place de la légalité
- "Autonomisation" de l'administration et réseaux

##### **2. La "marketisation" de l'administration**

#### **III. ADMINISTRATION LIBANAISE ET DEVELOPPEMENT**

##### **1. Administration libanaise et développement économique après 1990**

##### **2. L'administration weberienne comme alternative**

### **CONCLUSION**

## INTRODUCTION

Durant la deuxième semaine de décembre, 2001, la presse libanaise rappelle à ses lecteurs, que les nominations de 200 hauts fonctionnaires aux postes de première et de deuxième catégorie, qui viennent d'avoir lieu, représentent un événement qui ne s'est pas produit depuis quatre décennies. Il aura ainsi fallu tout ce temps pour voir les dirigeants libanais prendre une mesure de cette ampleur. Ces nominations viennent apporter un début de solution au problème de la vacance des postes dont souffre cette administration. Cette vacance aurait atteint 50 % du total des postes, selon le ministre d'Etat pour les affaires du développement administratif<sup>1</sup>.

Le texte qui suit tente de faire la lumière sur l'état de l'administration libanaise durant la période de l'après-guerre civile. Il commence d'abord, par qualifier l'élite politique libanaise et le système consociatif libanais à l'aide de la notion de néo-patrimonialisme. Il effectue ensuite une lecture du contexte administratif libanais de l'après-guerre civile, en prenant appui sur cette même notion. Il définit enfin une alternative à la situation présente, que la notion d'"administration weberienne" permet de résumer.

La première partie du texte débute par une discussion d'un certain nombre de travaux sur le Liban, en se référant à la notion de néo-patrimonialisme. Elle justifie ensuite la qualification de l'Etat libanais comme un Etat néo-patrimonial et tire les conclusions que cette qualification autorise pour l'analyse du consociatisme libanais.

La deuxième partie du texte s'attache à décrire le contexte administratif de l'après-guerre civile libanaise, en relevant les aspects de patrimonialisation, de dépérissement et de "marketisation" de cette administration. Le texte cherche aussi à savoir, ce qui dans la société libanaise de l'après guerre a rendu une telle évolution possible.

La troisième partie du texte est intitulée, administration libanaise et développement économique. Elle qualifie d'abord, l'administration libanaise du point de vue de son rapport au développement économique du Liban, durant la période de l'après guerre civile libanaise. Elle insiste sur la question de la privatisation présentée comme perspective et remède aux maux de l'administration libanaise, et rappelle les expériences des pays ayant adopté cette démarche, notamment ceux d'Afrique noire. Elle pose enfin comme alternative à ce qui est proposé, le modèle d'administration weberienne de l'Etat développemental du nord-est asiatique.

## I. NEO-PATRIMONIALISME ET MODELE LIBANAIS

---

<sup>1</sup> - Voir, *an-nahar* du 16 / 10 / 2001.

## 1. La notion de néo-patrimonialisme et l'élite politique libanaise

### *Quelques qualifications de l'élite politique libanaise*

Dans un texte récent, Elizabeth Picard identifie les élites politiques libanaises de l'après-guerre civile libanaise comme étant l'expression d'une restauration "à laquelle les élites libérales d'avant guerre n'auraient même pas osé rêver"<sup>2</sup>. Les composantes de ces élites sont identifiées comme étant "les héritiers de l'oligarchie traditionnelle, les ex-chefs de milices affidés d'une puissance étrangère et les capitaines de finance opérant en marge d'un Etat privatisé"<sup>3</sup>. Là s'arrête la définition donnée de ces élites. On trouve d'autres définitions des élites politiques libanaises les qualifiant dans les termes d'une "alliance entre les milices de la guerre et l'oligarchie financière"<sup>4</sup>. D'autres encore trouvent que ces élites reflètent une "alliance entre milices de la guerre et milices du capital"<sup>5</sup>. Ces définitions me semblent être insuffisantes. On ne sait pas ce qui est incriminé ici. Est-ce que c'est le libéralisme des élites qui est en cause, ce qui justifierait de proposer une alternative non-libérale à ce qu'ils avancent? Est-ce que c'est le capitalisme en tant que tel qui est en cause, dans la dénonciation des "milices du capital", et quelle est la solution de rechange? On ne sait pas quelles alternatives ce genre de dénonciations propose. La véhémence de la dénonciation n'ajoute rien à son pouvoir explicatif.

Le texte qui suit propose de définir l'élite politique libanaise comme une élite néo-patrimoniale et l'Etat libanais comme un Etat néo-patrimonial. Il justifie cela par la capacité de la notion de néo-patrimonialisme à rendre compte des structures et des pratiques qui caractérisent le modèle libanais, et par la capacité de cette notion à expliquer le mal fonctionnement politique et administratif de l'Etat libanais. Ce mal fonctionnement provoque le blocage du développement économique du Liban.

Nous commençons par rappeler la signification des notions de patrimonialisme et de néo-patrimonialisme, d'après l'effort de conceptualisation effectué à ce niveau par J.-F. Medard. Nous situons ensuite les travaux ayant étudié la nature et le fonctionnement du modèle libanais, par rapport à la notion de néo-patrimonialisme. Nous soulignons enfin en quoi la démarche néo-patrimoniale paraît être intéressante pour qualifier le modèle libanais, et pour lire le contexte politique, administratif et économique du Liban de l'après guerre civile.

### *Néo-patrimonialisme et logique particulariste*

Les notions de patrimonialisme et de néo-patrimonialisme expriment le fait qu'un individu parvenu à occuper une charge publique, administrative ou politique, utilise sa position ou son poste et les attributions qui en découlent, comme s'il les avaient hérité, ou comme si c'étaient les siens propres. Les deux notions renvoient donc à l'appropriation privative des charges publiques par leurs détenteurs. Elles permettent de

<sup>2</sup> - Voir, Elizabeth Picard, "Le système consociatif est-il reformable? contribution au colloque: *The Lebanese System: a Critical Reassessment*, AUB, 18 - 19 mai, 2001, P. (5)

<sup>3</sup> - Ibid, p. (24).

<sup>4</sup> - Voir à titre d'exemple, les textes de Elias Khoury, dans l'hebdomadaire, *Moulhac an-nahar*, dont celui du 30 juin, 2001.

<sup>5</sup> - Voir, Najah Wakim, *Les mains noires*, Société d'impression, de distribution et d'édition, 1998, p. (6).

définir un genre particulier d'élites politiques, les élites patrimoniales et néo-patrimoniales, et un genre d'Etat, l'Etat patrimonial et néo-patrimonial. Les élites en question sont ainsi définies par le rapport qu'elles entretiennent avec l'Etat, qui est un rapport d'appropriation privative de ses ressources. La politique est pour eux un business. Cela imprime une logique de fonctionnement à l'Etat, traduisant sa soumission à cet usage privatif de ses ressources par les élites en question. Elles justifient de le qualifier d'Etat patrimonial et néo-patrimonial.

Qu'est ce qui distingue les deux notions? Le patrimonialisme renvoie à un mode de domination historique, analysé pour la première fois par Max Weber. Dans l'Etat patrimonial, c'est la référence à la tradition qui confère une légitimité au pouvoir du chef politique et à l'appropriation privative des ressources de l'Etat qu'il fait. Dans l'Etat néo-patrimonial, le détenteur du pouvoir fait le même usage des ressources publiques. Mais il le fait dans le cadre d'un Etat doté de structures légales et formelles modernes. L'administration de cet Etat fait usage du droit écrit, et se réfère à des normes de fonctionnement légales-rationnelles. Ses tenants prétendent souscrire aux idéaux de la construction étatique et nationale et tiennent un discours sur l'intérêt général.

#### *l'Etat néo-patrimonial, un Etat sous-développé*

C'est parce que la démarche néo-patrimoniale obéit à une logique particulariste, à savoir, le service d'intérêts particuliers, et non la poursuite du bien public, qu'elle est source de dysfonctionnement politique et administratif de l'Etat, et source de blocage de la croissance économique du pays qu'il chapote.

Elle est source de désinstitutionnalisation de l'Etat. La désinstitutionnalisation se manifeste à travers la personnalisation du pouvoir à laquelle se livrent les leaders patrimoniaux, et à travers leur gestion informelle des affaires publiques. Cela définit un Etat sous-développé politiquement.

Elle est contraire au développement économique. D'abord, parce que l'élite politique néo-patrimoniale n'est pas concernée par le développement, mais par l'accumulation de ressources économiques et politiques pour ses membres. Ensuite, parce qu'en faisant dépendre les décisions publiques des intérêts et du bon vouloir des leaders patrimoniaux, elle est source d'arbitraire, et induit une incertitude chez les investisseurs privés vis à vis du pouvoir politique. Enfin, parce qu'elle soustrait des ressources économiques destinées au développement pour que les leaders patrimoniaux puissent en faire usage, ou les investir politiquement. Elle va pour toutes ces raisons à l'encontre de la logique de développement capitaliste, et constitue de ce fait un obstacle au développement économique.

Cette même définition de l'Etat néo-patrimonial comme un Etat sous-développé, renseigne sur l'alternative à ce qu'il est. Cette alternative est représentée par l'Etat de droit moderne, à administration légale-rationnelle, dont le fonctionnement a lieu conformément à des règles générales et impersonnelles, où des mécanismes institutionnels limitent l'arbitraire du pouvoir, et où le jeu politique n'est pas centré exclusivement sur l'appropriation privative des ressources de l'Etat.

#### *Les travaux sur le Liban*

Pendant longtemps, s'est imposée une définition du personnel politique libanais, qualifiant ses membres comme étant des "féodaux politiques". L'expression est empruntée à Michael Hudson.

Le premier travail d'ensemble mettant le clientélisme au coeur du modèle libanais et de son fonctionnement, est celui de Michael Johnson<sup>6</sup>. Pour Johnson, le clientélisme est " le phénomène central de l'économie, de la société et de la politique libanaises"<sup>7</sup>. Le "patron de clientèle" y est identifié comme étant l'élément constitutif de la classe politique libanaise. C'est aussi le premier travail à mettre l'accent sur les pratiques de patronage politique, et où l'on souligne que "la politique est un business"<sup>8</sup>.

Elizabeth Picard constate à son tour, que "les relations sociales et politiques sont essentiellement des rapports de clientèle (...)"<sup>9</sup>. Elle aussi identifie le "patron de clientèle" comme étant l'élément constitutif de l'élite politique libanaise.

Cette qualification du modèle libanais comme un modèle clientéliste aurait une autre conséquence, ayant trait à la qualification de son système politique. Elle autorise à le ranger, en employant les termes de Guy Hermet, dans la catégorie des systèmes parlementaires-clientélistes. Le parlementarisme de ces derniers est d'un genre particulier, différent de celui des pays occidentaux. En effet, parce que les systèmes parlementaires-clientélistes ne favorisent pas la formation démocratiques des électeurs, qu'ils les incitent à faire peu de cas de la pratique électorale et du système représentatif, et qu'ils ne peuvent pas engendrer un multipartisme représentatif et modernisateur, ils sont qualifiés par Guy Hermet de pseudo-parlementarismes<sup>10</sup>. Le système libanais en serait ainsi un.

La référence au clientélisme se retrouve aussi dans certains travaux sur le Liban réalisés durant la période de l'après-guerre civile libanaise. Christophe Ingels voit que l'histoire de l'administration libanaise depuis le dix-neuvième siècle, traduit une opposition qui se manifeste de manière récurrente, entre deux logiques, celle du clientélisme et celle de la centralisation<sup>11</sup>. Les pratiques clientélistes et patrimoniales sont invoquées tour à tour dans son texte, pour qualifier les rapports entre élites politiques et appareil administratif. Les notions de patrimonialisme et de néo-patrimonialisme n'y servent cependant pas pour qualifier dans ces termes là, l'élite politique libanaise et l'Etat libanais. Albert Dagher souligne la distinction de Jean-François Medard entre clientélisme politique et néo-patrimonialisme, mettant en avant le caractère comparatif plus étendu de cette dernière notion par rapport à la première. Elle autorise à ses yeux de qualifier l'Etat libanais,

---

<sup>6</sup> - Voir, Michael Johnson, *Class and Client in Beirut: the Sunni-Muslim Community and the Lebanese State*, Ithaca press, 1986.

<sup>7</sup> - Ibid, p. (41)

<sup>8</sup> - Ibid, p. (101 et 106).

<sup>9</sup> - Voir, Elizabeth Picard, *Liban, Etat de discorde*, éditions Gallimard, Paris, 1988, p. (87-89).

<sup>10</sup> - Voir, Guy Hermet, *Aux frontières de la démocratie*, Paris, P.U.F., 1983

<sup>11</sup> - Voir, Christophe Ingels, *L'Administration libanaise au sortir du conflit civil: permanence de l'enjeu politique partisan et impératifs fonctionnels de la reconstruction à portée nationale*, Thèse, I.E.P. d'Aix-en-Provence, 1999, p. (14)

comme un Etat néo-patrimonial<sup>12</sup>. Le texte le plus récent à avoir été consacré aux relations entre l'élite politique libanaise et l'Etat, est celui de Reinoud Leenders<sup>13</sup>. Le titre de sa contribution, "des moyens publics au service de fins privées", évoque l'essence du patrimonialisme et du néo-patrimonialisme. Il y est question de la corruption politique de l'après-guerre civile, et de son extension durant cette même période, à une échelle sans commune mesure précédente. Son analyse du phénomène est structurée sous la forme d'un constat des faits, suivi d'une analyse des "opportunités" qui l'ont rendu possible, et des raisons de la "bonne volonté" manifestée à saisir les occasions qu'il offre.

*qualifier l'Etat libanais d'Etat néo-patrimonial*

Les textes qui viennent d'être cités, évoquent des structures de clientélisme, et des pratiques de patronage politique, de corruption, etc., caractérisant le modèle libanais. Elles ont, selon les termes de J.F. Medard, "un point commun qui en fait des espèces d'un même genre: elles reposent toutes sur l'absence de distinction véritable entre le domaine public et le domaine privé"<sup>14</sup>. Ceci est au coeur de la notion de patrimonialisme et de néo-patrimonialisme.

La supériorité de la notion de néo-patrimonialisme apparaît ainsi dans la généralité du concept<sup>15</sup>, ou dans la polysémie de ce terme<sup>16</sup>, c'est à dire dans la possibilité de l'utiliser pour désigner différents types d'Etats néo-patrimoniaux, chacun traduisant une combinaison spécifique de structures et de pratiques néo-patrimoniales.

Aussi, vu que le modèle libanais se renferme sur une ou plus des structures et des pratiques néo-patrimoniales, avec une dominante représentée par le patronage politique, cela autorise à le qualifier dans les termes d'un Etat néo-patrimonial. La même définition de l'Etat libanais comme un Etat néo-patrimonial permet d'effectuer une relecture du système consociatif libanais à la lumière de cette notion.

## **2. Une relecture du système consociatif libanais à la lumière de la notion de néo-patrimonialisme**

*ingouvernabilité et système consociatif*

L'ingouvernabilité paraît être un trait distinctif du système politique libanais de l'après guerre civile, et une conséquence de l'usage fait du système consociatif libanais par l'élite néo-patrimoniale libanaise.

Le paysage le plus commun auquel les libanais avaient été habitués tout au long des années de l'après-guerre, est celui de leurs responsables politiques aux prises dans des luttes les uns contre les autres, qui ne cessent que pour recommencer de nouveau. Ces

<sup>12</sup> - Voir, Albert Dagher, *L'Etat et l'Economie au Liban: action gouvernementale et finances publiques de l'Indépendance à 1975*, Cahiers du CERMOC, 1995, p. (17).

<sup>13</sup> - Reinoud Leenders, "Public Means to Private Ends: State Building and Power in Post-War Lebanon", contribution au colloque de l'AUB, *The Lebanese System: a Reassessment*, 15-17 mai, 2001

<sup>14</sup> - Voir, J.-F. Medard, "L'Etat sous-développé en Afrique noire: clientélisme politique ou néo-patrimonialisme?", Centre d'Etudes d'Afrique Noire, I. E. P., Bordeaux, *Travaux et Documents*, n. 1, p. (24)

<sup>15</sup> - Voir, J.-F. Medard, "Patrimonialism, patrimonialization, neo-patrimonialism and the study of the post-colonial state in subsaharan africa, contribution to the seminar on "Max Weber, politics and administration in the third world", Roskilde University, Denmark, 11-12 December, 1995, p. (5)

<sup>16</sup> - Voir, J.-F. Medard, "L'Etat néo-patrimonial en Afrique noire", in J.-F. Medard (dir.), *Etats d'Afrique Noire: formations, mécanismes, crise*, éditions Karthala, 1991, p. (329)

luttres aboutissent quelquefois à la résignation temporaire de l'un ou l'autre parmi eux. Elles les amènent le plus souvent à prendre le chemin de Damas, qui se charge d'arbitrer entre eux, et de les ramener à de meilleurs termes entre eux.

Avant 1975, le système politique libanais avait à plusieurs reprises, été confronté à des crises longues d'ingouvernabilité. Les conflits au sommet de l'Etat avaient été un paysage commun durant la période en question. La guerre civile libanaise viendra au terme d'une longue crise d'ingouvernabilité ayant débouché sur une crise de légitimité du système politique existant.

*les modifications constitutionnelles de 1990*

Cette même ingouvernabilité paraît être le trait distinctif du système durant la période de l'après guerre civile. Les Accords de Taëf engendrent une nouvelle répartition des pouvoirs au sein de l'exécutif. Le pouvoir exécutif confié jusqu'alors au président de la république est placé entre les mains du conseil des ministres réuni. Ils renforcent les pouvoirs de la Chambre, au détriment de l'exécutif. Le gouvernement ne peut plus dissoudre cette dernière que dans des cas très limités. Aussi, le gouvernement n'a plus la possibilité de promulguer par décret, les projets de loi revêtus du caractère d'urgence. Mais l'exécutif est aussi handicapé dans sa capacité de gouverner, par l'obligation faite aux cabinets formés, de refléter en leur sein le poids des différentes composantes de l'élite politique présente. C'est cela qu'on appelle le consocialisme libanais.

*Consocialisme et responsabilité*

C'est ce cadre là qui engendre une situation où les responsables politiques sont déresponsabilisés à l'égard des conséquences de leur gestion des affaires publiques.

Aussi, lorsque le premier ministre est questionné au sujet de son équipe ministérielle, il nie qu'elle soit la sienne. Il dit qu'elle est une équipe consocionnelle qui reproduit en son sein le poids des différentes composantes de l'élite politique. Cela veut dire qu'il n'en est pas responsable, et que les autres ne le sont pas plus que lui non plus. En d'autres termes, tout le monde est responsable au gouvernement et tout le monde ne l'est pas. Aussi, le système consociatif paraît avoir été le meilleur pacte établi entre les membres de l'élite politique pour exercer le pouvoir sans être responsables, et pour échapper à l'obligation de rendre compte.

*Usage du conflit et légitimité*

Mais si les leaders politiques parviennent à échapper aux conséquences de leur gestion des affaires publiques, et qu'ils arrivent à se maintenir dans leurs positions malgré leur échec à promouvoir la construction nationale, c'est parce qu'ils se présentent comme des champions communautaires, concernés par la défense de ce qu'ils présentent comme étant les intérêts de leurs communautés respectives. Michael Johnson avait déjà noté le fait que les notables aiment se présenter comme des champions communautaires<sup>17</sup>. Il qualifia les conflits entre les za'im-s, ou patrons de clientèle, comme étant une part de la "superstructure du clientélisme"<sup>18</sup>.

Les faits d'une semaine relatés par la presse quotidienne suffisent en effet, pour fournir assez d'informations sur la manipulation de la segmentarité communautaire à laquelle les leaders politiques se livrent pour asseoir et conserver leur légitimité. La nomination de treize doyens à l'Université libanaise, a pris 16 mois pour être décidée. Elle eut lieu en

<sup>17</sup> - Voir, M. Johnson, op. cit., p. (25)

<sup>18</sup> - Ibid, p. (164)

octobre, 2001. Le poste de doyen ne représente pas un grand enjeu, ni par le pouvoir qu'il représente, ni par la distribution de ressources qu'il peut motiver. L'ajournement répété des nominations exprime le fait que les leaders patrimoniaux se mettent en conflit à ce niveau pour se donner une légitimité comme défenseurs des intérêts de leurs communautés respectives. Le retard explique aussi que chaque fois qu'il s'agit de modifier la répartition existante, cela entraîne une mésentente entre ces mêmes leaders à ce propos, le blocage des nominations, et amène finalement au maintien des choses en l'état.

Le conflit permet aussi, de s'imposer à sa communauté et de la mobiliser, le cas échéant. Il y a après guerre comme une perpétuation de la pratique connue et expérimentée par les chefs miliciens durant la guerre, consistant à prendre sa propre communauté en otage et faire taire ses protestations, en l'engageant dans des situations de conflit et d'affrontement avec les autres. Ainsi le chef a besoin du conflit pour montrer à sa communauté et à sa clientèle qu'il leur est nécessaire. Le même conflit lui génère ressources et pouvoir. La réalité de l'après guerre montre que les leaders patrimoniaux continuent à se présenter comme des défenseurs de leurs communautés respectives dans la paix, comme ils l'ont été dans la guerre.

*Donner son vrai contenu, au communautarisme politique libanais*

Aussi, l'évidence qui saute aux yeux est que la lutte politique qui se déroule dans ce cadre, se distingue de celle qui a lieu dans un consocialisme de pays développés. Ce qui lui confère sa particularité, c'est qu'elle est d'abord concernée par le partage des ressources publiques. Cela autorise à donner une autre appellation, ou un autre contenu, à ce qu'on a l'habitude de nommer, le communautarisme politique libanais.

Ainsi, à partir du moment où les deux caractéristiques du système ont été identifiées comme étant le patrimonialisme et la segmentarité communautaire, pourquoi ne pas les intégrer dans une même entité théorique, que la démarche d'analyse néo-patrimoniale nous offre.

Le communautarisme politique libanais serait alors à analyser dans les mêmes termes utilisés pour qualifier les conflits ethniques auxquels prennent part les chefs politiques, dans le cadre d'Etats néo-patrimoniaux multi-ethniques. J.-F. Medard identifie la politique ethnique comme étant l'une des pratiques incluses dans le patrimonialisme. Les conflits ethniques qui s'y expriment ne sont pas des conflits à caractère purement culturel, mais des "luttres pour le pouvoir qu'il soit politique, économique et social. Il s'agit à la fois de se protéger, d'éviter de se laisser dominer et exploiter et d'accéder au pouvoir et ce qu'il procure"<sup>19</sup>. Elle a également l'intérêt de fixer l'attention sur l'usage fait par l'homme politique des autres groupes ethniques, soit comme "boucs émissaires"<sup>20</sup>.

Transposée dans le cadre libanais, l'analyse du communautarisme politique dans ces termes là, a l'intérêt de permettre de définir les luttes qui s'y déroulent, telles qu'elles sont dans la réalité, à savoir des luttes que les membres du personnel politique se livrent les uns aux autres, pour l'appropriation privative des ressources publiques, et donc distinctes de celles qui se déroulent dans le cadre d'un consocialisme de pays développés.

<sup>19</sup> - Voir, J.-F. Medard, 82, op. cit., p. (19)

<sup>20</sup> - Voir, J.-F. Medard, 95, op. cit., p. (9)

Cela permet aussi de dévoiler le jeu des hommes politiques qui manipulent le clivage, ici représenté par la ségmentarité communautaire ou confessionnelle, et mettent à cette fin, le pays au bord de la guerre civile. Cette démarche permet enfin, de mettre le doigt sur le risque que leurs luttes font encourir à l'Etat, soit sa dissolution.

*Ce qui est en cause, c'est le néo-patrimonialisme, non le confessionnalisme*

Cela permet aussi de montrer que ce qui est en cause, ce n'est pas le confessionnalisme politique en tant que tel, mais l'usage qui en est fait par les membres de l'élite politique néo-patrimoniale, toutes confessions confondues.

Des travaux sérieux continuent à ce jour de considérer que les problèmes du Liban proviennent du confessionnalisme politique. Sortir du confessionnalisme apporterait à leurs yeux, la solution des problèmes libanais<sup>21</sup>. Or, le problème du Liban, de son Etat et de sa société, réside dans l'introduction de la logique patrimoniale au sein de l'Etat, soit sa patrimonialisation. Ingels cite des travaux portant sur le dix-neuvième siècle, montrant que les débuts de cette patrimonialisation de l'Etat, remontent à cette époque. Elles coïncident avec l'instauration du régime autonome du Mont-Liban, et l'obligation qui fut faite au gouverneur ottoman de cette province, de faire appel aux représentants des familles féodales et notables, pour occuper les charges publiques, entamant et consacrant dès cette époque la patrimonialisation de l'Etat libanais<sup>22</sup>. Aussi, ce dont il faut sortir, c'est du néo-patrimonialisme, et pas spécialement du communautarisme ou confessionnalisme.

## **II. LE CONTEXTE ADMINISTRATIF DE L'APRES-GUERRE**

Au-delà du fait qu'elle renseigne sur l'usage privatif des ressources publiques par les membres de l'élite néo-patrimoniale, la démarche néo-patrimoniale permet de qualifier d'autres phénomènes d'une grande importance communs à l'expérience des Etats néo-patrimoniaux sous-développés. Elle relève les phénomènes de personnalisation du pouvoir et de gestion informelle des affaires publiques, lesquels traduisent des contextes de désinstitutionnalisation de l'Etat, communs à ces pays. Beaucoup d'Etats néo-patrimoniaux se voient confrontés au sort commun représenté par le dépérissement ou disparition de leurs administrations publiques. Aussi, l'exacerbation du patrimonialisme aboutit quelquefois à des situations de corruption généralisée, qu'il est possible de qualifier dans les termes de "marketisation" de l'administration.

On retrouve ces mêmes phénomènes dans l'expérience du Liban et de son administration durant la période de l'après guerre civile. Il est ainsi possible de lire le contexte administratif d'après guerre avec les notions de patrimonialisation de l'administration, de dépérissement de l'appareil administratif, et de sa "marketisation". La démarche d'analyse néo-patrimoniale permet aussi d'expliquer les raisons du blocage du développement économique du Liban, durant cette même période.

<sup>21</sup> - Voir à titre d'exemple, un texte récent de Oussama Makdissi, " Du confessionnalisme au nationalisme libanais", *an-nahar* du 3 / 1 / 2002.

<sup>22</sup> - Voir, Ch. Ingels, op. cit., p. (31)

## 1. Patrimonialisation et dépérissement de l'appareil administratif

### *confessionnalisme et administration chez Crow*

L'administration libanaise a de particulier qu'elle assure la représentation des différentes communautés dans l'administration. Cette représentation a été instituée dans la Constitution de 1926. L'article 95 dispose en effet, qu' "à titre transitoire (...) les communautés seront totalement représentées dans les emplois publics (...)". Elle a été réaménagée en faveur d'une meilleure représentation des communautés musulmanes, une première fois, en 1943, et ensuite par la réforme administrative de 1959. Les postes de l'administration sont alors partagés par moitié entre chrétiens et musulmans. Elle a été réaffirmée une fois de plus par les Accords de Taëf, en 1990, bien qu'il faille souligner que l'amendement de la Constitution découlant des Accords de Taëf dispose que la répartition précédente des postes publics ne vaut que pour ceux de première catégorie.

Ralph Crow<sup>23</sup> a relevé les deux facettes de la représentation confessionnelle dans l'administration. Dans le texte en question, le confessionnalisme de la fonction publique se voit accorder une légitimité et un droit de cité, parce qu'il remplit une fonction sociale. La conclusion à laquelle Crow parvient est que "l'administration libanaise est "efficiente" dans les termes sociétaux généraux", parce qu'elle obéit à ce niveau aux prescriptions constitutionnelles et aux attentes publiques<sup>24</sup>.

L'autre facette du confessionnalisme de la fonction publique souligné par Crow, est dans l'obstacle qu'il constitue au recrutement des meilleurs talents aux plus hauts postes de responsabilité<sup>25</sup>. D'après lui, les deux objectifs de la représentation confessionnelle au sein de l'administration, et d'efficience étaient conflictuels, vu que les candidats étaient inégalement répartis parmi les différentes communautés. L'avis émis par Crow pouvait à la rigueur se justifier à l'époque de la réforme administrative de 1959. Les dispositions du décret-loi sur le statut de la fonction publique de 1953, instituant un concours pour les postes de quatrième et de troisième catégories, ont été modifiées en 1955. Le concours a été remplacé par un examen. Le but de cela était de permettre l'accès des candidats non chrétiens aux postes de l'administration. Or, s'il y a une évidence de nos jours, c'est que le problème souligné par Crow n'existe plus maintenant. Toutes les communautés disposent de gens qualifiés.

### *la dichotomie formel-informel et l'élite politique libanaise*

Crow a aussi été le premier à opposer pratique formelle et pratique informelle dans l'activité de l'administration libanaise. Son texte oppose "les comportements administratifs informels" et les "objectifs administratifs formels". Comme exemple à cela, il souligne que le soutien politique dont peuvent s'assurer les candidats à la fonction

<sup>23</sup> - Voir, Ralph Crow, "Confessionalism, public administration, and efficiency in Lebanon", in L. Binder (ed.), *Politics in Lebanon*, N.Y.: John Wiley and sons, 1966

<sup>24</sup> - Ibid, p. (176). On retrouve cette appréciation globalement positive du modèle libanais chez la majorité des membres et proches du cercle académique de l'AUB, à commencer par Albert Badre, en passant par Charles Issawi, Iliya Harik, Samir Makdissi et d'autres. A tel point qu'elle se présente comme étant le trait commun de ces travaux. Voir une revue de cette littérature in, A. Dagher, 1995, op. cit., pp. (18 - 29)

<sup>25</sup> - Ibid, p. (177)

publique fausse la norme de choix des plus qualifiés d'entre eux, et nuit donc à l'objectif d'"efficacité".

Mais il va plus loin que cela dans la détermination de la responsabilité de la classe politique dans les problèmes de l'Etat et de l'administration. Il souligne en fait, qu'il dépend de cette classe de pouvoir ou non maintenir un système de gouvernement jugé alors, meilleur que ce que l'on trouve dans les pays voisins<sup>26</sup>.

Or, la période de l'après-guerre montre que plus qu'à aucun autre moment de l'histoire du Liban, les problèmes de l'administration proviennent de la nature des rapports que l'élite néo-patrimoniale entretient avec elle. Ces rapports déterminent un recul de la pratique formelle et institutionnelle au sein de l'administration. Ils lui substituent des pratiques informelles.

#### *élite politique et administration*

En effet, c'est parce que la finalité de l'élite patrimoniale est le service de ses propres agents et non pas le développement<sup>27</sup>, qu'elle va être incapable de promouvoir un projet de construction nationale, ou que sa pratique va aller à l'encontre de la construction d'un projet national.

Pour réaliser le sursaut national, au sortir de la guerre civile, il fallait un climat nouveau dont il est du ressort de la classe politique de créer. Le sursaut supposait l'existence d'un projet chez cette élite, et l'ambition de transformer le pays. Or, cela ne pouvait pas avoir lieu sur les mains de l'élite néo-patrimoniale, vu que son essence même le lui interdit, et parce qu'elle n'a pas d'autre horizon que le partage de ce qu'il y a.

La classe politique hérite d'une administration en panne. Cette dernière continue de l'être, tout au long de la période d'après guerre, par manque de volonté de la reformer. Autrement dit, la classe politique entretient l'insuffisance de l'appareil administratif, dès le départ de l'après guerre et tout au long de cette même période.

Le rapport de la classe politique à l'administration peut être traduit par la notion de patrimonialisation de l'administration. Cette patrimonialisation explique d'abord, le dépérissement de l'administration. Elle explique aussi l'extension de la corruption comme jamais auparavant, dès que la mise en oeuvre d'un projet de reconstruction en a fourni l'occasion. Elle explique enfin le gaspillage associé à la mise en oeuvre de la politique économique d'après guerre et ses conséquences, soit le blocage de la croissance économique du pays.

### **A. Quelques éléments sur la composition de l'administration dans l'après guerre**

Il est possible d'éclairer la situation de l'administration durant la période de l'après-guerre en faisant état de deux éléments qui la caractérisent : 1) les postes vacants et leur évolution; 2) la place que les journaliers y tiennent.

La réforme administrative de 1959 prévoit un cadre de l'administration qui ne sera jamais rempli. Des licenciements de personnel ont même lieu en 1965, au début du mandat Hérou. Elles sont justifiées par les mesures de resserrement budgétaire. Un nombre important de fonctionnaires permanents quitte l'administration durant la première moitié des années 1970, à cause de l'aggravation de la cherté de vie et de la perte de substance

<sup>26</sup> - Voir, R. Crow, op. cit., p. (183)

<sup>27</sup> - Voir, J.-F. Medard, " L'Etat patrimonialisé", *Politique Africaine*, septembre, 1990, p. (30)

des administrations du développement créées par le chéhabisme. La presse de l'époque signale d'importants départs dans certaines administrations en particulier, comme l'Institut de Recherches Agricoles<sup>28</sup> ou le ministère du Plan. Ce dernier ne renferme en 1974 que 47 % des fonctionnaires prévus au départ<sup>29</sup>. La vacance sera aggravée encore davantage durant la période 1975-1990 par l'arrêt de recrutement de fonctionnaires de carrière titularisés.

*postes vacants et journaliers au sortir de la guerre*

Au sortir de la guerre, 2/3 des postes de l'administration centrale sont vacants<sup>30</sup>. Le rapport Knox, établi par l'UNDP en 1992, à la demande du gouvernement libanais, signale l'existence à cette date de 33 % de postes vacants en première catégorie, et de 57 % de postes vacants en deuxième et troisième catégories<sup>31</sup>. Le Conseil de la fonction publique établit à son tour, en 1993, le premier recensement de l'après-guerre sur les fonctionnaires placés sous son contrôle. Leur nombre total est de 32 374 agents, à l'exclusion des forces armées, de sécurité, des magistrats, des agents municipaux et des enseignants. 54 % de ce total sont à l'époque des postes vacants.

A côté du problème de la vacance des postes, l'administration fait face au sortir de la guerre, au poids des journaliers en son sein. L'arrêté de 1925 sur le statut de la fonction publique, est le premier à répartir le personnel de l'administration en cadres, contractuels et journaliers<sup>32</sup>. Cette dernière catégorie allait devenir celle des postes subalternes et constituer la principale voie par laquelle les leaders patrimoniaux distribuent des postes publics à leurs clientèles. L'embauche incontrôlée de personnel temporaire subalterne s'aggrave au cours du mandat Frangié. La presse de l'époque rapporte des exemples anecdotiques sur les excès à ce niveau commis par les ministres en poste. Le ministre de la santé du cabinet T. Solh aurait recruté jusqu'à 1974, 800 personnes. Une commission nommée par le président du conseil, formée de membres de l'Inspection centrale et du Conseil de la fonction publique, ne parvient pas à se prononcer sur la légalité de ces nominations<sup>33</sup>. La presse rapporte aussi que le nombre d'employés du ministère de l'Agriculture aurait été multiplié par deux, en un an<sup>34</sup>. Elle rapporte enfin, que le ministère des finances se plaignait des crédits non prévus au budget qu'il avait à ouvrir pour payer les journaliers recrutés par les différents ministres<sup>35</sup>.

Aussi, ce qui caractérise l'administration depuis avant 1975 déjà, est que le pourvoi aux postes vacants se fait d'abord au sommet, c'est à dire au niveau des postes de première catégorie, pour satisfaire les leaders patrimoniaux et les différentes communautés, et qu'ensuite, il se fait par le bas, au niveau de la cinquième catégorie et des journaliers, sur l'initiative des différents ministres en poste.

D'après le rapport du C.F.P. de 1993, les journaliers forment 40 % du total des agents recensés. 47 % d'entre eux ne disposent pas d'un niveau supérieur à celui du brevet, 9,1 %

---

28- Voir, *an-nahar* du 1/1/75

29- Voir, *an-nahar* du 7/5/74

30- Ingels, p. (132)

31- Ibid, p. (146)

32- Ibid, p. (41)

33- Voir, *an-nahar* du 26/8/74

34- Voir, *an-nahar* du 14/11/74

35- Voir, *an-nahar* du 13/1/74

sont bacheliers et 2,6 % seulement sont de niveau universitaire. Aussi, les journaliers et les contractuels réguliers formant la catégorie des "employés temporaires" représentent deux agents sur trois dans les administrations centrales et les établissements publics<sup>36</sup>.

*l'évolution des vacances*

Un rapport présenté en mars 2001, par le ministre d'Etat chargé des affaires du développement administratif, à une réunion interministérielle, établit que les vacances représentent 10000 postes sur 22000 prévus, soit 45% du total, et qu'elles se concentrent surtout dans la troisième et quatrième catégorie<sup>37</sup>. Les chiffres du C.F.P. se rapportant aux effectifs de l'administration sur la période 1995-2001, montrent un taux de vacance moyen sur la période de 60%. Ils montrent aussi que le taux de vacance est passé d'un maximum de 66,8 % en 1996 à 54,4 % en 2001<sup>38</sup>. Il y aurait ainsi eu une légère augmentation du taux de vacance sur la période en question. Les chiffres de 2001 permettent cependant de constater des différences à ce niveau entre les différentes unités administratives.

*les administrations les plus sinistrées*

Parmi les plus sinistrées à ce niveau, on retrouve celles concernées par l'application de la loi, comme le ministère de la Justice, la fourniture d'études statistiques sur l'économie, comme l'Administration centrale de la statistique, l'aide à l'industrie, comme le ministère du même nom, etc.

La vacance des postes de deuxième et de troisième catégorie atteint 67 % du total prévu au ministère de la Justice. A l'Administration centrale de la statistique, la vacance concerne 28 postes sur les 29 prévus en deuxième catégorie. Elle atteint 67 % des postes prévus dans les cinq catégories. Aussi, n'est-il pas surprenant que la première et seule estimation du PNB de l'après guerre eut porté sur les deux années 1994 et 1995, et qu'il eut fallu attendre vingt ans avant que l'administration n'eut fourni une nouvelle estimation du PNB, après la dernière du genre à avoir été réalisée par la Direction centrale de la statistique en 1974. Cela explique aussi que le Liban ne puisse pas encore disposer d'un document sur sa balance de paiements, onze ans après le retour de la paix civile, et vingt-sept ans après le dernier du genre établi par la DCS pour l'année 1974.

La vacance des postes touche aussi 86,5% des postes de troisième et de quatrième catégorie, au ministère de l'Industrie. C'est l'administration censée élaborer et mettre en exécution des mesures de soutien à l'industrie. Le taux de vacance élevé qu'elle connaît montre qu'on n'en veut pas.

Les records de vacance se retrouvent aussi dans les nouvelles administrations créées dans l'après guerre, comme le ministère de l'Environnement ou celui de la Culture. Dans le premier cas, la vacance atteint 85 % des postes de troisième et de quatrième catégorie. Dans le second, il y a vacance totale des postes d'encadrement, et un taux de vacance de 85 % pour la troisième et quatrième catégorie.

---

<sup>36</sup>- Ingels, p. (149)

<sup>37</sup>- Voir, Bureau du ministre d'Etat pour les Affaires du Développement Administratif, "L'expérience libanaise dans le domaine du développement administratif : aspects positifs et contraintes", papier présenté à la réunion des deux ministres d'Etat, libanais et syrien, pour les affaires du développement administratif, datée du 3/3/2001, 14 pages, p. (6).

<sup>38</sup>- Les rapports sont respectivement de 14885/22260 et de 13209/24269. Voir, Conseil de la Fonction Publique - Direction du Personnel - Service des dossiers personnels, "Listes" datées du 29/9/2001, p. (6) et du 30/1/2002

La vacance est moins forte au ministère des finances, où elle ne concerne que 32,5 % des postes prévus. Le taux de vacance est de 38 % pour l'ensemble des agences de contrôle, représentées par le Conseil de la fonction publique, l'Inspection centrale, la Cour des comptes et le Conseil supérieur de discipline. Cela est probablement à rattacher à l'insistance de la Banque Mondiale, à travers les mesures préconisées depuis 1992, à voir se rétablir les capacités du ministère des finances et des organes de contrôle.

*évolution des effectifs des journaliers*

Les mêmes chiffres du C.F.P. de 2001 permettent de constater l'évolution de la situation des journaliers dans les administrations et établissements publics placés sous son contrôle sur la période en question. Le pourcentage de ces derniers sur les postes prévus est de 40 % en 1993. En 1997, le personnel temporaire (journaliers + contractuels) représente 39 % du total prévu. Il passe ensuite à 30,8 % du total en 1999-2000, et à 20,7 % du total en 2001.

En effet, les journaliers font l'objet de plusieurs mesures tendant à réduire leur nombre: 1) le cabinet Hariri promulgue en 1996 le décret 5883 limitant le nombre maximum de journaliers dans chaque ministère; 2) les journaliers sont invités à passer des examens pour les intégrer dans le cadre. Cette démarche s'accélère à partir de l'an 2000 en réponse à la pression exercée par la Banque Mondiale à ce niveau. Aussi, la baisse de leur pourcentage dans le total reflète en premier lieu, leur intégration dans le cadre ou leur titularisation. Elle reflète également le départ d'un certain nombre d'entre eux à la retraite. Cela ne signifie pas cependant que les différents ministres s'abstiennent durant la période en question d'embaucher du personnel temporaire subalterne. Ils utilisent un certain nombre d'astuces pour contourner les mesures de limitation d'embauche de cette catégorie de personnel. La restructuration du ministère de l'Information en 2001, révèle l'existence de 2400 personnes inscrites sur les bordereaux de paye du ministère, comme "correspondants de presse". La révélation de ces chiffres fait l'effet d'un scandale et montre à quel point l'après-guerre a dû se prêter à ce genre d'excès<sup>39</sup>. Le principal astuce juridique auquel les ministres ont recours est de traiter les journaliers recrutés, comme s'il s'agissait de contractuels. Aussi, en établissant des contrats pour cette même catégorie de personnel, le conseil des ministres contredit ses propres mesures d'interdiction d'embauche de ces derniers. Dans certaines administrations, comme le ministère des Déplacés, le profil des nouveaux contractuels est exactement le même que celui des anciens journaliers. La même remarque vaut pour les "contractuels à l'heure" au ministère des Finances.

Aussi, un certain nombre de personnel subalterne est engagé en tant que contractuels pour aussitôt bénéficier des mesures de titularisation décidées par le gouvernement. La politique de titularisation entreprise oblige d'ailleurs les administrations concernées à redéfinir et à élargir leur cadre pour faire place aux nouveaux titularisés et pour recevoir les "effectifs en surplus" qu'il s'agit de répartir sur les différents ministères.

---

<sup>39</sup> - Cela est confirmé par le rapport du C.F.P. sur le personnel temporaire employé dans l'ensemble des unités du secteur public - à l'exclusion de l'éducation nationale qui n'a pas fourni l'information demandée. Il est destiné à établir le nombre des "effectifs en surplus" à répartir sur les différentes administrations. Il fournit un nombre total de 13613 agents temporaires, soit l'équivalent de 122 % des fonctionnaires cadres, placés sous le contrôle du C.F.P., dont le nombre s'élève à 11100. Voir compte rendu de ce rapport dans *an-nahar* du 6 février, 2002.

Avec une telle composition de l'administration, la moyenne d'âge de ses membres aurait été en 1997, d'après le C.F.P., de cinquante-trois ans<sup>40</sup>.

### **B. L'allégeance à la place de la légalité**

Au-delà de la composition de l'administration dont certains éléments viennent d'être reportés au paragraphe précédent, c'est l'ambiance que la gestion patrimoniale y fait régner durant la période de l'après guerre qui explique son dysfonctionnement radical.

L'épuration administrative de 1965 aurait fourni l'occasion de reclientéliser le personnel administratif après l'intermède chéhabiste, en insécurisant l'administration léguée par ce dernier, et en obligeant ses membres à quêter des protections auprès des leaders patrimoniaux.

Mais l'après guerre montre que la clientélisation du personnel administratif a atteint un point tel qu'aucune nomination ne pouvait avoir lieu, à aucun endroit de l'administration, sans avoir été voulue ou agréée par les leaders patrimoniaux concernés.

Rien ne subsiste durant cette période des pouvoirs octroyés par la réforme administrative de 1959 au Conseil de la fonction publique, en matière de nomination des fonctionnaires. La vacance des postes qu'il connaît après 1990 est la plus élevée de toutes les agences de contrôle. Elle concerne en 2001, 48 % de son personnel. Ses directeurs occupent leurs postes par intérim et assument des charges dans d'autres administrations, ce qui a pour effet de réduire encore davantage leur disponibilité. Il est mis dans une situation qui le rend incapable d'effectuer des études sur l'administration. Il ne peut même pas enquêter dans les différentes administrations pour connaître le chiffre exact de leurs effectifs. Il se contente de fournir au public les chiffres que ces administrations ont bien voulu lui transmettre.

La personnalisation des rapports et les rapports informels sont tellement prégnants dans le fonctionnement de l'administration qu'ils deviennent exclusifs du reste et tendent à effacer toute référence aux critères formels à ce niveau.

La période de l'après guerre a cela de particulier, qu'elle voit se perpétuer la dégradation du droit, ayant caractérisé la période de la guerre civile libanaise. L'effacement de la référence à la loi est particulièrement évident dans le comportement des membres de la classe politique<sup>41</sup>. La conséquence de cela est que les agents administratifs savent que leur allégeance aux leaders patrimoniaux est ce qui confère du poids à leurs personnes et aux charges qu'ils détiennent. Ils savent aussi que c'est par leur allégeance à ces leaders qu'ils peuvent assurer leur avancement. L'administration d'après guerre se voit ainsi représentée par une catégorie de fonctionnaires, dont les rapports d'allégeance qu'ils

<sup>40</sup> - chiffre cité par Ingels., op. cit., p. (148)

<sup>41</sup> - Le récit qui suit relaté par la presse est exemplaire d'une situation où les gens se sentent et se savent non protégés par la loi: venant de démarrer sa carrière dans une capitale de province, un fonctionnaire est appréhendé par un commissionnaire pour signer un papier, contre dix dollars. Il refuse. La somme est portée à quarante, mais il continue à refuser. Le soir, il retrouve à la sortie de son bureau un groupe d'hommes dont le commissionnaire en question. Il reçoit une raclée qui lui vaut un arrêt maladie de dix jours. Son supérieur hiérarchique a le courage d'interdire l'accès des bureaux de l'administration concernée à l'agresseur et de résister aux pressions locales pour l'amener à revenir sur sa décision. Le dénouement de l'histoire est assuré par le ministre concerné. Le fonctionnaire agressé retire sa plainte contre l'agresseur. Ce dernier ne reçoit pour toute sanction, qu'une interdiction d'accès aux locaux de l'administration de quinze jours. Voir, Sarkis Naoum, *an-nahar* du 6/2/ 1999.

entretiennent vis à vis de leurs patrons sont ce qui leur confère leur autorité. C'est aussi à la faveur de ces rapports qu'ils peuvent compenser leur incompétence.

Dans une telle situation, les dispositions légales qui distinguent entre les différentes catégories de fonctionnaires et délimitent leurs attributions n'ont plus tellement de valeur. L'absence de référence aux règlements et la prégnance des rapports personnels dans l'activité de l'administration, font qu'un journalier peut avoir plus de poids qu'un fonctionnaire titulaire, ou même son supérieur hiérarchique.

Cette ambiance déprime les cadres et responsables attachés au fonctionnement de l'administration selon les critères de la légalité. Et c'est le sentiment éprouvé par les cadres et hauts fonctionnaires qu'ils n'ont pas d'autorité, qu'ils ne peuvent sanctionner quiconque, ni même préserver leur dignité, qui leur donne une petite idée d'eux-même et leur enlève leur force morale.

Aussi l'ambiance dans laquelle l'administration publique se retrouve tend à la transformer en un endroit pour petites gens, où il ne fait pas bon de se retrouver. Cela empêche les gens de qualité qui s'y retrouvent encore de prendre des initiatives, ou même de se montrer, encore moins de postuler à des postes de responsabilité en son sein, par crainte de l'ambiance qui est la sienne, et de la qualité de ses effectifs.

A la faveur du contexte qui est le sien, l'administration paraît dans l'après guerre tellement pauvre, qu'elle en devient l'otage des leaders patrimoniaux. Elle ne s'exprime que par eux, tandis que eux en font la matière de disputes publiques permanentes et hautement médiatisées.

### **C. "Autonomisation" de l'administration et réseaux**

L'effet délétère de la logique particulariste sur l'action administrative est accentué par rapport à la période d'avant guerre par l'absence d'un univers national commun à cette action. Cette absence traduit le défaut d'un projet national commun, dans lequel les libanais se reconnaissent, et auquel ils peuvent s'identifier.

Les différentes unités de l'administration ne reconnaissent plus des impératifs nationaux auxquels leur action doit être soumise. La logique particulariste opère dorénavant dans le cadre d'une administration qui ne répond que virtuellement de ses actes devant une autorité centrale. Elle paraît être faite de fiefs autonomes qui maintiennent avec l'autorité centrale des rapports distendus, et dans lesquels les logiques particularistes et patrimoniales sont la norme.

Le fonctionnement de l'administration dans son ensemble paraît aussi obéir à une logique de réseaux. Deux individus se sentant suffisamment forts peuvent ainsi former un réseau et soumettre l'administration où ils sont à leurs volontés. Ils peuvent au mieux réorienter son activité pour la rendre conforme à leurs préférences. Au pire, ils constituent un réseau de malfaiteurs.

C'est aussi tout cela qui explique la montée vertigineuse de la corruption, dès qu'un projet de reconstruction eut été engagé, et qu'il eut permis une augmentation sans commune mesure précédente des dépenses publiques.

## **2. La "marketisation" de l'administration**

### *étendue de la corruption chez Leenders*

Dans le travail consacré par Reinoud Leenders à la corruption de l'après guerre, cette dernière est qualifiée d'endémique touchant la totalité de l'Etat et l'ensemble de ses fonctionnaires, du plus bas au plus haut des échelons. Pour évaluer quantitativement et

qualitativement ce phénomène, Leenders recense les différentes démarches adoptées pour le cerner. Les sondages effectués qu'il cite, confirment le haut niveau de corruption, avec 74 % des hommes d'affaire interrogés, affirmant qu'ils ne peuvent pas signer un contrat avec une institution publique sans payer de commissions<sup>42</sup>. Aussi, 62 % des firmes interrogées reconnaissent payer des pots de vin aux fonctionnaires<sup>43</sup>. Les publications de l'Inspection centrale citées par Leenders signalent une large petite corruption dans l'administration. D'autres travaux cités effectués par des organismes internationaux, classent le Liban dans la catégorie des pays à forte corruption, tout en soulignant que les niveaux de cette dernière y ont augmenté plus que dans n'importe quel autre pays<sup>44</sup>.

D'autres études estiment les coûts de la corruption à 2 % du PNB. Des estimations considérées comme circonspectes évaluent les paiements au titre de la corruption à 20 % de la valeur des contrats signés avec l'Etat. Rapporté au montant des dépenses du C.D.R.<sup>45</sup> entre 1992 et 1999, ce pourcentage porte les montants payés par l'Etat au titre de la corruption à 1,35 milliards de dollars<sup>46</sup>, durant la même période. On retrouve le même pourcentage de 20 % de la valeur des contrats, soustrait par la corruption, dans le texte de J-F Medard évoquant la grande corruption pratiquée par les hommes forts en Afrique, chaque fois qu'il est question de contrats internationaux négociés par leurs pays respectifs<sup>47</sup>. Autrement dit, le Liban est bien dans une norme, celle des pays africains.

Aussi, l'image offerte par l'appareil administratif durant une bonne partie de l'après guerre du moins, est qu'il semble s'être mis tout entier en vente. Ce que nous traduisons par l'usage du terme "marketisation" de cet appareil. Elle traduit une situation où le moindre petit service rendu par l'administration est monnayé d'une façon ou d'une autre, où le plus petit sous-fifre se sent autorisé à réclamer son dû, contre le plus petit service rendu et où un agent de l'administration n'écoute un client et ne s'entretient avec lui que pour détecter les moyens d'en tirer profit.

#### *les explications du phénomène*

Toutes les explications ont un élément commun: elles attestent de la dégradation du droit caractérisant la période de l'après guerre. Leenders place les conflits entre les membres de l'élite pour le partage des biens publics à la base du phénomène de la corruption d'après guerre. Ces conflits donnent lieu à des solutions, ou des arrangements institutionnels provisoires, lesquels dénotent l'absence d'un cadre institutionnel non ambigu<sup>48</sup>. Aussi, en empêchant l'émergence d'un cadre institutionnel cohérent, fixant les limites du public et du privé, ces conflits ouvrent la voie à une extension des "opportunités" de corruption.

#### *La démoralisation sociale*

L'explication du phénomène de la corruption est à rechercher aussi dans la démoralisation sociale d'après guerre. Cette démoralisation est liée à l'absence d'un projet national auquel tous les libanais adhèrent, comme cela a été souligné. L'élite

<sup>42</sup>- Voir, Leenders, op. cit., p. (6)

<sup>43</sup>- ibid, p. (7)

<sup>44</sup>- ibid, p. (8)

<sup>45</sup>- Conseil du Développement et de la Reconstruction, principale agence gouvernementale chargée des investissements publics d'infrastructure.

<sup>46</sup>- Leenders, op. cit., p. (9)

<sup>47</sup>- Voir, Medard, 1995, p. (10)

<sup>48</sup>- Leenders, op.cit., p.(23)

politique de l'après guerre installe chez les gens une idée dépréciée de leur pays, et leur enlève l'idée d'un devenir meilleur possible. Elle conforte par sa gestion, le mépris de soi et de son pays que la guerre civile prolongée avait ancré chez eux. Leur insatisfaction et leur manque de volonté à bien faire sont le produit de cette même ambiance qui règne dans le pays. Ils sont des gens malheureux qui causent du tort aux autres, parce qu'ils ne sont pas bien eux-mêmes, et parce qu'ils ne sont pas valorisés dans ce qu'ils font et d'être là où ils sont.

#### *L'impunité*

Le contexte de l'après guerre renforce aussi le sentiment d'impunité chez les fonctionnaires. Il est tel que, chaque fois où l'on renonçait à la réforme, la tâche de réformer devenait encore plus difficile, vu que ce qui est anormal, voire illégal, devenait norme par la force des choses, et que les gens ignoraient encore davantage les normes juridiques et légales qui doivent prévaloir.

L'échec du mouvement d'épuration de 1993 est particulièrement illustratif à ce niveau. Cet échec explique l'extension de la corruption qui eut lieu durant les années suivantes. Il est lui-même provoqué par les divergences de point de vue et les luttes d'intérêt au sein du cabinet lui-même<sup>49</sup>.

#### *L'affaiblissement social*

Mais si les évolutions décrites plus haut sont liées aux stratégies des élites, elles n'ont pu avoir lieu qu'à la faveur d'un affaiblissement social extrême, lui-même constituant un legs de la guerre civile, que le contexte de l'après guerre a fait de sorte qu'il puisse se prolonger et se perpétuer.

Le déclassement politique de la société libanaise est le premier aspect de cet affaiblissement. Il est entendu ici comme l'incapacité des élites sociales libanaises à proposer des alternatives de dimension nationale à la norme patrimoniale existante. Il se traduit par l'absence de vie politique malgré la liberté d'expression dont la société libanaise a pu bénéficier dans l'après guerre.

Ses raisons sont à rechercher dans l'expérience terrible de la guerre civile, qui soumet la société libanaise à l'action conjuguée des élites terroristes représentées par les milices et du "totalitarisme par le bas" à l'oeuvre dans chacune des communautés libanaises. L'un et l'autre ont pour effet de provoquer une indifférenciation sociale, et d'annihiler les élites intellectuelles<sup>50</sup>. L'exemple le plus simple pour traduire cela est une situation où la scène publique traduit plus et davantage les prises de position et les sentiments de la plèbe<sup>51</sup>, que ceux inexistantes de l'élite intellectuelle.

Le deuxième aspect de cet affaiblissement est la perte de vigueur morale à laquelle on assiste dans l'après guerre. Les gens ont changé par rapport à l'avant guerre. Ils ne défendent plus leurs droits. Ils plient et se taisent quand ils sont l'objet d'injustice. La

<sup>49</sup>- Sur les 5000 agents dont les dossiers ont été transmis par le conseil des ministres au comité formé de membres de l'Inspection Centrale et du Conseil de la fonction publique pour examiner leurs cas, 500 sont démis de leurs fonctions pour des raisons disciplinaires. 2/3 d'entre eux font appel auprès du Conseil d'Etat, lequel casse 90% des décisions prises pour excès de pouvoir. Voir Ingels, op. cit., p. (152); Voir également El-Khatib H., "The Lebanese Purge Movement of 1993: Problems and Difficulties", Master of Art Thesis, A.U.B., 1997.

<sup>50</sup>- Sur l'anti-intellectualisme du totalitarisme communautaire, voir, Barrington Moore, "Totalitarian Elements in pre-Industrial societies", in B. Moore, *political power and Social Theory*, 1958, p. (60)

<sup>51</sup>- Sur la dimension plébéenne des mouvements fascistes, voir, Barrington Moore, *Les origines sociales de la dictature et de la démocratie*, paris, Maspero, 1969, p. (357)

guerre a appris aux gens à se taire et à ne pas émettre des jugements moraux sur ce qu'ils voient. Elle leur a appris à dire ce qui ne les expose pas à des problèmes, et à se détourner pour ne pas voir l'erreur. Aussi, quand les effrontés prennent possession de l'institution où ils sont, les gens s'écartent de leur chemin, évitent de poser des questions et ignorent ce que ces derniers font.

Aussi, plus les années 1990 avançaient, plus les gens perdaient de leurs droits et l'espoir d'en avoir, plus ils renonçaient à se battre pour en avoir, et plus l'émigration devenait un horizon, un souhait commun à tout le monde.

### III. ADMINISTRATION LIBANAISE ET DEVELOPPEMENT

#### 1. Administration libanaise et développement économique après 1990

##### *patrimonialisme et soustraction de ressources au développement*

La corruption soulignée dans le paragraphe précédent n'est qu'un aspect de la gestion patrimoniale d'après guerre. C'est le gaspillage des ressources et le blocage de la croissance économique qui sont les deux autres aspects de ce bilan. Plus exactement, c'est le gaspillage des ressources qui se traduit en blocage de la croissance économique, qui est le fait le plus évident de l'après-guerre. Ce gaspillage renseigne sur l'importance des ressources soustraites par le patrimonialisme au développement pour qu'elles soient réinvesties politiquement. C'est l'un des aspects du néo-patrimonialisme qui le rendent contraire au développement économique<sup>52</sup>.

##### *le développement sans administration*

L'échec des velléités de réforme de l'administration, tel qu'il s'est manifesté dans l'issue malheureuse de l'épuration administrative de 1993 exprime le refus de l'élite politique néo-patrimoniale de procéder à une réforme d'ensemble de l'administration. C'est cet échec lui-même qui va influencer la perception que l'exécutif aura ensuite du rôle de cette dernière dans l'entreprise de développement, et qui se manifeste entre autres, par l'augmentation du taux de vacance en son sein, durant la période en question. Aussi, l'idée qui semble prévaloir chez l'exécutif est qu'on peut faire du développement en se passant d'administration.

La démarche du gouvernement consiste alors à remédier aux insuffisances flagrantes de l'appareil administratif: 1) en créant des "poches d'efficience"; 2) en débureaucratisant certaines activités du secteur public, et en se "déchargeant" sur des sociétés privées à ce niveau. Les nominations de personnes étrangères au milieu administratif à la tête de certaines unités administratives pour introduire du dynamisme dans leur activité se solde par des résultats inégaux. Un certain nombre de ces derniers fera ensuite l'objet de poursuites en justice pour corruption. La "décharge" sur des sociétés privées a lieu dans des domaines où il est question d'assurer des services importants au public. La société Sukleen, de collecte des ordures ménagères, en est un exemple. Elle se substitue en cela aux services municipaux concernés. Les critiques que cette démarche soulève, ont trait au coût exorbitant de cette opération. L'Etat verse à la société en question en six ans, l'équivalent de 700 millions de dollars<sup>53</sup>. La même critique est faite à l'adresse de la société Ogero, chargée de la maintenance des équipements appartenant au ministère des Télécommunications, laquelle reçoit en cinq ans, l'équivalent de soixante-dix millions de dollars<sup>54</sup>.

La reconstruction elle-même est l'occasion d'une marginalisation supplémentaire de l'administration voulue par le gouvernement. Ce dernier fait appel systématiquement et toujours à des organismes et des bureaux extérieurs à l'administration, pour exécuter toute sorte de contrats et de marchés publics. Il fait comme si le Liban ne dispose pas de gens compétents avec lesquels il est possible de doter l'administration, pour constituer

<sup>52</sup> - Voir, J.-F. Medard, 90, op. cit., p. (30)

<sup>53</sup> - Voir, M. I. Chamseddine, *La grotte de la reconstruction, par les faits et les chiffres*, Beyrouth, à compte d'auteur, 1999, 133 pages, p. (126)

<sup>54</sup> - *ibid*, p. (89)

une compétence nationale à ce niveau. Le Liban se rapproche davantage de ses homologues arabes et moyen-orientaux en terme de perte de capacité administrative durant la période en question<sup>55</sup>. A l'instar des administrations de ces pays, son administration paraît être davantage, comme un simple dispositif de distribution de la rente, et est moins concernée par l'extraction de ressources fiscales pour les redistribuer<sup>56</sup>. C'est dans un tel contexte administratif que l'effort de reconstruction est entrepris. Il donnera lieu à un énorme gaspillage, qui se traduit en une hausse vertigineuse de l'endettement public.

*le gaspillage*

Le gaspillage a lieu dans le cadre de la politique budgétaire expansionniste adoptée par le gouvernement, entre 1993 et 1997 en particulier. La démarche de gaspillage s'exprime sur trois plans: 1) au niveau des dépenses de fonctionnement, dont celles bénéficiant aux salariés du secteur public; 2) au niveau des dépenses d'infrastructure engagées; 3) au niveau de la stabilisation du taux de change de la Livre libanaise, que le gouvernement a cherché à assurer.

*les dépenses*

L'économie libanaise étant une "économie de transfert", fournit l'exemple d'une économie semi-rentière dont le fonctionnement dépend des flux financiers externes. Les transferts unilatéraux nets représentent le poste créditeur le plus important de la balance des paiements libanaise durant la période de l'après-guerre. Ils représentent l'équivalent de 2,5 à 2,8 milliards de dollars par an, durant la décennie 1990. Le montant des importations s'élève à 6 milliards de dollars en moyenne par an durant la même période. C'est la politique budgétaire expansionniste suivie durant une bonne partie de la décennie qui va fournir les ressources nécessaires pour soutenir un tel train de dépense, et provoquer l'énorme endettement public qui s'en est suivi. Le programme gouvernemental de réforme financière élaboré par le Cabinet Hoss en 1999, établit que le montant des dépenses publiques engagées entre 1993 et 1998, s'élève à 28 milliards de dollars. 59 % de ces dépenses l'ont été sur base d'endettement. 12,5 % seulement de ce montant avaient été des dépenses d'investissement. Le reste est qualifié par le même programme de dépenses distributives.

*répartition des dépenses*

Le gouvernement assure aux agents publics une progression de leur revenus sur la période, laquelle, étant donné la composition de l'administration décrite plus haut, paraît être davantage mûe par le souci de satisfaire le cheptel politique des leaders patrimoniaux. Il les fait bénéficier de deux augmentations de traitements en 1994 et 1995, chacune de 20 %, et d'une revalorisation de leurs grades et échelons, équivalente à une augmentation de revenu de 30 %. La masse salariale qui leur est octroyée représente en 1998, 230 % de son niveau de 1993<sup>57</sup>.

<sup>55</sup> - Voir sur cette question, Kiren A. Chaudhry, Business and State in Labor remittance and Oil Economies, in *International Organisation*, 43, 1, Winter, 1989.

<sup>56</sup> - Voir, Albert Dagher, *Le Liban et la Syrie: les défis économiques et les politiques requises*, Beyrouth, éditions Dar an-nahar (en arabe), 2001, p. (112)

<sup>57</sup> - D'après les rapports annuels de la Banque du Liban, 1992-1998, cette masse salariale représente 1295 milliards de Livres libanaises en 1993, et 3008 milliards de L. L. en 1998. Ces montants n'englobent pas les indemnités et compensations payées aux salariés de l'Etat, dont les augmentations relativement importantes représentent une forme dissimulée d'augmentation de leurs traitements.

Si cette augmentation des revenus des agents publics participe de la démarche de gaspillage du gouvernement, c'est parce qu'elle s'est faite sans être associée à une progression de la productivité du secteur public. Rien de ce que le gouvernement avait accordé aux agents de l'Etat ne pouvait d'autre part, être durablement garanti; ces derniers devant être les premières victimes d'une politique d'ajustement par le taux de change, que l'aggravation de l'endettement public et les difficultés rencontrées à financer le service de la dette rendront inéluctable.

Cela n'est toutefois qu'un aspect d'une action gouvernementale, qui sous prétexte d'être conforme au système consociatif qui suppose de satisfaire tout le monde, est transformée en une affaire de distribution de ressources publiques, bénéficiant à tout le monde, sans égard à ce que cela coûte.

Les dépenses de train de vie des officiels et de l'administration, en flagrante opposition avec la situation difficile des finances publiques et de l'économie, sont une meilleure mesure des excès commis à ce niveau. Les trois présidences voient leurs budgets augmenter de trois fois, sur la période 1993-1999<sup>58</sup>. Les différentes administrations achètent des voitures de service à 47 millions de dollars, entre 1993 et 1998<sup>59</sup>, etc.

Beaucoup d'observateurs ont aussi souligné à quel point les projets d'infrastructure réalisés ont été bien plus onéreux que ce qu'ils devaient être. La pratique courante à ce niveau était d'adjuger les projets à exécuter à un montant donné, et d'accorder ensuite à ceux qui en ont bénéficié plusieurs majorations sur le montant initial, au cours de l'exécution. Dans certains cas, comme celui des installations de lignes téléphoniques, le coût d'exécution atteint le double du montant initial d'adjudication<sup>60</sup>. Les montants reçus par les entrepreneurs en travaux publics pour les travaux de réfection des routes doublent ou triplent souvent. Les montants alloués par l'Etat pour l'élargissement de l'autoroute Beyrouth-Damas auraient augmenté de sept fois<sup>61</sup>.

Leenders note pour sa part, que sur les 5,4 milliards de dollars dépensés par le C.D.R. entre 1992 et 1999, 2,2 milliards seulement avaient été financés sur des ressources étrangères, impliquant un auditing étranger. 3,2 milliards étaient dépensés sans aucun auditing, ni étranger ni par l'Etat<sup>62</sup>. La préférence gouvernementale pour le financement interne des projets de reconstruction pouvait s'expliquer par la volonté d'échapper au contrôle de l'exécution exigé par les bailleurs de fonds internationaux.

*dépenses publiques et "Dutch disease"*

C'est l'effet d'éviction exercé par la mobilisation de ressources internes et externes par le secteur bancaire pour financer l'endettement et les dépenses publiques, qui a été souligné souvent dans l'expérience de l'après-guerre. Or, l'effet encore plus important que ces dépenses ont eu en tant qu'obstacle au développement, réside dans leur participation à créer le phénomène de "Dutch disease", commun aux économies rentières et semi-rentières de la région.

<sup>58</sup> - Voir, Chamseddine, op. cit., p. (44)

<sup>59</sup> - ibid, p. (103)

<sup>60</sup> - Voir, M. I. Chamseddine, " Au relevé des réalisations, il faut ajouter le relevé des erreurs", *an-nahar*, du 28 août 1999.

<sup>61</sup> - Voir, Chamseddine, *La Grotte...* op. cit., p. (108-110)

<sup>62</sup> - Voir, Leenders, op. cit., p. (24)

Autrement dit, les dépenses publiques ont amplifié l'effet des caractéristiques structurelles de l'économie libanaise, à savoir, sa nature semi-rentière. Elles ont amplifié l'effet de dépense créé par les flux financiers externes et ont favorisé la hausse des coûts de production qui lui est associée. Elles ont nui pour cette raison, à la compétitivité externe des activités productives. Aussi, non seulement les dépenses publiques ont été essentiellement des dépenses improductives, non concernées par le renforcement de la capacité productive du pays, mais elles ont été en plus une cause directe de limitation de sa capacité productive existante et potentielle.

Le renchérissement des coûts de production et la perte de compétitivité des secteurs productifs sont attestés par la hausse du "taux de change effectif réel" de la Livre libanaise sur la période. Cette hausse atteste d'une évolution doublement fâcheuse. Elle reflète d'une part, la hausse relativement importante du taux d'inflation sur la période et d'autre part, l'appréciation du taux de change effectif de la Livre libanaise. Le "taux de change effectif réel" s'est élevé dans une proportion de 55 %, entre 1993 et 1998<sup>63</sup> et s'est élevé de nouveau dans une proportion de 22 %, entre 1998 et 2000, soit dans une proportion de 77 % pour la période 1993-2000<sup>64</sup>. Il a été à ce titre le symptôme du ralentissement et ensuite de l'arrêt de la croissance économique libanaise<sup>65</sup>.

*une économie d'allocation à la place d'une économie de production*

Si cette expérience dénote l'absence chez ses auteurs d'un projet autre que celui de s'insérer dans un jeu de "fromagistes", elle reflète aussi leur incompétence. On était parti d'une idée aussi simple que primitive, confondant gouvernement et dépense. On s'était ensuite contenté de dépenser des ressources sans prêter attention à leur provenance. Le modèle de référence à ce niveau était l'Etat rentier pétrolier, le seul à pouvoir dépenser sans avoir à générer des ressources internes pour les utiliser à cette fin, vu qu'il s'appuie pour assurer ses revenus, sur une rente externe.

Or, générer des ressources destinées à financer le développement aurait nécessité, non seulement d'imposer une discipline sociale de nature à assurer les ressources fiscales nécessaires et limiter le gaspillage, mais aussi et surtout de ramener l'économie libanaise de nouveau à l'état d'économie de production<sup>66</sup>. Cela ne pouvait se faire en l'absence d'une politique ferme de soutien à la production, notamment celle destinée à l'exportation, qu'il incombait au gouvernement de mettre en oeuvre.

A défaut d'avoir voulu aller dans cette direction, ou plutôt, parce que cette option était restée absente de l'univers du gouvernement, le thème de la privatisation aller accéder à une place hégémonique dans son discours. L'importance qui lui est accordée dans le

<sup>63</sup> - Voir, A. Dagher, 2001, op. cit., p. (108)

<sup>64</sup> - la responsabilité de cette hausse se répartit comme suit: 58,29 % pour l'appréciation du taux de change effectif, et 11,72 % pour le différentiel d'inflation entre le Liban et l'étranger. Voir, Iskandar Moukarbel, "Sur les causes de la stagnation de l'activité économique au Liban", *an-nahar*, du 8 janvier 2001

<sup>65</sup> - Les publications de la Banque Centrale font état d'une évolution du taux de croissance de l'économie libanaise le faisant passer de 6,5 % en 1995, à 3 % en 1998, 1 % en 1999. Il devient négatif après cette date.

<sup>66</sup> - Sur la notion d'Etat distributif, voir, J. Delacroix, "The distributive state in the world system", in *Studies in Comparative International Development*, fall 1980; sur la notion d'économie d'allocation opposée à l'économie de production, voir, G. Luciani, "Allocation versus production states: a theoretical framework", in Beblawi, Luciani (eds.), *The rentier state in the arab world*, Croom Helm, 1987, et Michel Chatelus, "Revenus pétroliers et développement: leçons de l'expérience du monde arabe", *revue Tiers-Monde*, n. 107, juin-septembre, 1986; Voir également, A. Dagher, 2001, op. cit., p. (26)

discours public allait augmenter parallèlement à l'aggravation du problème de l'endettement public. Autrement dit, plus qu'une simple expression de convictions idéologiques, la privatisation allait être perçue comme le seul moyen de faire face à la crise des finances publiques provoquée par les errements de presque une décennie.

*le changement de gouvernement en 1998*

L'élection d'un nouveau président de la république en 1998 donne lieu à la formation d'un nouveau cabinet. Ce dernier fait appel à d'anciens membres des agences centrales, dont l'attachement aux pratiques administratives "légalistes" les situe à l'opposé des membres des cabinets précédents. Il réunit également des technocrates, dont certains d'entre eux sont attachés de la démarche libérale, pour ce qui est du rôle de l'Etat dans l'économie. Appelé à constituer une alternative aux cabinets précédents, il ne propose pas de solution convaincante au problème du ralentissement de la croissance, et ne parvient pas à mettre en oeuvre une politique de soutien aux secteurs productifs. Il se retrouve écrasé par le poids de la dette publique et sa solution. Il lui manque un projet et une option, la réduction du déficit public et le retour aux pratiques légales dans l'activité courante de l'administration ne pouvant pas à elles seules en constituer une, dans un contexte de blocage de la croissance.

Aussi, le mandat du cabinet Hoss est caractérisé par l'attentisme et l'inaction. Il est démoralisant pour la population. Les élites intellectuelles n'ont pour leur part, pas de solutions à proposer à ce cabinet. Il accumule contre lui un ressentiment à la mesure des espoirs qu'il a fait naître. Tous ceux de ses membres qui se présentent aux élections législatives de l'an 2000 sont battus à plate couture.

*la démarche du cabinet actuel en matière de politique économique*

La formation d'un nouveau cabinet à l'automne 2000, faisant suite aux élections parlementaires qui ont lieu durant l'été de la même année, ramène au pouvoir le premier ministre Hariri, ayant été aux commandes entre 1992 et 1998. Le temps qui est passé depuis la formation de ce cabinet est une suite de démarches et d'efforts, de la part de son chef nommé, pour retarder les effets attendus de l'aggravation du poids de la dette publique. Par effets attendus, nous entendons le sort réservé aux pays ayant accumulé un fort endettement externe, et qui se trouvent contraints d'appliquer les mesures d'ajustement par le taux de change, ou de dépréciation du taux de change, prônées par les institutions internationales dans ces cas de figure.

Une récapitulation des mesures prises par le gouvernement depuis l'automne 2000 permet de les placer sous trois titres: 1) la poursuite de l'effort de production juridique et réglementaire; 2) l'accélération des démarches de libéralisation économique, à travers différentes mesures prises à ce niveau; 3) le traitement du problème de la dette publique par des mesures d'amélioration des recettes et de limitation des dépenses, et l'accélération des démarches permettant de bénéficier de l'apport attendu de la privatisation à ce niveau. Le projet de loi de finance de l'année 2002 fournit une récapitulation de ces mesures<sup>67</sup>.

L'effort du gouvernement pour établir des lois et des règlements nouveaux est conforme à la perception que les gouvernements libanais ont traditionnellement de leur rôle à ce niveau. Aussi, pour le gouvernement, plus on libéralise, plus on sera en mesure d'attirer

---

<sup>67</sup> - Voir, texte de ce projet dans *an-nahar* du 26 janvier 2002

des investissements et des capitaux extérieurs. L'accélération des mesures de libéralisation reflète donc, une foi libérale et naïve considérant qu'il suffit de libéraliser ses échanges extérieurs pour aussitôt commencer à récolter les effets bénéfiques de cela en termes d'investissements étrangers. En cela aussi, la démarche du gouvernement s'inscrit en continuité avec celle de ses prédécesseurs, depuis les années cinquante. Les premières mesures adoptées par le gouvernement à son arrivée ont porté sur la réduction des tarifs douaniers.

Conformément à cette même vision, rien de radicalement différent n'est entrepris en faveur des secteurs productifs. Rien de nouveau n'est entrepris sur le plan de la réforme de l'administration. La nomination de 200 hauts fonctionnaires en décembre 2001 paraît même être une mesure étrangère à la conviction gouvernementale à ce niveau là.

Or, ces différentes mesures, présentées comme étant le reflet d'une vision dont la mise en application s'étend sur plusieurs années, ne semblent pouvoir rien promettre en matière de retour à la croissance et de rétablissement de l'activité productive interne.

D'autre part, si la privatisation occupe une place prioritaire dans la démarche du gouvernement<sup>68</sup>, elle reflète aussi une approche qui a été à l'oeuvre dans un grand nombre de pays. Elle soulève une question d'économie politique qu'il est important d'aborder d'un point de vue comparatif.

#### *la privatisation dans le contexte africain*

Aussi, faut-il rappeler qu'il n'y a rien d'inédit dans tout cela, et que d'autres pays, notamment ceux d'Afrique sub-saharienne, ont déjà fait l'expérience d'une privatisation poussée de leurs secteurs publics et de leurs administrations, pour répondre au contexte de crise économique qui s'est aggravé chez eux depuis le début de la décennie 1980. L'expérience de ces pays atteste en effet, d'une sorte de "privatisation de l'Etat", laquelle correspond dans les termes de J.F. Medard au stade paroxystique du patrimonialisme, où "à force de privatiser le public, le public disparaît".

Elle est loin de produire les effets que les institutions internationales attendent d'elle. Ces institutions voient en effet, dans la réduction de la place de l'Etat et du secteur public, la condition d'une émergence parallèle d'un secteur privé revigoré et porteur de croissance économique. Elle aboutit en fait à remplacer les administrations et entreprises publiques destituées par rien du tout.

Elle ne gêne par contre, en rien les stratégies des acteurs politiques et des tenants de l'Etat, qui participent eux-mêmes à la privatisation en cours, soit directement, soit indirectement. Ces derniers s'arrangent en effet, de façon à ce que cette privatisation leur assure des ressources économiques, et garantisse le maintien et la consolidation de leurs positions de pouvoir. L'expérience de privatisation libanaise de la décennie 1990 n'échappe d'ailleurs pas à ce trait commun des privatisations dans les pays en voie de développement. Ceux qui en ont bénéficié sont membres du personnel politique, ou même du gouvernement.

#### *l'administration, victime de la privatisation*

---

<sup>68</sup> - le premier ministre allant jusqu'à la considérer comme la priorité de son cabinet, et promettant que l'année 2002 sera celle de l'exécution de tous les projets de privatisation déjà conçus auparavant, voir, *annahar* du 19 janvier 2002

C'est en fait, l'administration publique qui est la victime directe de cette privatisation. Elle est remplacée dans ses prérogatives et son rôle par des intermédiaires privés qui se voient investis des tâches qui lui reviennent normalement. Parlant du contexte africain, Béatrice Hibou considère la stratégie de "gouvernement indirect privé", adoptée par les tenants de l'Etat africain, comme le moyen de "saper le pouvoir de l'administration, pouvoir jugé susceptible d'autonomisation"<sup>69</sup>. Et de ce point de vue là, la privatisation, tout en participant d'un " processus de formation continue de l'Etat"<sup>70</sup>, comme Hibou aime l'appeler, est une retrogradation de ce dernier à des stades plus accentués de sous-développement. Elle est synonyme de situations plus ou moins accusées de dissolution de l'Etat.

Elle est en tout cas, une démarche située aux antipodes de celle du Developmental State nord-est asiatique. Cette dernière enseigne que le rôle de l'administration publique est la variable-clé dans le succès de l'entreprise de développement économique.

## **2. L'administration weberienne comme alternative**

L'administration weberienne du Developmental State nord-est asiatique se présente comme étant l'opposé exact des bureaucraties en dissolution des Etats privatisés et en instance de privatisation d'Afrique et d'ailleurs. L'accès des pays du nord-est asiatique à l'industrialisation et leur sortie du sous-développement le doivent en effet, à la qualité des bureaucraties qu'ils ont mis en place, et au rôle qu'ils ont assigné à ces dernières dans l'entreprise de développement. Les analystes du Developmental State nord-est asiatique ont de leur côté, été les premiers à explorer le rapport entre administration et développement, et à expliquer le développement par ce biais là<sup>71</sup>.

Le Developmental State asiatique, celui de la Corée du Sud, de Taïwan et avant eux du Japon, est celui ayant réussi à entreprendre une démarche de développement, inédite dans le vingtième siècle, basée sur l'industrialisation à vocation exportatrice. Elle est le produit d'une interaction particulièrement fructueuse entre l'Etat et le secteur privé, dans laquelle le premier définit les objectifs du développement économique et parvient à engager le second à réaliser ces objectifs. Il fait de lui la force motrice du développement<sup>72</sup>. Une définition concise de cet Etat est fournie par Robert Wade, lequel le définit comme étant " un Etat fort, concerné par la réalisation de la compétitivité externe de l'économie"<sup>73</sup>.

<sup>69</sup> - Voir, Béatrice Hibou, " De la privatisation des économies à la privatisation des Etats: une analyse de la formation continue de l'Etat", in B. Hibou (dir.), *La privatisation des Etats*, éditions Karthala, 1999, p. (46)

<sup>70</sup> - c'est le sous titre de la contribution de Hibou.

<sup>71</sup> - Voir, Peter Evans, James Rauch, " Bureaucracy and Growth: a cross-national analysis of the effects of "weberian" state structures on economic growth", *American Sociological Review*, Vol. 64, October, 1999, PP. (748-765).

<sup>72</sup> - Voir, Chalmers Johnson, "Political institutions and economic performance: the government-business relationship in Japan, South Korea and Taiwan", in F. Deyo (ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Ithaca: Cornell univ. press, 1987, p. (141); voir également, Adrian Leftwich (ed.), *Democracy and Development: Theory and Practice*, Cambridge, Polity press, 1996, p. (284)

<sup>73</sup> - Voir, Robert Wade, " The role of government in overcoming market failure: Taiwan, Republic of Korea and Japan, in H. Huges (ed.), *Achieving Industrialization in Asia*, Cambridge univ. press, 1989, p. (161).

Cette définition donnée de l'Etat traduit le choix opéré par ces pays de réaliser une industrialisation à vocation exportatrice. Leur démarche est le contraire de ce que l'ensemble des pays en voie de développement avaient entrepris de faire durant la période postérieure à la deuxième guerre, à savoir une industrialisation par substitution des importations. Ils étaient aussi les rares cas à avoir fait accéder au rang d'impératif national, l'acquisition par l'économie nationale de l'efficacité économique. Ils étaient également les rares cas, à avoir voulu relever le défi de réaliser une production compétitive sur les marchés internationaux.

Ces pays ont pu dès lors se présenter comme un modèle à s'en inspirer à trois niveaux au moins: 1) comme modèles d'ouverture économique. Cette ouverture avait été leur signe distinctif à leurs débuts; 2) au niveau de la politique industrielle à mettre en oeuvre. La démarche appliquée par eux à ce niveau leur a permis de se hisser au rang de pays industrialisés; 3) comme modèles d'administration publique et de guidance publique de l'effort de développement et d'industrialisation.

*méritocratie, autonomie de la bureaucratie et son encastrement dans le tissu national*

Aussi, c'est un libéralisme d'un genre inédit qu'ils ont institué, accordant une place majeure à la planification économique et à la guidance publique de l'effort de développement.

Il est notoire à présent d'attribuer le succès réalisé par ces pays à leurs agences de planification centrales, lesquelles jouaient le rôle de dispositifs de réflexion économique, et de haute direction de l'économie, capables de concevoir les plans de développement, et de les mettre en exécution. Mais il est également notoire d'attribuer le succès de ces pays à la qualité de leur appareil bureaucratique en général, dont les caractéristiques propres justifient de le qualifier dans les termes d'une administration weberienne. Il est possible de rendre compte de ce qui a distingué ces bureaucraties à l'aide des notions de méritocratie, d'autonomie de l'administration et de son encastrement (embeddedness) dans le tissu économique et social local<sup>74</sup>.

Et de fait, le modèle asiatique est réputé pour avoir été comparativement celui ayant fait le plus de place à la méritocratie dans les expériences de modernisation et de développement économique contemporaines. Avec des systèmes éducatifs nationaux s'alignant sur les meilleurs standards internationaux, et un soin particulier accordé par l'Etat à favoriser l'éducation et la formation du capital humain national, ces pays faisaient des concours nationaux hautement sélectifs la voie d'accès aux postes de l'administration. Ils arrivaient de la sorte à placer les plus capables et les plus doués aux postes de commande de l'économie. Cette norme de recrutement dans l'administration s'ajoutait à d'autres dispositions tendant à assurer une autonomie totale de l'appareil bureaucratique vis à vis du personnel politique et des pressions politiques de tout genre.

L'importance de l'autonomie de la bureaucratie des Etats nord-est asiatiques peut être mieux révélée encore en la comparant aux contextes administratifs d'autres pays en voie de développement. Les pays d'Amérique latine donnent l'exemple de bureaucraties perméables aux interventions et aux pressions des groupes d'intérêt et des forces politiques et partisans. Elles sont essentiellement des "bureaucraties par

---

<sup>74</sup> - Voir, Peter Evans, *The State as problem and solution: predation, embedded autonomy and structural change*, in S. Haggard, R. Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton univ. press, 1992.

appointement”<sup>75</sup>, et par ce fait même manquent de l’autonomie nécessaire qu’elles doivent avoir pour assumer le rôle d’acteurs du développement. Mais la qualité d’autonomie dont la bureaucratie asiatique est dotée ne suffit pas pour épuiser la définition qui peut en être faite. C’est aussi une bureaucratie encastrée dans le tissu économique, et capable par ce fait même, d’agir de concert avec le secteur privé pour réaliser les objectifs du développement<sup>76</sup>.

*la cohérence corporatiste*

Peter Evans rappelle dans sa description du modèle d’administration propre à l’Etat développemental, et celui du nord-est asiatique en particulier, l’élément weberien de cohérence corporatiste qui doit caractériser la bureaucratie en général pour qu’elle puisse concourir au développement capitaliste<sup>77</sup>. Le retour à weber lui permet de relever les deux éléments-clés qui président à la constitution d’une telle bureaucratie: 1) le recrutement méritocratique; 2) la possibilité offerte aux bureaucrates d’avoir une longue carrière dont le sentier est prévisible. Mais la cohérence corporatiste de l’appareil bureaucratique le rendant capable de poursuivre et de réaliser le projet de transformation sociale, ne vient pas seulement de ces éléments déjà soulignés par Weber. Cette cohérence lui est conférée par un élément qui lui est externe. Evans souligne l’importance dans le cadre asiatique de ce qu’il appelle “les éléments non-bureaucratiques de la bureaucratie”<sup>78</sup> pour renforcer la cohérence corporatiste de cette dernière. C’est l’intervention de l’armée qui donne cohérence à l’administration en Corée<sup>79</sup> dans l’effort de développement engagé. C’est le parti Kuomintang qui y pourvoie dans l’expérience taïwanaise<sup>80</sup>.

La démarche de vérification empirique du lien entre administration weberienne et croissance économique entreprise par Evans et Rauch<sup>81</sup> portant sur l’expérience de trente-cinq pays, entre 1970 et 1990, ne retient que les deux éléments cités plus haut pour qualifier cette administration: le recrutement méritocratique et la carrière de long terme, offerte au bureaucrate. Elle établit une relation positive entre administration weberienne et croissance économique. Elle exclut par contre l’autre élément de l’expérience asiatique, représenté par le facteur extra-bureaucratique. Ce dernier serait-il un élément nécessaire pour qualifier le Developmental State? Autrement dit, peut-on parler de Developmental State sans cet élément?

L’histoire libanaise elle-même fournit une confirmation du rôle du facteur extra-bureaucratique dans la consolidation et le renforcement de la bureaucratie. Les lecteurs de cette expérience s’accordent en effet, à reconnaître que ce qui a conféré une force à

<sup>75</sup> - Voir, Ben Ross Schneider, “The Desorralista State in Brazil and Mexico”, in M.W. Cumings (ed.), *The developmental State*, Cornell univ. press, 1999, p. (290)

<sup>76</sup> - Voir, Evans, 92, op. cit., p. (154)

<sup>77</sup> - Ibid, p. (146)

<sup>78</sup> - Ibid, p. (163)

<sup>79</sup> - Ibid, p. (156)

<sup>80</sup> - Ibid, p. (159)

<sup>81</sup> - Peter Evans, James Rauch, “Bureaucracy and Growth...”, op. cit.

l'administration à l'époque de Chéhab, c'est le soutien que Chéhab lui-même lui a accordé. Les différents lecteurs de cette expérience le reconnaissent<sup>82</sup>.

## CONCLUSION

Définie à l'aide des concepts évoqués plus haut, la pratique de recrutement libanaise dans l'administration d'après guerre emprunte au système de l'"appointive bureaucracy", avec les membres du personnel politique se partageant les nominations aux postes de l'administration. Les dernières nominations de décembre 2001, ont révélé les âpres marchandages qui eurent lieu entre les leaders politiques pour se répartir les postes alloués. La bureaucratie libanaise ressemble aussi à celles d'Afrique sub-saharienne, par la déliquescence dont elle est l'objet.

L'insistance à privatiser dans un cadre néo-patrimonial comme celui du Liban, peut laisser entrevoir un devenir libanais à l'africaine. Ce devenir prendrait place alors que la course vers l'abîme prend comme principale manifestation, l'émigration massive. Les libanais ont déjà vu leurs rangs s'éclaircir catastrophiquement, par les départs de la période de guerre civile. Il n'est pas besoin d'attendre des chiffres et des statistiques qui ne viennent pas, ou d'hésiter entre des évaluations contradictoires, pour constater que la période de l'après-guerre a vu cette tendance s'accroître. Il suffit de regarder autour de soi.

Si un tel devenir est le produit de la gestion patrimoniale, il appelle d'abord la société civile à intervenir. Si la patrimonialisation de l'administration, la désinstitutionnalisation de l'Etat, et à terme sa dissolution, sont produits de l'affaiblissement social et de l'absence de la société civile, le renversement de ce processus, est lié au retour de cette dernière sur le devant de la scène, et à sa responsabilisation. Un certain degré de responsabilité civile paraît être une précondition pour le renforcement de l'institutionnalisation de l'Etat au Liban. Le contexte de crise appelle aussi les élites latérales à se mobiliser.

Le modèle asiatique enseigne qu'il ne peut pas y avoir de développement sans administration. Il donne aussi les caractéristiques de cette administration dédiée à l'objectif de développement économique. Or, c'est la pérennité de l'entité libanaise elle-même, qui est tributaire de la présence d'une telle administration.

-----

---

<sup>82</sup> - Voir entre autres, Kamal Salibi, "Lebanon under Fuad Chehab, 1958-1964" in *Middle East Journal*, 1966; voir aussi, Ingels, op. cit., p. (108)

