

ÉCONOMIE

Rendre des comptes en toute transparence : une utopie dans le cadre du budget

Par Marisol RIFAI | 19/07/2012

LIBAN - FINANCES Mauvaises pratiques constitutionnelles, dépenses budgétaires gaspillées, mécanismes de contrôle biaisés... Le budget annuel de l'État, au cœur de l'activité économique et financière du pays, doit être mieux encadré et les instances en charge doivent pouvoir rendre des comptes en toute transparence. Zoom sur la table ronde organisée par le LCPS autour de ce sujet.

Le projet de loi pour le budget de 2012 a été approuvé la semaine dernière par le gouvernement, et cela après sept ans d'échecs à répétition. Il est cependant trop tôt pour crier victoire, car le Parlement doit encore se prononcer et la bataille est loin d'être gagnée. Mais pour le directeur du Centre libanais pour les études (LCPS), Sami Atallah, le problème est tout autre. Selon lui, le véritable enjeu de la question reste la faiblesse des mécanismes de contrôle pour la mise en place et l'application du budget annuel de l'État.

Le LCPS a donc souhaité se pencher sur cet aspect peu étudié et souvent sous-estimé, en organisant une table ronde autour du thème du budget, sa transparence et la responsabilité de rendre des comptes (on préférera dans cet article le terme anglophone d'accountability) qui y découle. Tour à tour, des spécialistes se sont prononcés sur la question, apportant un éclairage sur la réalité du terrain ainsi que des propositions qui, à leurs yeux, pourraient faire changer une réalité, pas très glorieuse.

Le budget, victime de mauvaises pratiques structurelles

C'est le président de la commission parlementaire des Finances et du Budget, le député Ibrahim Kanaan, qui, le premier, s'est exprimé en tant que témoin direct des coulisses de l'action. Il a dénoncé tout d'abord le problème de timing de l'approbation du projet de loi de budget. « Selon le rendez-vous constitutionnel, le gouvernement doit soumettre au Parlement le projet du budget début octobre, a-t-il expliqué. Aujourd'hui tout le monde se félicite de son approbation, mais elle a quand même lieu avec dix mois de retard ! »

M. Kanaan a fermement dénoncé « cette mauvaise habitude » qui, selon lui, consiste à mettre les députés devant le fait accompli : l'argent a été dépensé, libre à vous Parlement d'adopter ou non le budget. « C'est une situation aberrante dans laquelle les députés se voient soumettre des dizaines et dizaines d'articles de loi, qui ne sont souvent pas liés au

budget et qu'ils doivent étudier en quelques jours », s'est indigné le président de la commission parlementaire des Finances et du Budget. « Aucune dépense ou recette ne devrait avoir lieu sans l'adoption préalable du budget », a-t-il ajouté. Un autre problème pointé du doigt par le député Kanaan est lié au non-respect de l'article 87 de la Constitution qui précise qu'aucun nouveau budget ne devrait être adopté par le Parlement avant que tous les comptes du gouvernement de l'année précédente n'aient été passés au peigne fin et déclarés « sains » par la Cour des comptes puis par le Parlement. « Depuis 1993 et jusqu'à ce jour, je peux dire qu'aucune comptabilité n'a été claire, ni sur le fond ni sur la forme », a déploré M. Kanaan.

Un système d'accountability efficace

« 50 % des dépenses budgétaires pourraient être évitées s'il y avait un contrôle efficace des activités ministérielles », a affirmé M. Kanaan. Le constat est accablant et pourtant il existe aujourd'hui en théorie dans le système libanais plusieurs niveaux pour l'exercice d'une accountability efficace. En premier lieu, le volet législatif avec des articles de la Constitution rattachés au budget, qui établissent le format spécial qu'il doit respecter. Le volet exécutif est lié aux obligations du gouvernement à rendre des comptes au Parlement sur toutes ses activités liées au budget, le tout, sous le contrôle étroit de la Cour des comptes. Selon la Constitution, elle représente la plus importante instance de contrôle financier du pays, même si elle reste encore très peu connue du grand public. Cette haute instance juridique travaille en étroite collaboration avec le Parlement qui doit prendre en considération ses remarques pour le budget de l'année suivante. Elle exerce ainsi un contrôle en amont en conseillant sur la pertinence de telle ou telle dépense, mais aussi en aval en surveillant les comptes des ministères et des fonctionnaires. « Son bon fonctionnement est cependant étroitement lié à l'environnement sociopolitique », a expliqué Élie Maalouf, juge à la Cour des comptes. Ainsi, beaucoup d'efforts sont encore à faire quant à son travail, mais aussi son image et sa visibilité auprès du grand public et de la société civile.

Une plus grande transparence et un rôle accru de la société civile

Pour l'avocat fiscaliste Karim Daher, le Liban aurait besoin de s'inspirer d'autres modèles dans le monde qui ont prouvé leur efficacité dans la lutte pour une meilleure transparence. « Le modèle français est le parfait exemple, notamment la loi organique relative aux lois des finances promulguée en 2001, qu'il faudrait, bien entendu, adapter aux spécificités libanaises », a-t-il indiqué. Parmi les nombreuses propositions qu'il a avancées, un thème a été repris à maintes reprises par les intervenants, celui des cavaliers budgétaires. En d'autres termes, ce sont les articles de loi qui n'ont a priori aucune raison de figurer dans le projet de budget, mais qui y sont inclus pour des considérations de facilité ou d'intérêts personnels. Selon le député Kanaan, dans la dernière mouture du budget approuvé la semaine dernière et sur les 128 articles de loi qui y figurent, seuls 11 sont vraiment liés au budget. Me Daher est très ferme à ce sujet. « Il faut sérieusement s'attaquer à ce problème qui gangrène le budget et les finances publiques », a-t-il insisté. Il a également proposé de remettre en place le ministère du Plan qui a été supprimé en 1977 et remplacé par le Conseil du développement et de la reconstruction (CDR), qui n'a pas vocation à rendre des comptes comme un ministère. L'avocat a par ailleurs évoqué la possibilité d'allouer des budgets à plusieurs ministères regroupés par thème et qui peuvent ainsi être plus efficaces sur des projets que

travaillant séparément.

Enfin, tous les participants se sont entendus sur le rôle primordial que devrait jouer la société civile pour faire pression sur les autorités de contrôle et créer des débats de société féconds. « Il faudrait donner aux citoyens les moyens et les outils pour y arriver », a affirmé M. Kanaan. Il a proposé de rendre publique une nouvelle méthodologie qu'il a lui-même mis en place dans la commission et qui rend accessible le projet de loi du budget en quelques pages au lieu des 200 initiales du texte. « Des ateliers de travail de sensibilisation à ces problématiques devraient également être mis en place », a-t-il ajouté.

« Et ce n'est qu'après avoir assuré tous ces aspects techniques qu'on pourra commencer à discuter de la vision et du plan économique et financier que le pays souhaite suivre », a conclu l'avocat Nizar Saghieh. La route est longue, les compétences bel et bien présentes... mais la volonté politique ?