Lamia MOUBAYED BISSAT
Directrice de l'Institut des Finances Basil Fuleihan, Liban

L'Institut des Finances, 20 ans de coopération administrative franco-libanaise

Mots-clés : coopération internationale - coopération administrative - gouvernance - capital humain - finances publiques - Liban - Institut des Finances Basil Fuleihan

La France et le Liban entretiennent des liens privilégiés, particulièrement dans le domaine de la coopération administrative. Fruit de cette coopération bilatérale, l'Institut des Finances Basil Fuleihan a été fondé en 1996, au service du développement du capital humain dans l'administration libanaise. Il est depuis devenu un acteur incontournable de la coopération multilatérale en matière de finances publiques dans les pays de la région.

1 Les relations franco-libanaises, une coopération au long cours et des partenariats diversifiés

Les relations bilatérales franco-libanaises sont historiquement riches tant au niveau politique, économique, commercial que culturel. Les liens privilégiés qu'entretiennent les deux pays s'illustrent par des visites régulières en France et au Liban de leurs ministres respectifs. La France rappelle ainsi fréquemment et au plus haut niveau son attachement et son soutien au Liban, pays d'ancrage de l'action francophone au Moyen-Orient. Sur le plan économique, les relations sont intenses et la France figure parmi les premiers partenaires commerciaux du Liban avec un volume d'échanges commerciaux atteignant près de 1,05 millions d'euros (md€) en 2015.

Le Liban intègre en 1999 la liste des pays de la Zone de Solidarité Prioritaire définie par la France, qui concentre alors son appui sur des secteurs stratégiques comme l'eau, l'électricité et les transports mais également sur la coopération en matière de recherche, d'enseignement et de modernisation de l'État et de l'action publique. D'autres engagements financiers sont pris lors des conférences internationales pour le soutien au Liban : Paris I (27 février 2001), Paris II (23 novembre 2002) et Paris III (25 novembre 2007). La France contribue en outre à la stabilité du pays via sa participation à la Force Intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL), depuis 1978. Enfin, l'Agence française de

doi:10.3166/gfp.2017.00057
GFP N°3-2017 / Mai-Juin 2017

développement (AFD) est aujourd'hui fortement engagée auprès des organisations non gouvernementales en réponse aux guerres en Syrie et en Iraq qui pèsent lourdement sur le pays, principalement en raison de l'afflux des réfugiés qui constituent aujourd'hui près de 40 % de sa population.

La coopération administrative entre les deux pays est très dynamique dans les secteurs des finances, de la justice, de la défense, de la sécurité et des relations parlementaires tandis que la coopération culturelle, linguistique et universitaire s'active autour de la francophonie[1]. La seule année 1996 a vu la création de trois institutions et programmes emblématiques de cette coopération franco-libanaise : l'Institut des Finances, l'École supérieure des affaires de Beyrouth (ESA[2]) et le programme partenariat Hubert Currien CEDRE (PHC-CEDRE[3]). Le vingtième anniversaire de ces initiatives a été l'occasion de dresser le bilan et les perspectives de cette dense coopération au cours d'un évènement baptisé « Capital Compétences », organisé par l'Institut français du Liban – Ambassade de France au Liban – et l'ensemble des partenaires concernés. Les débats, organisés à l'ESA, se sont attachés à identifier les clés du succès de ces programmes bilatéraux et multilatéraux. S'appuyant sur une conception intelligente ainsi que sur des rapports équilibrés entre les partenaires, ces programmes, ayant tous fortement contribué au développement du capital humain libanais, s'éloignent des modèles de coopération classiques. Les plates-formes d'échange d'expertise développées dans le cadre de ces projets entre la France, le Liban et les pays de la région Afrique du Nord et Moyen-Orient, constituent dorénavant de précieux relais locaux et régionaux à la politique d'influence française.

2 L'Institut des Finances, réalisation phare de la coopération franco-libanaise

1. Un projet impératif pour le Liban

Le projet de l'Institut des Finances émerge dans les années 1990 dans un contexte de réformes politiques et économiques, au sortir de la guerre civile (1975-1990). Pour les institutions libanaises, les défis à relever sont alors nombreux : ces quinze années de conflits et de tensions politiques ont conduit à l'effondrement du secteur public, le patrimoine immobilier est en ruine, les capacités productives du pays sont fortement atteintes, l'investissement privé a considérablement diminué et l'inflation est estimée à 70 %. Les conséquences de la guerre sont également lourdes sur le plan du capital humain, et particulièrement pour la fonction publique : le gel des recrutements et de la formation depuis 1975 ainsi que l'émigration massive des cadres et des diplômés privent les institutions de compétences précieuses. La moyenne d'âge des fonctionnaires atteignant notamment 56 ans au ministère des Finances.

Si la coopération financière bilatérale a été maintenue pendant la guerre, la France s'engage encore plus fortement pour soutenir l'effort de reconstruction du Liban après la signature des accords de Taëf[4] et la tenue des élections législatives. Le Liban devient alors le premier bénéficiaire en termes d'aide par habitant des protocoles financiers bilatéraux signés par la France et celle-ci se place au premier rang des partenaires du Liban dans le domaine de la coopération institutionnelle. Cinq protocoles financiers pour un montant total de 1,3 milliards de francs, dont 130 millions de dons, et une large ouverture de la politique de crédit française contribuent ainsi à soutenir la reprise économique du pays et la mise en œuvre des réformes engagées dans les secteurs régaliens. 9,5 millions de francs sont alloués au ministère des Finances pour l'actualisation du plan comptable des entreprises et la création d'une école de formation : l'Institut des Finances. Les réformes des finances publiques constituant un important levier d'action pour le gouvernement, il s'agit de développer le capital compétences de l'administration dans ce domaine pour contribuer à la restructuration et à la modernisation de tout l'État.

L'Institut des Finances est fondé en septembre 1996. Il est conçu dans un contexte de réforme et de reconstruction avec une mission claire : contribuer au développement du capital compétences de l'État, en finances publiques, porte d'entrée à la modernisation de l'action publique au sens large. Géré dans un premier temps par la France, il développe rapidement son autonomie : la direction française cède la place à une direction libanaise dès 2000. Les projets mis en œuvre par l'Institut depuis sa création assoient sa légitimité et il acquiert en 2003 le statut d'institution publique autonome. Il est baptisé en 2006 *Institut des Finances Basil Fuleihan*, en mémoire du jeune ministre de l'économie qui avait contribué à sa

[1] Le Liban est membre de l'Organisation Internationale de la Francophonie depuis 1973.

[2] Créée dans le cadre d'un accord intergouvernemental, l'ESA est une grande école de management dédiée à la formation des cadres et dirigeants du Liban et du Moyen-Orient.

[3] L'accord de Coopération pour l'Évaluation et le Développement de la Recherche (CEDRE) a pour objectif de consolider et d'amplifier la coopération scientifique et universitaire.

[4] Cet accord, signé en octobre 1989 à Taëf (Arabie Saoudite) rappelle l'indépendance du Liban et engage une réforme constitutionnelle. Si le partage confessionnel des pouvoirs est maintenu, un nouvel équilibre entre les communautés est établi et les députés passent au nombre de 108, avec un nombre égal de députés chrétiens et musulmans. L'accord prévoit également de remettre en place la souveraineté de l'État libanais sur l'ensemble du territoire et de dissoudre les milices avec le soutien de la Syrie qui maintient sa présence militaire au Liban.

fondation, décédé lors de l'attentat perpétré contre le Premier ministre Rafic Hariri en 2005. Depuis 2006, l'Institut des Finances est également le centre régional de formation de l'Organisation mondiale des douanes et le siège du secrétariat du Réseau des écoles et instituts de formation du service public GIFT-MENA[5].

L'Institut poursuit son développement aujourd'hui, le renforcement des compétences de l'administration constituant toujours un enjeu majeur dans le Liban actuel. Les fonctionnaires opèrent en effet dans un environnement qui demeure fragile et complexe. L'État emploie plus de 13 % de la masse salariale du pays : 171 000 agents en 2013[6]. La fonction publique absorbe ainsi 35 % des dépenses de l'État, contre 14 % dans les pays de l'OCDE et 30 % dans les pays arabes. En outre, l'âge moyen de ses agents s'élève aujourd'hui à 57 ans, posant la question du remplacement des départs à la retraite au sein d'une fonction publique accusant déjà un taux de vacances de 70 %[7].

D'autres facteurs, tant structurels que conjoncturels, viennent entraver le bon fonctionnement de l'appareil administratif, notamment

1. l'absence de budgets votés depuis 2006,
2. une dette publique élevée estimée à 139 % du PIB fin 2015 (ministère des Finances, 2016),
3. des régulations désuètes qui limitent la mise en œuvre de pratiques managériales modernes,
4. la place prépondérante accordée à l'administration centrale engendrant lourdeurs administratives et bureaucratiques, et
5. le manque de stratégie quant à la régularité et la systématisation des recrutements depuis l'année 2000.

À ces contraintes, s'ajoutent les coûts et les répercussions d'une fragilité politique et sécuritaire chronique, accentuée dès le début de la crise en Syrie en 2011. Cette crise, au-delà de son impact politique, sécuritaire et économique sur le Liban, a entraîné l'arrivée de plus de 1,8 million de réfugiés, l'équivalent de 45 % de la population libanaise d'origine, soit la plus grande proportion de réfugiés par habitant au monde (UNHCR, 2016). Les services publics de base sont donc sollicités bien au-delà de leur capacité. De fait, les répercussions sont immédiates et sans appel sur la qualité du service public, la performance économique de l'État et sur la perception que les citoyens ont des fonctionnaires.

Le Liban aujourd'hui se positionne en deçà de la moyenne des pays de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord concernant l'efficacité du gouvernement comme l'illustrent les indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale qui accusent une baisse continue entre 1996 et 2014.

Dans un tel contexte, les missions de l'Institut des Finances gardent non seulement tout leur sens mais se révèlent cruciales dans leur apport aux réformes des finances publiques, leviers d'action de l'État pour la modernisation de l'action publique au sens large.

2. Les missions de l'Institut des Finances

La mission principale de l'Institut réside en sa contribution à la bonne gestion de l'argent public par le biais de la formation, la recherche et la dissémination du savoir. Cette mission s'articule autour de quatre axes principaux :

1. Développement du capital humain engagé dans la modernisation de la gestion publique
2. Développement de partenariats et partage des connaissances et des bonnes pratiques
3. Transfert de connaissance, de la transparence et de l'accès à l'information
4. Promotion de la Culture d'excellence et de l'innovation dans le management public

L'accompagnement de la France a permis à l'Institut des Finances de devenir l'un des principaux acteurs interministériels au service du développement des capacités nationales. Sa mission se décline aujourd'hui en une offre protéiforme et complémentaire, toujours fortement soutenue par les services de l'Ambassade de France au Liban, en particulier l'Institut français, le Service économique et le Service de sécurité.

Outre le développement d'outils pédagogiques et de programmes de formation professionnelle ayant bénéficié en 20 ans à plus de 50 000 fonctionnaires (agents du ministère des Finances, magistrats, diplomates, militaires…), l'Institut a pu acquérir et peut à présent offrir à l'échelle du monde arabe une expertise pointue dans le domaine de la formation professionnelle, de la communication publique et de la mise en réseau au profit d'une fonction publique efficace, décloisonnée et dynamique.

Son centre de documentation spécialisé, la Bibliothèque des Finances, ouvert à tout type de public, offre à la consultation et au prêt un fond trilingue (arabe, français et anglais) de plus de 15 000 ouvrages de référence en finance, économie, gestion publique et droit, 100 périodiques et 20 000 coupures de presse sur support numérique. La bibliothèque abrite également un Centre d'Information Public (PIC) de la Banque Mondiale.

Si la vocation première de l'Institut des Finances réside dans le soutien au développement du capital humain et de la performance publique au Liban, l'Institut met à profit son expertise dans la

[5] *Governance Institutes Forum for Training in the Middle East and North Africa*. Ce réseau régional rassemble depuis 2006 des instituts et écoles de formation de fonctionnaires ainsi que les opérateurs engagés dans la modernisation de l'État. Dans l'objectif de développer une action publique de qualité, le réseau mise notamment sur la formation des agents, l'échange de bonnes pratiques, le dialogue, la concertation et la coopération. La France soutient fortement le réseau.

[6] 15 500 employés dans les administrations publiques, 102 000 dans les corps militaires, 26 000 dans les institutions publiques et 27 000 enseignants (estimations publiées par Rola Rizk dans la revue de l'Institut des Finances, Assadissa n°4/2013).

[7] 40 % parmi les fonctionnaires de catégorie 1 et 58 % parmi les fonctionnaires de catégorie 2, selon les chiffres publiés en 2011 par le Bureau du Ministre de l'État pour la Réforme Administrative.

Localement, l'Institut a œuvré au développement des actions de dialogue et de concertation avec les autres établissements et organismes de formation publics dans le cadre du Réseau National de Formation. Ce dernier est un consortium regroupant 24 écoles, instituts et unités de formation de la fonction publique libanaise. Il vise à entamer une action collaborative et aboutir à l'ébauche d'une politique nationale de formation dans une optique de cohérence et d'optimisation des ressources et des expertises disponibles.

région pour le développement des compétences des acteurs de la fonction publique. Tout en restant fidèle à son identité de départ, l'Institut des Finances a ainsi développé une offre diversifiée, locale et régionale, en cohérence avec les enjeux de la politique d'influence française.

3. Un partenariat porteur

Les relations entre l'Institut des Finances et les institutions françaises ont évolué depuis sa création mais demeurent étroites. Les liens profonds tissés au fil des années s'illustrent en chiffres :

- 21 institutions partenaires[8] et
- 14 protocoles et accords de coopération bilatéraux ou multilatéraux ratifiés,
- 39 missions d'assistance technique au profit des agents du ministère des Finances pour accompagner les projets de réformes et de lois en matière de fiscalité et de douanes entrepris au ministère des finances, et participer à la modernisation du contrôle des dépenses et de la comptabilité publiques,
- 467 fonctionnaires formés dans les écoles nationales françaises, dont 56 à l'ENA,
- 53 visites d'études et d'immersion en France impliquant plus d'une centaine d'agents publics,
- 24 séminaires impliquant 116 cadres dirigeants et 17 experts français,
- 540 participants aux cours de langue française organisé avec l'Institut français du Liban et
- 18 participations au Salon du Livre francophone de Beyrouth.

De fait, l'Institut des Finances œuvre à la consolidation des liens économiques avec la France. Il accompagne les réformes menées par l'administration libanaise en favorisant le transfert d'expertise française en matière de fiscalité (TVA, impôts sur les revenus, droits de succession…) et de douanes (informatisation des procédures, lutte contre la contrefaçon, contrôle des stupéfiants…). Il contribue au renforcement des échanges entre les deux pays dans les domaines financier et comptable pour la modernisation du contrôle des dépenses publiques, la mise à niveau des comptes de l'État ou encore la gestion du domaine de l'État.

L'Institut des Finances contribue aussi au rayonnement de la francophonie au Liban et dans la région. Il met en avant le français comme langue professionnelle et encourage son usage par les fonctionnaires en proposant des modules de formation au français des finances mais aussi de nombreux séminaires en langue française. Il participe aux évènements de la francophonie organisés en lien avec l'Institut français du Liban et l'Ambassade de France au Liban, l'Organisation Internationale de la Francophonie et l'Agence Universitaire de la Francophonie. Il accueille certains de ces évènements et organise lui-même chaque année la Dictée des Finances, évènement populaire à l'occasion de la fête de la Francophonie. Partenaire et acteur du Salon du livre francophone de Beyrouth, l'Institut publie aussi régulièrement en français. Dans un pays où la francophonie est en perte de vitesse depuis quelques années, il est indispensable de pouvoir s'appuyer sur de tels relais.

Enfin, la coopération avec l'Institut des Finances s'est peu à peu muée en un véritable partenariat pour accompagner les pays du Proche et Moyen-Orient (PMO) dans leurs projets de réforme de gouvernance publique et de modernisation de l'État, et apporte aujourd'hui à la région et même au-delà une vraie valeur ajoutée. Fort de l'expertise développée dans le cadre de la coopération bilatérale, l'Institut des Finances a été sollicité par les acteurs français pour participer à la création du Centre de formation en Finances publiques au sein du ministère jordanien des Finances (2007-2011) et à la création de l'Institut palestinien des Finances Publiques (2009-2014). Par ailleurs, l'Institut a mis à disposition des ressources pédagogiques spécialisées en matière de modernisation budgétaire et comptable auprès du ministère des Finances du Koweït et a développé un cycle de formation en finances publiques, en langues arabe et française, à l'intention des cadres en

Les Rencontres des Cadres Dirigeants de la Fonction Publique Libanaise, organisées de 2010 à 2015, rendent bien compte de ce partenariat franco-libanais au service de la performance publique, dans le cadre d'une action interministérielle. Nées d'une double volonté franco-libanaise de renforcer les capacités des leaders de la fonction publique libanaise et conçues par l'ENA France et l'Institut des Finances Basil Fuleihan, elles ont apporté des ouvertures nouvelles et des éclairages autour des réformes de la gestion publique et des défis de la modernisation de l'État. Rendez-vous incontournables d'échange, de dialogue et de mise en réseau, ces Rencontres ont contribué à créer, au sein de l'administration libanaise, une culture de la performance et un sens de la responsabilité au service de l'intérêt général.

[8] Ministère des Affaires étrangères et du Développement international, ministère des Finances et des Comptes publics, ministère de la Fonction publique, Cour des Comptes, Expertise France, Agence Française de Développement, Agence Universitaire de la Francophonie, Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique, École Nationale d'Administration, Centre National de la Fonction Publique Territoriale, École Nationale des Finances publiques, École nationale des Douanes, Institut de la Gestion publique et du Développement économique, Université de Strasbourg – Faculté des Sciences de l'Éducation, École Supérieure des Affaires – Liban, Institut français du Liban, Service économique de l'Ambassade de France au Liban, Service de sécurité de l'Ambassade de France au Liban, ADETEF (Agence pour la coopération technique internationale des ministères économiques et financiers et du développement durable), École Nationale des Impôts, École Nationale du Trésor.

charge du pilotage des réformes financières dans la région. Des contacts ont également été établis avec les ministères des Finances de l'Égypte, du Kurdistan, du Koweït et de la Lybie pour la création de centres de formation spécialisés.

4. Les leviers d'une coopération efficace

Le bilan dressé à l'occasion du vingtième anniversaire de ce partenariat est incontestablement positif et incite à s'interroger sur les formats de cette coopération afin de les consolider, voire les adapter à d'autres contextes. Si les liens historiques qu'entretiennent le Liban et la France ont certainement contribué à créer un terrain favorable au développement de tels projets, d'autres facteurs de réussite peuvent être identifiés.

Il apparaît tout d'abord évident que ce partenariat s'inscrit dans un mode de coopération équilibré et participatif, capitalisant sur les compétences de chacun des partenaires et s'appuyant sur leur complémentarité. Les échanges de pratiques, la contextualisation des thématiques par des experts locaux, le transfert d'expertise de la France vers le Liban, puis du Liban vers d'autres pays et enfin la mise en réseau dans les pays de la région sont édifiants en la matière. L'Institut a notamment permis la mise en relation des services de coopération français et des institutions françaises du service publique avec une soixantaine de prestataires de formation et acteurs de la modernisation de l'État dans 20 pays arabes.

L'on peut également retenir la conception intelligente des projets reposant sur une analyse fine des besoins et l'organisation de l'offre selon de véritables priorités ainsi que l'approche de nature horizontale permettant d'aborder à la fois l'organisation de la fonction publique et la réforme de l'État tout en intégrant les fonctionnaires comme acteurs du processus de coopération internationale. La complémentarité entre les projets a également contribué à la cohérence et à l'efficacité de l'ensemble en favorisant les synergies et, là encore, les échanges et transferts d'expertise. L'Institut des Finances s'est par exemple associé à l'ESA pour inciter les PME à accroître leur participation aux marchés publics.

De ce fait, les formats du partenariat ont intégré les enjeux du développement durable : cette coopération a été mise en œuvre avec relativement peu de ressources, le soutien financier français s'élevant à 3,5 md€ en 20 ans. En concourant à la pérennité des projets, la centration sur les compétences a en outre permis à la coopération de se maintenir malgré un environnement complexe et fluctuant.

3 Défis et perspectives de la coopération administrative franco-libanaise

Dans une période de conflits et de transitions, au Liban comme dans l'ensemble de la région, face aux risques de morcellement des pouvoirs et des structures de gouvernance mais aussi face aux restrictions budgétaires des politiques de l'aide au développement et dans un contexte de concurrence internationale accrue, l'on peut s'interroger sur l'avenir de la coopération administrative entre la France, le Liban et les autres pays de la région. L'Institut des Finances émet pourtant aujourd'hui un signal fort en faveur de la consolidation et du développement des liens et des projets créés ces vingt dernières années.

D'une part, la crise profonde que traverse la région remet en question les fondements mêmes de l'État, la composition des pouvoirs, les modèles de gouvernance et parfois même les frontières géographiques. Un tel contexte place le renforcement des instances de l'État en première ligne pour le rétablissement de la paix et de la stabilité. L'accompagnement des programmes de réforme et de développement institutionnel de l'ensemble des pays de la rive sud de la Méditerranée est un domaine dans lequel la France et le Liban ont certainement un rôle à jouer. Le Liban peut notamment mettre à profit sa connaissance du terrain et des cultures locales ainsi que son expérience des situations d'instabilité et de conflits. Sa capacité à offrir de l'assistance technique en langue arabe et à mobiliser un réseau d'experts qualifiés, en relais des experts français, sont aujourd'hui éprouvés et pourraient notamment être mis au service de la coopération MED-MENA.

C'est aussi le renforcement de cette nouvelle culture de partenariat, laissant la place à des modes de coopération triangulaire et intégrant les enjeux du développement durable, qui permettra de s'émanciper, au moins partiellement, des contraintes budgétaires actuelles. De ce fait, l'expérience forgée par l'Institut des Finances lui permet désormais de se positionner comme un partenaire privilégié au service de la coopération multilatérale. ■