

DE LA GOUVERNANCE VERS LA PERFORMANCE CAS DU MINISTÈRE DES FINANCES

Sélim Mekdessi et Roger Maroun

Université Libanaise, École doctorale de droit et des sciences politiques, administratives et
économiques, Beyrouth, Liban
selimekdessi@hotmail.com

(Received 28 August 2013 - Accepted 26 September 2013)

RÉSUMÉ

La gouvernance publique est un concept qui n'a cessé d'évoluer. Il est défini par le pouvoir et l'autorité exercés par l'Etat dans le management de la vie des citoyens. La qualité de la gouvernance est mesurée par six indicateurs principaux définis par la Banque Mondiale pour tenir compte de la responsabilisation, la corruption, l'efficacité, la primauté du droit, la qualité de la réglementation et la stabilité politique. La corruption est l'un des principaux éléments qui affecte négativement la performance. C'est dans ce sens que les gouvernements des différents pays travaillent pour lutter contre la corruption en adoptant diverses stratégies nécessaires pour limiter les effets qu'elle provoque. Il existe une certaine relation entre la gouvernance et la performance. Une bonne gouvernance et gestion publique améliorent la performance du gouvernement et satisfont les citoyens, ce qui a pour effet une augmentation du degré de leur confiance en ce gouvernement. D'après cette recherche empirique, on a constaté que le ministère des finances libanais a connu une faible qualité de la gouvernance publique, et par conséquent, une faible efficacité. Durant la dernière décennie, il a appliqué une série de réformes afin d'améliorer la qualité de la gouvernance, l'efficacité et la performance financière. Mais cette qualité et, par suite, la collection d'impôt se sont détériorées à travers le temps faisant de la corruption une menace majeure qui pèse actuellement sur l'administration d'impôt.

Mots-clés: gouvernance publique, performance, responsabilisation, la corruption, l'efficacité, la primauté du droit, la qualité de la réglementation et la stabilité politique

ABSTRACT

Public governance is a concept evolved since a long time, and is defined by the power and the authority exercised by the state in the management of the life of the citizens. The quality of the governance is measured by six main indicators that are given by the World Bank and assess the accountability, the corruption, the efficiency, the rule of law, the regulatory quality and the political stability. Corruption is one of the main elements that negatively affect the performance; this pushes the governments of the different countries to fight against corruption while adopting some various strategies to limit its effects. A certain relation exists between governance and performance; good governance and public

management improve the government's performance and satisfy the citizens and increase the degree of citizens confidence in their government. Through our empirical research, we have noticed that the Lebanese Ministry of Finance has experienced a low quality of public governance, meaning a bad effectiveness; During the last years a series of reforms were implemented to improve the governance's quality and to increase efficiency and financial performance, but now this quality and the tax collection are deteriorating and the corruption is a major threat to the tax administration.

Keywords: public governance, performance, accountability, corruption, efficiency, the rule of law, the regulatory quality and the political stability

INTRODUCTION

Établir et préserver la confiance du public est l'un des défis majeurs d'une administration publique. L'exigence citoyenne quant à l'efficacité de cette administration conduit l'État à modifier en profondeur ses modalités d'action. Pour cette raison, la modernisation du secteur public est devenue une priorité majeure pour les pays. Alors, une série de réformes sont adoptées par les États afin d'améliorer la performance du gouvernement et d'assurer un bon développement économique et social.

Depuis les années 1990, la gouvernance fait beaucoup parler d'elle. Ce terme a été largement utilisé par les organisations internationales, notamment l'ONU, la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International (FMI), plus spécialement, dans la mesure de la capacité et de l'efficacité des gouvernements des pays. En outre, beaucoup d'économistes et de sociologues ont analysés le mauvais fonctionnement du gouvernement et de ses institutions. Ils ont trouvé qu'ils constituent des barrières dans les opérations d'attraction des investisseurs étrangers et d'augmentation de l'économie. Ils considèrent que les bonnes politiques, les investissements sains, et le développement continu, exigent un bon gouvernement et des institutions publiques efficaces.

D'après les dernières recherches, la bonne gouvernance constitue un élément nécessaire pour la performance fiscale et l'efficacité du gouvernement; la faible gouvernance également a un impact direct sur le comportement des contribuables comme l'augmentation de l'évasion et la diminution des impôts collectés. Selon la Banque Mondiale, la corruption est un indicateur essentiel pour la gouvernance publique. Joulfaian (2006) a démontré d'après ses études et ses statistiques que l'évasion fiscale est 2.5 fois plus grande quand les contribuables identifient la corruption comme banale que quand elle n'est pas très répandue pour le public.

Les analyses de la Banque Mondiale montrent que la gouvernance dans les pays du Moyen-Orient est timide. Le Liban étant l'un de ces pays dont le ministère des finances est choisi comme terrain d'observation scientifique pour analyser l'application et la qualité de la gouvernance du pays. Ainsi, la problématique serait: en appuyant sur le système de la gouvernance publique, les réformes ont-elles contribué à améliorer la performance de l'administration d'impôt au Liban ?

Pour analyser ce sujet, une recherche bibliographique moyennant des livres, des ouvrages, des journaux et des sites internet qui ont déjà discuté ce thème depuis les années 90 a été établie. L'étude du ministère des finances s'est référée à des études et des statistiques

émises par des organisations mondiales sur le Liban et à un questionnaire qui a été distribué dans l'Administration d'impôt libanaise dans le but d'avoir une idée sur la bureaucratie, la corruption et la qualité de service dans l'administration. Cette enquête a aidé à avoir une idée sur l'efficacité gouvernementale, à évaluer les efforts effectués par le ministère des Finances en termes de gestion et réforme, à identifier les dysfonctionnements qui y existent et à présenter enfin quelques recommandations qui peuvent aider l'Administration d'impôt à améliorer sa gouvernance publique.

LA GOUVERNANCE DANS LE SECTEUR PUBLIC

La bonne gouvernance est définie comme un ensemble des actions prises par l'État afin d'assurer une exploitation optimale des ressources, augmenter la qualité des services offerts aux citoyens et améliorer leur niveau de vie tout en respectant leur participation et leur support¹. Elle exige une approche globale, cohérente et précise concernant les objectifs et les méthodes. L'une des ses plus importantes responsabilités est la modernisation de l'administration publique et la vérification de l'existence des indicateurs de la qualité de vie des citoyens (comme l'éducation et la santé qui sont des coûts pour l'Etat mais ils sont considérés comme un investissement à long terme nécessaire pour le développement durable)².

L'État fait une ingénierie lors de la création de toute administration publique. Dans ce cas dû à la faible gouvernance de cette administration, une certaine réingénierie sera recommandée dans l'administration pour obtenir une bonne gouvernance. Elle doit être élaborée pour six différentes raisons³:

- Clarifier les missions de l'Etat et le champ des services publics.
- Informatiser complètement la fonction publique et assurer que les transactions financières se fassent à l'aide des nouveaux modes de paiement autres que l'argent comptant.
- Satisfaire les citoyens selon leurs attentes et besoins.
- Organiser les interventions de l'Etat d'une façon plus cohérente.
- Créer les conditions nécessaires pour l'appropriation de la population à la base de l'action du développement.
- Favoriser et rendre possible un véritable sursaut collectif en faveur du développement.

Le manque de la gouvernance crée un ensemble de problèmes dans l'Administration publique⁴, tels que :

- La domination des intérêts personnels en faveur des intérêts publics.
- L'absence de la coordination entre les différentes directions et les employés.
- La mauvaise exécution des stratégies.
- La mauvaise exploitation des ressources (financières, humaines, naturelles,

¹ UNDP (1997).

² United Nations Development Program (UNDP).

³ Breas, « La qualité de service dans l'administration d'Etat repérés sur la période 1994-2002 », (Document PDF-2003), circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics.

⁴ Center for International Private Enterprise (CIPE) (2010).

technologiques, ...).

- La corruption financière et administrative.
- La diminution de la réputation des employés et des administrations publiques, ce qui crée chez les contribuables une mauvaise image de son gouvernement et en plus
- leur confiance envers ce dernier va diminuer aussi, ce qui aboutit à l'évasion fiscale.

La mesure de la qualité de la gouvernance publique est très difficile parce qu'il n'y a pas un seul déterminant qu'on peut utiliser, mais les indicateurs de cette qualité les plus utilisés sont ceux posés par la Banque Mondiale qui sont au nombre de six composants principaux⁵ : l'expression et la responsabilisation, la stabilité politique, l'efficacité gouvernementale, la qualité de la réglementation, la primauté du droit et le contrôle de la corruption. Aujourd'hui, il est nécessaire de moderniser le secteur public. Cette modernisation aidera les autorités publiques à répondre à l'évolution des besoins de la société et à maintenir la compétitivité dans un environnement international incertain. La bonne gouvernance possède un impact direct sur le développement économique. Il est très important de mesurer ainsi ses propres dimensions et de présenter un angle comparatif sur les contradictions de la qualité de la gouvernance dans différents États.

LA PERFORMANCE DU SECTEUR PUBLIC (L'ADMINISTRATION D'IMPÔT AU MINISTÈRE DES FINANCES AU LIBAN)

L'activité de l'Etat est résumée en quatre points :

- La protection des personnes et des biens et la sécurité des frontières
- La création des conditions de bon exercice de la vie économique et sociale (lois, décrets, l'application et le contrôle des législations)
- La protection sociale et le développement à long terme
- La productivité des biens et des services

Alors on peut dire que la performance du secteur public est mesurée par l'efficacité du gouvernement dans ces quatre points⁶.

Le jugement des citoyens est très important parce qu'il aide l'État dans l'amélioration de sa performance. Ainsi, une enquête bien organisée et objective permet d'acquiescer et d'utiliser la voix des citoyens comme un mécanisme renforçant la transparence et la responsabilisation⁷. En outre, la transparence augmente la crédibilité de l'État envers les autres, mais à elle seule, elle ne suffit pas pour que les citoyens puissent influencer les activités et les décisions de l'État. Pour cela, un certain degré des libertés individuelles et politiques doit exister, étant donné que ces libertés constituent une matière de base améliorant le bien-être social en soi, ce qui augmente la participation des citoyens dans la prise de décisions.

⁵ United Nations Development Program (UNDP) (2007).

⁶ Alecian et Aerts (1996).

⁷ Banque Mondiale.

La performance financière

La performance financière dans l'administration d'impôt est reliée directement avec les recettes fiscales, mais une augmentation de ces dernières n'est pas toujours faite en augmentant les taux d'impôts⁸, plutôt par différents facteurs comme la diminution de l'évasion fiscale et les pots-de-vin, les niveaux élevés des amendes et l'augmentation de la probabilité à détecter les fraudeurs. On remarque que ces différents facteurs constituent les indicateurs pour la bonne gouvernance, ce qui permet de dire que la gouvernance est reliée à la performance.

Selon Akagül (2003), l'instabilité politique (un des indicateurs de la gouvernance) affecte négativement le développement économique et, par suite, la performance financière. Dans une telle situation, le gouvernement fait face à un manque de confiance et de crédibilité qui entravent la capacité d'identifier et de juger les droits des citoyens. L'investissement étranger diminue dans le pays car les investisseurs craignent des effets de cette instabilité, c'est pour cela les recettes fiscales diminueront aussi.

En outre, les études de la Banque Mondiale représentent la corrélation entre les indicateurs de la gouvernance et la collection d'impôt. Cette corrélation est présentée dans le tableau suivant:

TABLEAU 1

La Corrélation entre les Indicateurs de la Gouvernance et la Collection d'Impôt

	V.A.	P.S.	G.E.	R.Q.	R.L.	C.C.	Collection d'impôt
V.A.	1	0.759	0.872	0.905	0.584	0.851	0.699
P.S.	0.759	1	0.789	0.776	0.607	0.785	0.621
G.E.	0.872	0.789	1	0.943	0.680	0.976	0.684
R.Q.	0.905	0.776	0.943	1	0.674	0.909	0.632
R.L.	0.584	0.607	0.680	0.674	1	0.703	0.452
C.C.	0.851	0.785	0.976	0.909	0.703	1	0.660
Collection d'impôt	0.699	0.621	0.684	0.632	0.452	0.660	1

V.A.: Voice and Accountability

P.S.: Political Stability

G.E.: Government Effectiveness

R.Q.: Regulatory Quality

R.L.: Rule of Law

C.C.: Control of Corruption

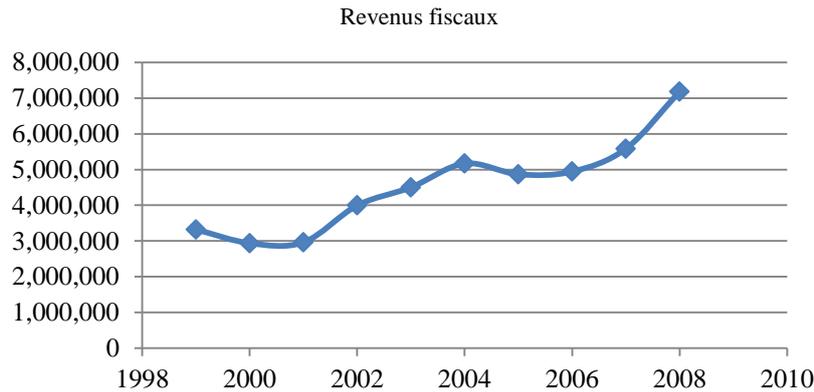
Source: Banque Mondiale (2008)

Selon les résultats annoncés dans le tableau ci-dessus, on remarque que l'indicateur de la voix et la responsabilisation et celui de l'efficacité gouvernementale possèdent un impact positif et significatif sur la collection d'impôt. Une autre corrélation positive se trouve entre le contrôle de la corruption et la performance de la collection d'impôt. Après ces trois corrélations, vient celle de la stabilité politique et celle de la qualité de régulation avec la

⁸ Haque et Sahay (1996).

performance de la collection d'impôt. De même ces deux corrélations sont positives mais moins que les autres mentionnées.

Les deux graphes ci-dessous permettent de savoir la relation entre la performance financière et la qualité de la gouvernance publique.



Source: ministère des finances

Figure 1. Les revenus fiscaux au Liban entre 1998 et 2008.



Source: Banque Mondiale

Figure 2. La qualité de la gouvernance au Liban entre 1998 et 2008.

Les indicateurs de la gouvernance publique possèdent une certaine influence sur la performance financière. On remarque d'après les deux graphes ci-dessus qu'en 2005 et 2006 la diminution de la qualité de la gouvernance au Liban a réduit les revenus fiscaux de l'État. Mais en 2002 la diminution de cette qualité n'a pas influencé les revenus fiscaux, la principale raison qui a augmenté ces revenus est l'imputation de la TVA dans le système fiscal qui a augmenté la base des contribuables, il faut mentionner que les indicateurs de la qualité de la gouvernance publique reviennent aux administrations publiques et à tous les ministères.

La performance sociale

La performance sociale est définie aussi comme le niveau de satisfaction atteint par l'individu participant à la vie de l'administration⁹, ou encore, comme l'intensité avec laquelle chaque individu adhère et collabore aux propos et aux moyens de l'administration¹⁰. Cette performance est mesurée dans l'administration publique par plusieurs facteurs comme la satisfaction des fonctionnaires au travail, la communication, les efforts fournis, et le comportement adopté. Pour améliorer cette performance on peut utiliser plusieurs techniques comme la formation des fonctionnaires, l'embauche des employés jeunes qui sont enthousiastes¹¹, la gestion du temps au travail (préciser le temps maximum pour chaque employé pour remplir sa tâche), améliorer les conditions du travail, faire des enquêtes avec les employés, et il faut chercher les moyens possibles pour lutter contre la corruption dans l'administration.

La performance organisationnelle

La performance organisationnelle est définie par Kalika comme « les mesures portant directement sur la structure organisationnelle et non pas sur ses conséquences éventuelles de nature sociale ou économique. Des indicateurs sont intéressants dans la mesure où ils permettent de discerner les difficultés organisationnelles à travers de leurs premières manifestations, avant que les effets induits par celles-ci ne soient ressentis d'un point de vue économique¹² ». Il faut que l'administration publique soit malléable dans son organigramme. Pour cela il est nécessaire de diviser l'administration en des directions pour faciliter le travail et distribuer les tâches, ainsi que la diffusion de l'information et la communication aboutissent à la bonne relation entre ces directions.

La performance technologique

La performance technologique peut être définie comme l'utilisation efficace des ressources de l'administration, ainsi le degré d'innovation dans le système de gestion. L'utilisation de la technologie est importante pour faciliter le travail sur les fonctionnaires de l'administration et pour exécuter les travaux avec rapidité. Une certaine performance technologique sera nécessaire pour accomplir les tâches de l'administration avec rapidité et succès. Il faut mentionner que l'informatisation aide à la transparence dans l'administration et entre l'administration et les citoyens.

LA GOUVERNANCE DANS LE MINISTÈRE DES FINANCES AU LIBAN

Selon le rapport de la Banque Mondiale¹³ sur la qualité de la gouvernance dans les pays méditerranéens et du nord de l'Afrique (MENA), on remarque que le Liban a un indice au-dessous de la moyenne enregistrée par ces pays et les pays UMIC (pays avec revenu supérieur et moyen).

⁹ Bayed (1992), p. 381.

¹⁰ Idem.

¹¹ Institut des Finances (Institut Basil Fuleihan), la lettre interne du Ministère des Finances « *Hadith el Malia* ». Article No : 36, octobre 2009.

« Les réformes au ministère des finances », document publié sur le site du ministère des finances sous le nom "التواصل مع الشباب اللبناني", p. 60-63, (document PDF), 2007.

¹² Kalika (1988), p.340.

¹³ Banque Mondiale (2007).

Le rapport précité utilise des informations de 31 sources de données existantes qui signalent les points de vue et les expériences des citoyens, des entrepreneurs et des experts dans les ONG et les secteurs public et privé du monde entier, sur la qualité des différents aspects de la gouvernance. La Banque Mondiale a utilisé un modèle appelé Unobserved Components Model (UCM) afin de calculer une moyenne pondérée des indicateurs individuels de chaque source.

- IPA : c'est l'indicateur qui mesure le degré de participation des citoyens aux processus de gouvernance, la liberté d'expression, d'association, des élections et d'autres mécanismes de responsabilisation externe.

- IQA : c'est l'indicateur qui mesure, entre autres, la performance de l'administration publique, le niveau de prestation des services publics, l'incidence de la corruption, la qualité des régulations et les mécanismes de responsabilisation interne au sein du secteur public. Ensemble l'IPA et l'IQA forment l'indice général de qualité de la gouvernance (IGQ). Les résultats sont présentés dans le tableau suivant :

TABLEAU 2

La Qualité de la Gouvernance du Liban entre MENA et UMIC¹⁴

	Liban	MENA	UMIC
Indice de la responsabilisation (IPA)	42	32	65
Indice de la qualité de l'administration (IQA)	35	47	56
Indice de la qualité de la gouvernance (IGQ)	32	37	56

Source: Banque Mondiale (2007)

Selon le rapport, les indices sont compris entre 0 et 100. Plus ils sont proches de 100 plus ils sont considérés favorables. Pour l'indice de la responsabilisation on remarque que celui du Liban (42) est meilleur que celui des pays du MENA (32) mais plus faible par rapport aux pays d'UMIC (65). Par rapport aux autres indices, le Liban possède le plus faible indice.

Le Liban est classé à la 120^{ème} place mondiale et 10^{ème} parmi les 20 pays arabes inclus dans l'étude sur l'efficacité de la gouvernance¹⁵. Il est à préciser que l'indicateur

¹⁴ Le rapport utilise des informations de 31 sources de données existantes qui signalent les points de vue et les expériences des citoyens, des entrepreneurs et des experts dans les secteurs public, privé et des ONG du monde entier, sur la qualité des différents aspects de la gouvernance. La Banque Mondiale a utilisé un modèle appelé Unobserved Components Model (UCM) pour construire une moyenne pondérée des indicateurs individuels pour chaque source.

mesure la compétence de la bureaucratie et la qualité des services publics. En termes de stabilité politique, le Liban devance la République centrafricaine, l'Irak, la Cisjordanie et la bande de Gaza, le Mali, le Nigeria, la République démocratique du Congo, le Soudan, l'Afghanistan, le Yémen, le Pakistan, la Syrie et la Somalie. Cet indicateur mesure la probabilité de menace de violences contre les gouvernements, voire de leur renversement, y compris le terrorisme, au cours d'une année. En ce qui concerne la qualité du cadre réglementaire libanais, le pays s'est rangé à la 111^{ème} place mondiale et à la 10^{ème} position parmi les pays arabes inclus dans l'étude. Ce sous-indice mesure l'environnement libéral d'un pays et de quelle manière ce dernier est propice au développement du secteur privé. Le pays du Cèdre a cependant perdu 9 points dans le classement mondial et un rang dans celui des pays de la région. Dans la catégorie évaluant l'État de droit d'un pays, le Liban s'est classé 154^{ème} dans le monde et 12^{ème} dans la région. Ce critère informe dans quelle mesure les citoyens d'un pays ont confiance en l'application des lois en vigueur ainsi que la probabilité des crimes et de la violence. Dans le monde, le Liban s'est classé avant le Nicaragua, mais derrière l'Indonésie, tandis qu'il est arrivé devant Djibouti, l'Algérie, la Mauritanie, la Syrie, la Libye, le Soudan, le Yémen et l'Irak, seulement. 72,5 % des pays dans le monde ont ainsi obtenu, dans cette catégorie, un meilleur score que le Liban.

Une enquête faite¹⁶ dans l'administration d'impôt au Liban dont un questionnaire était distribué dans les différentes régions libanaises afin de prendre les opinions des contribuables et de construire une idée sur la bureaucratie, la corruption et la qualité de service dans l'administration, cette enquête a aidé de construire une image sur l'efficacité gouvernementale. Selon les réponses obtenues auprès de cette enquête on peut conclure que les contribuables souffrent de la bureaucratie, car par sa gamme de procédures et la discrétion, les travaux dépendent beaucoup du temps pour qu'ils soient exécutés, surtout les douanes.

L'attachement excessif au respect des règlements s'exerce au détriment de la rapidité d'action et de la réalisation des objectifs, pour cela l'existence des règlements simples et clairs aide l'administration à diminuer le degré de la bureaucratie. Ceci constitue un des éléments nécessaire pour lutter contre la corruption, parce que selon le questionnaire 78% des pots-de-vin sont destinés pour accélérer les transactions, 14% pour réduire les impôts dus et 8% pour compenser des documents perdus ou pour montrer la gratitude en faveur du commissaire aux comptes.

Il y a des contribuables qui ne déclarent pas exactement leurs activités ou leurs revenus, ils utilisent parfois les points faibles dans les lois pour se fuir de leurs engagements envers l'état. En outre, ils paient des pots-de-vin aux fonctionnaires publics pour que ces derniers masquent la fraude fiscale.

D'après les réponses des contribuables on a remarqué que la corruption est plus élevée dans la foncière et dans celui des impôts sur les revenus et dans les douanes, par exemple dans le département de l'impôt sur les revenus, les pots-de-vin sont payés pour éviter les fautes et l'évasion fiscale découverte dans les déclarations, dans le département de l'impôt

¹⁵ L'orient Le Jour, « Le Liban à la 120^e place mondiale en termes d'efficacité gouvernementale », Mardi le 1 Octobre 2013. Rapport fait par la Banque Mondiale durant l'année 2012.

¹⁶ 180 questionnaires sont distribués dans les différentes régions libanaises aux contribuables qui ont visité l'administration d'impôt, en 2012 et 142 d'eux ont répondu.

sur les propriétés construites et les douanes, des pots-de-vin sont payés pour accélérer les transactions des documents et réduire l'impôt.

Mais la corruption la plus forte et claire se trouve dans la foncière, et d'après le questionnaire on a trouvé aussi que 56% des contribuables considèrent ce département comme très corrompu, 11% comme corrompu et 33% des contribuables n'ont pas répondu.

La corruption se trouve sous plusieurs formes dans l'administration d'impôt et on peut dire que le ministère des finances libanais n'a pas un système de contrôle efficace, pour cela le degré de la corruption continue à augmenter, ce qui diminue aussi l'efficacité gouvernementale.

Les divers types de réformes utilisés par le ministère des finances libanais pour améliorer la qualité de la gouvernance et de la performance

Même s'il y a des organismes de contrôle sur le Ministère des Finances comme l'inspection administrative et financière et autres, mais il n'y a pas un système de contrôle interne dans les départements du ministère, c'est pour cela ce faible contrôle a favorisé la corruption et diminué la performance des fonctionnaires et la coordination entre l'administration centrale et les administrations locales par ces différents départements.

Le manque d'un système de contrôle à l'intérieur de l'administration fait que la hiérarchie administrative constitue le seul contrôle interne, c'est-à-dire que le pouvoir exercé par les chefs et les supérieurs sur les subordonnés est le seul moyen pour contrôler et diriger le travail des fonctionnaires, d'où l'importance du décret numéro 18047 dans la spécification des tâches et les responsabilités dans chaque département parce qu'il a augmenté le degré de contrôle, par exemple on remarque que les punitions sont émises par le chef d'un département sur les fonctionnaires qui travaillent dans ce même département.

La satisfaction des fonctionnaires est nécessaire pour une bonne performance du ministère, ils ont besoin de certains avantages pour bien accomplir leurs tâches. Comme les conditions de travail ont un effet sur la performance des fonctionnaires, le ministère a commencé à améliorer ces conditions comme l'environnement du travail, la rénovation des immeubles, l'informatisation qui a facilité et accéléré le travail. Tout cela possède une influence indirecte sur les relations entre les contribuables et les fonctionnaires. Il est nécessaire de mentionner que le ministère des finances libanais a reçu en 2007 une récompense des Etats Unis¹⁷ concernant la qualité des services publics, ce qui implique que le travail et les efforts du ministère ont commencé à donner de résultats positifs.

Un programme de réforme a été adopté par le Ministère des Finances en 2005 et l'a aidé dans l'amélioration de la gouvernance, il contient trois principaux objectifs¹⁸ :

- Ajustement fiscal.
- Construire une administration moderne et améliorer la qualité du service aux citoyens.
- Préparer pour des réformes structurelles à long terme.

¹⁷ Ministère des finances (2007).

¹⁸ Ministry of Finances (2004).

On divise le programme en quatre parties¹⁹ principales visées à réaliser les trois objectifs déjà mentionnés ce qui doit améliorer la qualité de la gouvernance au ministère des finances, ces parties sont :

- Les réformes fiscales.
- La réforme foncière et douanière.
- La rationalisation des dépenses et l'amélioration de la gestion de trésorerie et de la dette publique.
- Autres réformes.

Les réformes fiscales

- La réorganisation de l'administration d'impôt : L'objectif spécifique du projet de la réorganisation est d'établir une administration efficace dont elle assurera l'acquiescement du contribuable à travers la livraison des services modernes et fiables et l'audit orienté. Le décret²⁰ numéro 18047 a divisé l'administration selon ses différents tâches en huit départements dans le but de faciliter le travail et d'assurer une bonne application et exécution des transactions et même de faciliter la responsabilisation.
- L'impôt sur les appointements : Afin d'améliorer l'efficacité de l'administration d'impôt et d'augmenter les recettes fiscales, le gouvernement a lancé le décret numéro 10063²¹ qui a créé un département dans l'organigramme du ministère qui tient compte des impôts sur les appointements. Ce département a pour but de faciliter les relations entre l'administration et les contribuables, d'informatiser les déclarations, les paiements, les enregistrements et le contrôle. Ainsi que le système qui lie l'administration d'impôt avec la caisse nationale de la sécurité sociale a permis pour cette administration de démasquer des contribuables qui ne déclarent pas leurs revenus à l'administration d'impôt.
- Le département des grands contribuables, (LTO : Large Taxpayer Office) : Les grands contribuables au ministère des finances constituent à peu près 30% de l'ensemble des contribuables, mais ils apportent environ 70% du total des recettes fiscales, pour cela le ministère leur a donné une certaine spécification et il a créé en mai 2005 un département pour ces contribuables.
- L'impôt sur les propriétés construites : L'amélioration de la performance du projet de l'unité de l'impôt sur les propriétés construites est un des nombreux projets pour la reconstruction de la capacité du secteur public au Liban. Le projet vise à diriger l'opération d'estimation de l'impôt et des allocations. Des tels contrôles devraient réduire le pourcentage d'erreurs dans les évaluations aussi bien qu'attirer l'attention des contribuables à leurs impôts dus. En outre, la liaison de cette unité avec le registre foncier en 2006 par un système informatique a aidé à démasquer les contribuables abstraits²², ce qui augmente les recettes fiscales.
- La Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) : Le ministère des finances a réussi dans l'élargissement de la base des contribuables en lançant en 2002 la Taxe sur la

¹⁹ Idem.

²⁰ Décret numéro: 18047, émis le 9/10/2006, concernant la réorganisation des conciliateurs territoriaux dans le ministère des finances.

²¹ Ministère des finances (2003).

²² Contribuables abstraits : ce sont les contribuables qui ne déclarent pas au ministère des finances leurs affaires et leurs revenus afin de ne pas payer d'impôt.

Valeur Ajoutée. Depuis son commencement, la TVA est devenue une mesure importante dans la production des revenus supplémentaires, elle constitue 35 % environ du total des recettes fiscales depuis 2008 jusqu'à 2012²³, Cette nouvelle taxe avait un but d'apporter des revenus supplémentaires pour l'administration afin d'augmenter son efficacité. On remarque que dans l'organigramme de la TVA il y a une unité qui tient compte de la coordination administrative et financière dans cette direction, ce qui manque dans les autres directions. Notons que depuis l'année 2011 cette administration a commencé le travail pour se transformer d'une administration centralisé à une administration décentralisé, et pour remédier les défauts apparus depuis sa création.

- Le code de procédures fiscales : La plupart des droits fiscaux sont anciens ce qui fait que la qualité des régulations est faible. En vue de faciliter le travail dans l'administration de l'impôt, le ministère des finances a préparé en 2008 un projet qui consiste à poser un impôt unique sur tous les revenus de chaque contribuable, mais ce projet n'a pas été lancé. Mais d'une autre façon, le ministère des finances a lancé au début de l'année 2009, le droit des procédures fiscales²⁴ qui a plusieurs buts comme, simplification des procédures fiscales, identification des droits et les engagements des contribuables, identification des droits et engagements de l'administration d'impôt, modification des défauts dans les droits et l'encouragement des citoyens pour l'engagement spontané. En appliquant le code de procédures fiscales, plusieurs explications sont données aux divers articles de ce code afin d'en éliminer ce qui paraît flou. Il est à mentionner que, jusqu'à la fin de l'an 2013, le code de procédures fiscales a réussi dans l'identification et la modification de certains droits et amendes, mais il a échoué dans l'encouragement des citoyens à l'engagement spontané (dû à plusieurs raisons comme la réduction ultérieure des montants des amendes) et de même dans la simplification des procédures fiscales, (où par exemple les contribuables qui sont enregistrés à la Direction de la Taxe sur la Valeur Ajoutée se trouvent obligés d'avoir un nom d'utilisateur et un mot de passe pour déclarer leurs revenus en utilisant le site Internet du ministère des finances)²⁵.
- Autres réformes fiscales : Le ministère des finances a divisé les activités économiques, et il a donné à chacun de ces derniers un code pour faciliter le travail dans l'administration d'impôt. Pour bien servir les contribuables et les citoyens, le ministère des finances a créé une centrale téléphonique qui reçoit les appels téléphoniques des citoyens pour répondre à leurs interrogations en donnant des conseils et des informations. En outre, il a lancé des services électroniques en 2006 sur le site d'internet où tout le monde possède l'accès sur des formulaires et des informations comme les statistiques et les rapports mensuels, semestriels et annuels concernant la performance fiscale, et les démarches du Paris II. Pour faciliter de plus le travail dans l'administration et afin de réduire le temps pris par les contribuables dans la déclaration et le paiement de ses engagements, le ministère des finances a réalisé un contrat avec les banques commerciales pour assurer les paiements des engagements des contribuables et un autre contrat avec Liban Post

²³ Balaa (2013).

²⁴ Droit numéro 33, date 11/11/2008, publié dans le journal officiel le 14/11/2008 numéro 49. Lancé sous le décret numéro 17080 en 1/1/2009.

²⁵ D'après un entretien fait avec des employés de l'administration d'impôt au ministère des finances en 2012.

pour que les contribuables puissent présenter leurs déclarations avec un minimum de temps. Le but de ces accords est d'améliorer la qualité des services offerts ainsi de réduire le contact direct entre les contribuables et les employés. Alors le ministère des finances a réduit la bureaucratie et la pression à l'intérieur de l'administration publique et il faut mentionner que la réduction du contact diminue la corruption²⁶.

La réforme foncière et douanière

- **La réforme foncière** : Le projet de la modernisation de la foncière est très vaste et il est nommé par COMAP (The Cadastre Organization Modernization and Automation Project). À la fin de 2005, la création de la base de données réalisée par le COMAP est terminée, puis attachée à l'administration d'impôt²⁷, ce qui permet à cette dernière d'avoir un accès sur les informations enregistrés qui devra faciliter son travail.
- **La réforme douanière** : Les transactions internationales deviennent de plus en plus rapides et on remarque que leur degré de liberté augmente grâce aux contrats et articles internationaux, pour cela le ministère des finances a commencé d'introduire des réformes pour améliorer l'efficacité des douanes, cette modernisation a pour buts de faciliter les procédures douanières, garantir le respect des législations libanaises, diminuer le coût et le temps des transactions, renforcer la capacité concurrentielle du Liban dans le commerce international et lutter contre les évasions.

Pour la réalisation de ces buts, le ministère des finances a utilisé des nouvelles applications informatiques depuis l'an 2005, tout en appliquant les normes internationales pour les déclarations des pays de fabrication et des prix des produits. Selon les répondants aux questionnaires l'informatisation adaptée par le ministère des finances a réduit le temps nécessaire pour accomplir une certaine tâche mais elle n'a pas beaucoup influé la bureaucratie et la corruption dans l'administration.

La rationalisation des dépenses et l'amélioration de la gestion de trésorerie et de la dette publique

Le gouvernement libanais sait très bien que l'amélioration de la gestion des finances publique est nécessaire pour augmenter son efficacité, arrêter l'augmentation de la dette et limiter l'inutilité de dépenses publiques. L'efficacité des dépenses aide le gouvernement à satisfaire ses citoyens, pour cela le ministère des finances a adopté depuis l'an 2005 une série de réformes dans ce domaine, on cite :

- La préparation du budget.
- La rationalisation des dépenses.
- La gestion de trésorerie.
- La gestion de la dette publique.
- La réforme du système de retraite.
- Le droit de l'adjudication publique.

²⁶ Idem.

²⁷ Ministry of Finances (2004).

Autres réformes

Le ministère des finances a émis depuis l'an 2005 quelques procédures qui ont influées la qualité de la gouvernance, comme :

- L'amélioration de la transparence.
- Le support de secteur privé.
- Les réformes du marché financier.
- La relation avec les jeunes libanais.
- L'amélioration des compétences du personnel.
- L'informatisation (par exemple : l'e-gouvernement).

CONCLUSION

Une gouvernance publique efficace et avisée contribue à renforcer la démocratie et les droits de l'homme, à favoriser la prospérité économique et la cohésion sociale, à réduire la pauvreté et à renforcer la protection de l'environnement pour une utilisation durable des ressources naturelles. Elle contient le processus par lequel les différents éléments de la société (institutions et société civile) exercent du pouvoir et de l'autorité, influencent et mettent en œuvre les politiques et les décisions concernant la vie publique et le développement économique et social, ce qui permet d'asseoir la confiance dans les pouvoirs et les administrations publics. Beaucoup des pays comme ceux du groupe de l'OCDE emploient la gouvernance pour renforcer l'efficacité, la responsabilité, la transparence et la réceptivité de l'administration au regard des besoins des citoyens²⁸.

La bonne gouvernance est présentée comme solution universelle permettant de générer la confiance nécessaire à la croissance économique, ses caractéristiques sont celles de l'efficacité (rigueur budgétaire, politiques axées sur le marché, réduction du champ d'intervention de l'État et privatisation) et de la démocratie (transparence, équité, justice, promotion de l'État de droit, droits civiques et socio-économiques et décentralisation).

Suite à cette recherche on peut dire qu'il existe une gouvernance publique dans le ministère des finances libanais mais avec une faible qualité. En outre, on a remarqué une corrélation positive entre la qualité de la gouvernance et la performance financière dans l'administration publique, c'est-à-dire que cette performance s'améliore en améliorant la qualité de la gouvernance. D'une autre façon la performance sociale joue un rôle important dans l'amélioration de cette qualité.

Le gouvernement libanais a appliqué une série de réformes surtout dans le ministère des finances afin d'améliorer la qualité de la gouvernance et d'augmenter l'efficacité et la performance financière, mais actuellement la qualité et la collection d'impôts se détériorent durant le temps et la corruption constitue une menace majeure pour l'administration d'impôt.

La majorité des réformes adoptés par le ministère des finances sont financés par les institutions et les organisations mondiales comme la Banque Mondiale²⁹, ils aident aussi le ministère dans la création, la planification, l'organisation et la mise en application des programmes de réformes.

²⁹ Banque Mondiale (2003).

En analysant le système fiscal au Liban, on trouve que la majorité des problèmes qui entourent la performance des revenus fiscaux se représentent par l'inefficacité du système de l'impôt qui comprend des règlements complexes et des exemptions discrétionnaires, la complexité et l'obscurité des procédures et des politiques, le manque de la responsabilisation et d'un système de contrôle interne.

Malheureusement, les efforts effectués par le ministère des finances en termes de réforme contiennent des défauts. On présente ci-dessous quelques recommandations qui peuvent aider l'administration d'impôt à améliorer sa gouvernance publique :

- L'augmentation de la transparence améliore la responsabilisation. Dans ce cas le Liban peut adopter une stratégie de diffusion d'informations comme celle de l'Egypte qui utilise la publicité télévisée pour aider les citoyens à connaître leurs engagements fiscaux. En outre, il est nécessaire que le gouvernement libanais révise quelques règlements pour les éclaircir et augmenter la transparence.
- Pour augmenter la performance des fonctionnaires publiques il est nécessaire de limiter leur comportement corrompu. Dans ce but, la création d'un système de contrôle interne dans l'administration d'impôt doit améliorer la performance sociale et gérer les relations dans l'administration. En outre la performance sociale peut être améliorée en offrant un climat convenable dans le travail (immeubles, bureaux, ...) et en employant les fonctionnaires publiques dans des lieux appropriés.
- De même, il faut assurer la continuité des formations pour les fonctionnaires sur les nouvelles techniques de travail et les nouvelles lois.
- Le ministère des finances libanais peut embaucher des experts en informatique pour repérer les contribuables qui utilisent leurs programmes de comptabilité pour l'évasion fiscale.
- De même le ministère peut intervenir dans les programmes scolaires dans des domaines spécialisés (comptabilité, finance,...). L'institut des finances peut jouer un rôle dans la publication des livres et l'organisation de matières communes.
- On a remarqué que le code de procédures fiscales tient en compte dans certains impôts, plus de l'intérêt des contribuables que de l'intérêt de l'administration d'impôt. Par exemple les pourcentages des amendes qui sont diminués d'une façon à ce que les contribuables n'ont pas de problème à exécuter ses engagements hors des délais légaux. Donc ce code et les autres impôts doivent être étudiés de nouveau et modifiés pour plus d'égalité et performance.
- La corruption constitue un problème important pour tous les pays du monde³⁰. Le ministère des finances libanais confronte des difficultés dans le contrôle de la corruption. C'est pour cela qu'on trouve des défauts dans la réforme adoptée surtout à cause du manque des ressources. Alors il faut travailler sérieusement, analyser et évaluer les difficultés afin d'adopter des stratégies convenables pour les résoudre.

Le Ministère des finances libanais jouit d'une faible gouvernance publique, alors il doit continuer ses efforts en matière des reformes pour améliorer la qualité de la gouvernance et l'efficacité gouvernementale. Mais des interrogations se posent sur la continuité de ces efforts et sur l'existence des ressources nécessaires.

³⁰ Berteau (2013).

REMERCIEMENTS

Les auteurs tiennent à remercier le Conseil National de la Recherche Scientifique - Liban qui a subventionné ce projet de recherche.

RÉFÉRENCES

- Alecian, S. et Aerts, J.-P. 1996. *Les systèmes de pilotage dans les services publics*. Préface de Philippe Andres.
- Akagül, D. 2003. *Démocratie, stabilité politique et développement : analyse du cas turc*. Actes du Forum de la Régulation 2003.
- Balaa, V. 2013. الإيرادات الضريبية تمثل 17 % من الناتج المحلي وحصة الضريبة على القيمة المضافة 35 % منها، التوقيت أبرز عناصر النجاح ولبنان بخطى دوماً في إدراج الضرائب الصحيحة. Article publié dans le journal Al Nahar, mardi le 1 Octobre 2013.
- Banque Mondiale 2003. *Governance and public sector management in MENA* » - Août.
- Banque Mondiale « La voix des citoyens en tant que mécanisme renforçant la transparence et la responsabilisation » (document pdf).
- Banque Mondiale 2007. *Rapport sur la qualité de la gouvernance dans les pays MENA et UMIC* . p. 345.
- Bayed, M. 1992. *Performance sociale et performance économique dans les PME industrielles*. Annales du Management.
- Berteau, P. 2013. *La perception de la corruption en hausse partout dans le monde*. Article publié sur le site <http://www.slate.fr/monde/75091/corruption-transparenc-international> le 09/07/2013.
- Center for International Private Enterprise (CIPE) 2010. Présentation Power Point préparée par (CIPE).
- Décret numéro: 18047, émis le 9/10/2006, concernant la réorganisation des conciliateurs territoriaux dans le ministère des finances.
- Droit numéro 33, date 11/11/2008, publié dans le journal officiel le 14/11/2008 numéro 49. Lancer sous le décret numéro 17080 en 1/1/2009.
- Kalika, M. 1988. *Structures d'entreprises, Réalités, déterminants et performances*. Édition Economica, Paris.
- L'Orient-Le Jour 2013. *Le Liban à la 120^e place mondiale en termes d'efficacité gouvernementale*. Mardi le 1 Octobre 2013. Rapport fait par la banque mondiale durant l'année 2012.
- Ministry of Finances 2004. *Reform program at the Ministry of finance*. November.
- Ministère des finances 2003. Les réformes du ministère. Décret numéro 10063, 8/5/2003, concernant la création de département pour l'impôt sur les appointements.
- Ministère des finances 2007. برنامج وزارة المالية الإصلاحية.
- OECD 2002. *Principes directeurs de l'OECD à l'intention des entreprises multinationales*.
- OECD 2010. *Short-term economic indicators: central and eastern Europe*. Gouvernance publique, p. 61.
- United Nations Development Program (UNDP) 1997. *Governance for sustainable human development*. a UNDP policy document, (New York: UNDP, 1997).
- United Nations Development Program (UNDP) 1997. *Reconceptualizing governance for sustainable human development*. Discussion paper 2, Janvier 1997.
- United Nations Development Program (UNDP) 2007. *Governance for the millennium, development goals*. Core Issues and Good Practices, chapter 3.