

Le Liban de demain

Vers un développement économique et social

Roger Nasnas

Président du conseil économique et social

Avec la collaboration de

Ghazi Wazni • Kamal Hamdan • Mazen Soueid
Nasser Hoteit • Samir Nasr • Roger Melki
Mounir Kharma • Roger Khayat • Samih Géha

et la contribution de

Ghassan Moukheiber • Antoine Messarra • Ziad Baroud
Shadi Karam • Fadi Comair • Ziad El Hayek
Samir Abillama • Toufic Gaspard • Marwan Iskandar
Maroun Chammas • Haytham Omar • Léa Bou Khater
Ziad El Sayegh • Nancy Nabil Kanbar



DAR AN-NAHAR

2016

Le Liban de demain

Vers un développement économique et social

Roger Nasnas

Président du conseil économique et social

Avec la collaboration de

Ghazi Wazni Kamal Hamdan Mazen Soueid
Nasser Hoteit Samir Nasr Roger Melki
Mounir Kharma Roger Khayat Samih Géha

et la contribution de

Ghassan Moukheiber Antoine Messarra Ziad Baroud
Shadi Karam Fadi Comair Ziad El Hayek
Samir Abillama Toufic Gaspard Marwan Iskandar
Maroun Chammas Haytham Omar Léa Bou Khater
Ziad El Sayegh Nancy Nabil Kanbar



DAR AN-NAHAR

2016

Vous pouvez consulter ce livre sur le site : www.ces.gov.lb
et sur la page Facebook : www.facebook.com/ecosoclebanon

© Roger Nasnas
Tous droits réservés
Octobre 2016
emerginglebanon@gmail.com

***À tous les Libanais et Libanaises
Ensemble pour la construction et le développement***

Roger Nasnas

« Ce qui manque le plus au Liban, plus que l'eau, plus que les routes, plus que l'électricité, ce sont les équipes de gens totalement voués au bien public et s'appliquant ensemble, à tous les échelons, à résoudre la multitude des problèmes de mise en valeur économique et de l'élévation humaine.

« Si une mutation de mentalité ne se produit pas dans les jeunes élites libanaises, si un souffle nouveau provenant d'une révolution intellectuelle et éthique ne passe pas sur le pays, le développement sera fragile et le Liban n'aura rempli ni sa tâche de cohésion interne ni sa tâche supranationale de centre civilisateur. La raison d'être et de durer du Liban est essentiellement d'ordre humain. Jouer sur la réussite du fait d'une exceptionnelle qualité humaine perdra tout son sens si cette qualité s'amoindrit par l'accentuation d'un individualisme forcené. C'est la dimension du collectif national et du collectif universel qui pourrait sauver l'âme et la nation libanaises (...).

« Mutation de mentalité, de comportement, solidarité nationale voulue chaque jour, effort persévérant et tenace faciliteront la mise en œuvre du plan (...).

« Il peut paraître anormal, dans un rapport pour le développement, d'attacher tant d'importance aux facteurs extra-économiques et parmi ceux-ci au facteur « valorisation humaine » (...).

« Le rejet sur d'autres de l'effort que l'on peut, par soi-même, accomplir, est l'un de ces comportements morbides. »

Père Louis-Joseph Lebre

(Louis-Joseph Lebre, *Besoins et possibilités de développement du Liban. Étude préliminaire*, 2 vol., Beyrouth, ministère du Plan, Mission Irfed-Liban, 1960-1961, vol. 2, pp. 476-477).

Les Auteurs	11
Introduction : le chemin de l'essor	17
Sommaire exécutif	29
1. Un plan d'action pour la prospérité du Liban	39
2. La gestion du changement dans la société libanaise	63

Le défi économique

3. La concurrence dans l'économie libanaise	89
4. Le soutien des secteurs de production : des institutions aux programmes	109
5. L'amélioration des conditions de la productivité	125
6. L'investissement direct étranger: la réintégration progressive du Liban à la carte internationale des investissements	149
7. Le déficit de la balance commerciale et les dangers des déséquilibres financiers	167
8. L'équation du pétrole et du gaz	183
9. La politique d'encouragement des petites entreprises	217
10. Les finances publiques	241
11. Le secteur bancaire et le financement économique	281

Le contrat social

12. Structure et caractéristiques de la population active au Liban	315
13. Les régimes de retraite et de protection sociale	351
14. Le secteur de l'éducation au Liban	369
15. La politique de la santé et l'optimisation de son rendement	397
16. Les répercussions de la crise syrienne et des déplacements vers le Liban	427

Les politiques de réforme

17. Les bases de la réforme : mode et plan	473
18. La décentralisation pour l'intérêt du Liban	483
19. La réforme et l'organisation du système judiciaire au Liban	521
20. Le partenariat entre le secteur public et le secteur privé au Liban	539
21. L'environnement dans le cadre d'un développement intégré	553
22. Le problème de l'électricité et la possibilité de parvenir à l'autosuffisance	571
23. Faire face à la crise de l'eau au Liban : un besoin urgent pour un développement durable	585
24. La gouvernance durable et la responsabilisation normative au Liban... c'est le défi majeur.....	605
25. Le parcours de l'entrepreneur dans l'écosystème libanais	621
26. Prévention et lutte contre la corruption au Liban	629
27. Vers une stratégie nationale de développement durable	647

Roger Nasnas, président du Conseil économique et social, vice-président de la Ligue des conseils économiques et sociaux arabes, PDG d'AXA-Middle East SAL, président et membre du conseil d'administration de Globemed Lebanon, membre fondateur du Rassemblement des dirigeants et chefs d'entreprises Libanais (RDCL), 4 fois président de ce rassemblement et ancien membre du conseil d'administration de la Chambre de commerce, de l'industrie et de l'agriculture de Beyrouth et du Mont-Liban. Il a contribué à de nombreuses études économiques, notamment « Le Liban de demain, vers une vision économique et sociale » (éditions Dar An-nahar, janvier 2007), « Livre blanc de l'économie libanaise », « Chantier de l'entreprise ; retrouver la compétitivité et la productivité », ainsi qu'à des études sur la politique sociale et le projet d'indemnité de fin de service.

Samir Abillama, titulaire de diplômes en droit et en sciences politiques, avocat, ancien bâtonnier de l'Ordre des avocats, membre du Comité pour la modernisation des lois auprès du Ministère de la Justice (1992), président de l'Association libanaise d'arbitrage (1995), membre permanent du Conseil supérieur d'arbitrage, président national de l'Union internationale des avocats, membre du conseil d'administration de l'Institut pour les droits de l'homme de l'Association du barreau de Beyrouth et membre du Conseil économique et social.

Ziad Baroud, avocat et conférencier à l'Université Saint-Joseph à Beyrouth. Il a été nommé ministre de l'Intérieur et des municipalités au sein du gouvernement de M. Fouad Siniora (2008) et du gouvernement de M. Saad El Hariri (jusqu'en 2011). Au cours de son mandat, le ministère de l'Intérieur et des municipalités a remporté le premier prix de l'ONU pour le service public (2010). En 2012, il a été nommé président du comité spécial chargé de mettre au point le projet de loi sur la décentralisation administrative qu'a lancé le président Michel Sleiman en avril 2014.

Léa Bou Khater, chercheuse principale à l'Institut de recherches et de consultations depuis 2009. Elle a contribué à plusieurs études et projets d'évaluation et de recherche sur différentes questions sociales et économiques comme le marché du travail et le secteur de l'éducation au Liban. Elle est doctorante en études de développement à l'Université de Londres – l'Institut d'études orientales et africaines.

Maroun Chammas, président du conseil d'administration et directeur général de Berytech, le pôle technologique affilié à l'Université St. Joseph de Beyrouth, est un entrepreneur de premier plan, il a exercé diverses activités allant du pétrole et gaz aux

télécommunications. Il a obtenu son diplôme d'ingénieur en 1984, et en 1986 il a obtenu son MBA de l'Université de Boston, puis a rejoint le groupe familial d'entreprises. Il est parmi les leaders régionaux dans le commerce et la distribution du pétrole. En 1995, il a acquis une participation importante dans la société 'Data Management' qui est ensuite devenu le premier fournisseur de service internet (ISP) au Liban. Il est actuellement président du conseil d'administration et chef exécutif de la plupart des sociétés du Groupe. En Août de 2015, il a été élu président de l'Association des Sociétés Importatrices de Pétrole du Liban (APIC) pour un mandat de trois ans.

Fady Georges Comair, titulaire d'un doctorat en génie de l'énergie et de l'eau de l'Université Claude Bernard-Lyon, France, et de l'École nationale des ponts et chaussées, Paris, membre du comité consultatif mondial de l'eau à l'UNESCO, membre de l'Académie française de l'eau au sein du collège des personnalités compétentes et président honoraire du Réseau méditerranéen des organismes de bassin (REMOB). Il a reçu le diplôme honoraire d'ingénieur des ressources hydrauliques de l'Académie américaine des ressources hydrauliques. Il est professeur, conférencier et écrivain de plusieurs œuvres sur l'eau aux niveaux national, régional et international.

Ziad El Hayek, secrétaire général du Haut-Conseil de la privatisation, président de l'association Aleph Beth, membre du conseil d'administration de l'Université de Saint-Esprit de Kaslik, membre des conseils d'administration de plusieurs sociétés et associations caritatives, représentant de l'association Carlos Slim au Liban, ancien directeur général dans les banques City Bank, Salomon Brothers et Bear Stearns à New York et à Londres et titulaire d'un master en gestion des affaires internationales de l'Université du Texas à Dallas.

Ziad El Sayegh, expert en politiques publiques, chercheur libanais intéressé aux questions relatives aux réfugiés palestiniens, aux négociations de paix au Moyen-Orient, aux déplacés syriens ainsi qu'aux politiques du travail et de la protection sociale, expert en liberté religieuse auprès de l'institut des religions, conseiller en élaboration de politiques et en stratégies de communication au sein du gouvernement libanais dans le cadre du Comité pour le dialogue libano-palestinien, conseiller du ministre du Travail en élaboration de politiques (de janvier 2010 à juin 2011) et conseiller national pour les politiques du travail auprès du bureau régional des pays arabes de l'OIT à Beyrouth (de septembre 2011 à juin 2013).

Toufic Gaspard, titulaire d'un doctorat en économie de l'Université du Sussex en Grande-Bretagne. Il a travaillé en tant que principal conseiller économique du ministre des Finances. Il est

expert en économie au Fonds monétaire international à Washington et expert dans les affaires égyptiennes à New York, à Bruxelles et à Beyrouth. Il est conférencier en économie à l'Université américaine de Beyrouth et à l'Université Saint-Joseph. Il a publié en 2004 l'ouvrage « BRILL: A Political Economy of Lebanon 1948-2002: The Limits of Laissez-Faire » qui a été traduit vers l'arabe à la maison d'édition Dar An-nahar.

Samih Géha, actuariaire, expert en assurance et en retraite au sein de la commission libanaise de contrôle des organismes d'assurance et auprès de plusieurs sociétés d'assurance et caisses de retraite au Liban et dans les pays arabes. Depuis 2008, il travaille sur des projets de loi concernant l'assurance vieillesse et l'assurance maladie au Liban avec plusieurs institutions internationales et organismes gouvernementaux, notamment le parlement, le ministère du Travail, l'Organisation internationale du travail et la Banque mondiale. Aussi il a mené plusieurs études économiques sur les dangers de l'assurance dans le cadre de son travail en tant que conseiller auprès de la commission libanaise de contrôle des organismes d'assurance.

Kamal Hamdan, directeur exécutif de l'Institut de recherches et de consultations (Beyrouth). Il a travaillé dans le cadre de missions consultatives avec le PNUD, la Banque mondiale, l'UNICEF, l'UNESCO, l'ESCWA, l'OIT et certaines institutions privées et publiques, au Liban et à l'étranger. Il a participé aux comités économiques formés par le conseil des ministres sur l'effondrement monétaire (au début des années 70), le volume du secteur privé (à la veille de la conférence Paris II) et le dossier épineux de la réforme de la grille des salaires. Il a contribué à l'écriture de plusieurs œuvres et en a écrit d'autres. Il est membre fondateur du Forum des recherches économiques du Caire (ERF) et de l'Assemblée arabe pour les recherches économiques (Égypte).

Nasser Hoteit, ancien président du comité de gestion du secteur pétrolier au Liban, ancien expert à l'Agence pour l'énergie nucléaire de l'Organisation de coopération et de développement économiques, titulaire d'un doctorat de l'Université polytechnique en France et d'un master en économie et gestion des affaires des HEC, Paris. Il a travaillé pendant plus de 30 ans dans le domaine des énergies fossiles et nucléaires en Europe et en Amérique du Nord. Il a contribué au développement des champs pétroliers dans les régions du pôle Nord. Il a écrit plusieurs ouvrages et publications internationales sur la science de l'énergie.

Marwan Iskandar, titulaire d'un doctorat en économie de l'Université d'Oxford au Royaume-Uni et d'une licence en droit et président du Bureau d'études économiques depuis 1968. Il

a participé à deux commissions pour la relance de l'économie libanaise en 1986 et 1992 et a créé un établissement bancaire arabe à Paris en 1977. Parmi ses publications, citons : « Lost opportunity, Lebanon and the 21st century challenges », (Publications Riad Al-Rayes, 2000) et « Rafic Al-Hariri and the Fate of Lebanon », (Dar Al-Sâqî, Liban, 2006). Il a également écrit dix autres livres et 25 rapports annuels sur l'économie libanaise (1981-2005).

Nancy Nabil Kanbar, titulaire d'un doctorat en sciences environnementales et en politiques publiques d'une université américaine, professeure adjointe à l'Université libanaise et coordinatrice nationale de projets financés par l'Union européenne. Elle a contribué à l'écriture des rapports Evaluation des écosystèmes pour le millénaire (ONU) et Evaluation des écosystèmes pour le millénaire – Monde arabe (PNUE). Elle a préparé des études sur l'économie de l'environnement des politiques de développement pour la Banque mondiale. Elle est également conseillère de plusieurs projets nationaux auprès du Ministère de l'Environnement et d'OMSAR et conseillère nationale du projet Gouvernance et développement des connaissances/évaluation socio-économique des activités maritimes (Plan bleu). Elle a aussi mené des recherches sur l'économie de l'environnement, les politiques publiques et le développement.

Shadi A. Karam a occupé les postes de président et CEO de diverses sociétés dans différents domaines (textile, finance, industries de la défense, hôtels et développement immobilier) en Europe et aux Etats-Unis. Il a à son crédit le redressement réussi de plusieurs sociétés parmi lesquelles la BLC Bank S.A.L., qu'il a dirigé en tant que président directeur général. Conseiller du Président de la République Libanaise, le Général Michel Sleiman durant tout son mandat, il est depuis Conseiller principal du Président du Conseil des Ministres, M. Tammam Salam. Il siège au conseil d'administration de diverses sociétés, et il est vice-président de la CCI - Liban.

Mounir Kharma, président du conseil d'administration et président exécutif du groupe GlobeMed, l'une des plus grandes sociétés de gestion des prestations de santé au Moyen-Orient. Il est titulaire d'une licence en génie industriel de l'Université d'Oklahoma aux États-Unis et fellow au Life Management Institute. Il est membre de l'Association américaine pour les recherches sur l'assurance, de l'Ordre des ingénieurs, et du Rassemblement des dirigeants et chefs d'entreprises libanais. Il a reçu plusieurs gages d'honneur en reconnaissance de ses accomplissements ; il a notamment été choisi parmi 50 personnalités qui ont influé sur le secteur de l'assurance au Moyen-Orient et en Afrique du Nord en 2015.

Roger Khayat, conseiller en économie et en gestion des affaires, conseiller économique à la Chambre du commerce, de l'industrie et de l'agriculture de Beyrouth et du Mont-Liban, ancien président du comité des politiques économiques du Conseil économique et social et membre de l'Association des conseillers en administration et en développement, de l'Association libanaise des économistes et de l'Association libanaise des sciences politiques. Il a écrit de nombreuses études et publications sur les politiques économiques, le commerce extérieur, l'investissement, les petites et moyennes entreprises et les politiques monétaires et financières.

Roger Melki, conseiller économique. Il a supervisé plusieurs études économiques et sociales, travaillé au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en tant que conseiller des ministres des Finances et de l'Économie, participé à plusieurs programmes sur le développement des relations entre le secteur privé et le secteur public et contribué à la mise en place de plans et de programmes de travail pour aider les entreprises de production à investir et à exporter. Il est également professeur et conférencier universitaire.

Antoine Messarra, membre du Conseil constitutionnel, professeur à l'Université libanaise, président de la Chaire UNESCO des études comparées des religions, de la médiation et du dialogue à l'Université Saint-Joseph. Il a publié l'ouvrage : « Théorie générale du système constitutionnel libanais » (recherches comparées sur les systèmes de participation), Beyrouth, Librairie Orientale, 2005 ; « Les racines du pacte d'entente nationale – Taëf », Beyrouth, Librairie Orientale, 2006 ; « La théorie juridique dans les systèmes parlementaires pluralistes », Beyrouth, Librairie Orientale, qui devra paraître fin 2016 ; « La culture citoyenne dans une société multicommunautaire, Le Liban en perspective comparée », Beyrouth, Librairie Orientale, 2013, ainsi que de nombreuses recherches en sciences juridiques et sociales. Il a reçu le prix du président Elias Hraoui : « Le pacte libanais », 2007.

Ghassan Moukheiber, avocat et député depuis 2002, il est le rapporteur de la commission parlementaire des droits de l'Homme et membre des commissions parlementaires de l'administration et de la justice d'une part et de l'environnement d'autre part. Il est également l'un des fondateurs du groupe de Parlementaires libanais contre la corruption et de l'Association libanaise pour la transparence (LTA) ainsi que membre de son comité consultatif. Titulaire d'un diplôme en droit de l'Université St. Joseph et d'un certificat de LL.M. de la faculté de droit à l'Université de Harvard aux États-Unis, il est chercheur et professeur à l'université. Conférencier et auteur dans divers domaines, en

particulier dans les sujets relatifs à la lutte contre la corruption, au développement de la démocratie et du travail parlementaire, à la protection des droits de l'Homme et à la résolution des conflits, il est l'un des membres fondateurs d'un certain nombre d'associations travaillant entre autres sur ces sujets.

Samir Nasr, titulaire d'un doctorat en sciences économiques de l'Université de Paris, d'un master en économie de l'Université américaine de Beyrouth et d'un diplôme de hautes études en finances de Paris, expert à l'OCDE de Paris, professeur et chef du département des sciences économiques à l'Université libanaise jusqu'en 1983, fondateur et directeur général du groupe ECE pour les services-conseils et la finance depuis 1983 et président du conseil d'administration de l'Institut national de garantie des investissements depuis 1983. Il a publié de nombreux ouvrages sur l'économie libanaise et arabe.

Haytham Omar, titulaire d'un baccalauréat en génie mécanique et d'un master en économie de l'Université américaine de Beyrouth, directeur du fonds de développement économique et social au Liban depuis 2002, membre fondateur de l'Union arabe pour les petites et moyennes entreprises de la Ligue arabe et représentant du Liban au sein du conseil d'administration de l'union. L'Organisation arabe pour le développement administratif de la Ligue arabe et l'Académie des prix de l'excellence et de la qualité l'ont nommé personnalité de l'année 2011 pour tout ce qu'il a accompli. Il a participé en tant qu'intervenant à plusieurs conférences internationales.

Mazen Soueid, né à Beyrouth en 1974 et titulaire d'un doctorat en économie de la Brown University aux États-Unis. Il était conseiller du groupe de la Deutsche Bank à Londres et à New York. Il a ensuite été chargé des affaires économiques au Fonds monétaire international à Washington pendant 6 ans avant de retourner à Beyrouth pour occuper le poste de directeur de la recherche à la Banque Med. Il a enseigné l'économie à la Brown University et à l'Université américaine de Beyrouth et collabore avec M. Fouad Siniora depuis 2008 en tant que conseiller en affaires économiques. Il est membre fondateur et membre du conseil d'administration de l'Association économique libanaise (LEA).

Ghazi Wazni, titulaire d'un doctorat en rendement économique et financier de l'Université Paris 9-Dauphine, directeur du bureau des études économiques et financières à Beyrouth, conseiller de la commission parlementaire des finances et du budget, conseiller financier à Paris, ancien professeur à la faculté de l'économie et des sciences financières, ancien banquier ayant participé à l'établissement de plusieurs banques et ancien chercheur en affaires économiques et financières au Centre de recherche et d'études financières (CREFI) à Paris.

Introduction

Roger Nasnas

Le chemin de l'essor :

Développement intégré et solidarité sociale

Cette initiative a vu le jour dans le but de mettre un terme aux tiraillements qui minent la société civile et d'ouvrir la voie à une société de fraternité et de bien-être. Cet ouvrage est le second après « Le Liban de demain, vers une vision économique et sociale, 2007 ».

Neuf ans plus tard, à l'heure où la situation économique est en détresse, où les postes administratifs sont vacants et rongés par la corruption, où la situation financière porte le fardeau d'une dette qui a dépassé, à ce jour, 70 milliards de dollars, où le recouvrement des taxes n'est plus assuré et où le budget national n'est plus voté depuis 2005,

À l'heure où les conditions sociales régressent à cause de la crise, où le chômage augmente notamment chez les jeunes qui émigrent alors que le nombre des déplacés syriens présents sur notre territoire dépasse le million et demi, sans parler des camps palestiniens qui s'étendent du sud au nord, en passant par Beyrouth et la Békaa,

À l'heure où les troubles, la violence et la peur règnent dans de nombreux pays, où chacun semble préoccupé par ses problèmes, où l'économie peine à se redresser et où la lutte contre le terrorisme est devenue une priorité amère,

À l'heure où la situation économique s'avère délicate en Europe et dans d'autres régions du monde,

Nous n'avons eu d'autres choix que de nous réunir pour sortir de cette inertie et de ce statu quo et d'écrire ce livre qui est un appel à l'action à deux niveaux :

Premièrement : il est nécessaire d'agir ensemble pour freiner ce déclin.

Deuxièmement : il est nécessaire d'agir ensemble, non seulement pour tourner la page du passé, mais également pour construire un avenir qui mettrait en lumière le rôle du Liban au 21^e siècle.

Ces recherches qui présentent des chiffres, des données, des analyses et des conclusions revêtent une grande importance. Toutefois, leur réelle valeur réside dans la plateforme qu'elles représentent et qui est le point de départ d'un dialogue scientifique et pragmatique qui vise à cristalliser une vision commune pour l'essor.

Avons-nous besoin d'un plan standardisé ou d'une vision de développement commune ?

Dès le début, de nombreuses questions nous sont venues à l'esprit, notamment :

1- Quelle économie sociale pour quel Etat ? En effet, nous sommes aujourd'hui au cœur d'un changement de notions puisque nous parlons de composants plutôt que d'entités, de décentralisation ou de coalition plutôt que d'Etat central, de complémentarité entre le secteur public et le secteur privé plutôt que de séparation entre eux pour pouvoir avancer.

2- Le redressement de l'économie libanaise est-il une question interne ou le fruit d'efforts à la fois externes et internes. En d'autres termes, dans quelle mesure pouvons-nous parler d'essor économique interne sans le relier au rôle de la diaspora libanaise, au rôle des investissements libanais à l'étranger et à l'attraction des investissements étrangers au Liban ?

3- Dans quelle mesure pouvons-nous employer, au Liban, les moyens qui ont servi au redressement de l'économie d'autres pays ? Le Liban a-t-il besoin d'un plan standardisé ou d'une vision de développement globale et intégrée qui ouvrirait la voie aux opportunités de travail, soutiendrait « l'initiative » libanaise et reflèterait le rôle du Liban dans la région et le monde ?

4- Ce projet de redressement relève-t-il de l'unique responsabilité de l'Etat ? Ou incombe-t-il à l'Etat de mobiliser tous les moyens et les compétences pour assurer la relance ? Faut-il plutôt rétablir des secteurs ou redresser la nation ?

À la lumière de toutes ces interrogations, ce livre a été rédigé, réunissant tous les efforts déployés dans le but d'entamer un dialogue scientifique et pragmatique qui contribuerait à l'élaboration d'un projet de solutions et de traitement des causes.

Sans aucun doute, les crises que connaît notre pays se sont accumulées à tel point qu'il est évident que :

- Les réformes partielles ne suffisent plus
- La restauration sélective ne guérit plus

Au cours des dernières années :

- Les indicateurs de croissance ont régressé pour devenir nuls à fin 2015.
- L'intérêt porté par la communauté internationale à l'économie libanaise a nettement faibli.

Il est désormais urgent que nous nous mettions d'accord sur une vision de

développement qui commencerait par la consolidation de notre citoyenneté et qui irait au-delà de l'élargissement du rôle de la société civile dans cette démarche.

Le point de départ de cette vision devrait être l'établissement de la confiance : la confiance des citoyens envers leur Etat et la confiance de la société en un meilleur avenir.

La raison nous pousse à affirmer que le chemin de l'essor chez nous passe par le développement intégré et la solidarité sociale.

À cet effet, deux constantes résument le lien entre ce qui est politique (l'accord national), sécuritaire (la stabilité et la confiance envers l'Etat), administratif (la mécanisation et la décentralisation) et économique et social (les possibilités et les attentes) :

- Premièrement : la préservation du partenariat entre le secteur public, le secteur privé et la communauté internationale pour que le projet de redressement soit un projet national, et, en même temps, le maintien de la coopération entre les acteurs internes et les investissements qui proviennent de l'étranger.

- Deuxièmement : l'élaboration de la vision de l'essor n'est pas une question purement académique, ne relève pas uniquement de la responsabilité des politiciens et ne dépend pas seulement de considérations économiques et sociales, mais il est indispensable de prévoir les changements qui surviennent autour de nous. (Le rôle du Liban comme point de transit n'a-t-il pas régressé avec la crise syrienne ? Le tourisme et les investissements au Liban n'ont-ils pas connu un déclin en raison des divisions politiques à l'intérieur et de la négligence des institutions quant aux dossiers de l'infrastructure et des services : l'électricité, les télécommunications, les transports, les déchets, etc. ?)

Ainsi il convient de souligner que la sécurité et le développement sont interdépendants. En réalité, il n'existe pas de développement sans sécurité, et le développement permet, à son tour, de consolider la stabilité. Il est également nécessaire de souligner que la question de l'environnement constitue l'un des défis majeurs de ce siècle.

Cette question ne concerne pas uniquement le Liban, mais il s'agit d'un problème régional, voire international. En effet, la diminution de la couche d'ozone, la désertification, la fonte rapide des glaciers, la pollution et le manque d'eau ont conduit à la tenue de conférences arabes et internationales, notamment la réunion historique qui a eu lieu à

Paris, le 12 décembre 2015, et au cours de laquelle 195 Etats ont, à l'unanimité, approuvé des décisions historiques prévoyant l'adoption de mesures visant à mettre fin au réchauffement climatique. Cet accord est plus qu'un simple engagement à protéger la nature et la vie de la pollution ; il s'agit d'une décision de coopération internationale au service de l'Homme qui a été prise malgré les sacrifices que cela représente pour les pays industriels au niveau de la consommation d'énergie, vu que ceux-ci doivent chercher des énergies alternatives qui sont évidemment plus coûteuses.

À cette fin, une politique intégrée en matière d'environnement, de développement et de sécurité s'avère indispensable pour suivre la route du développement durable tout en protégeant notre planète.

L'édification de l'Etat moderne, une condition pour le succès du projet de redressement

Le projet de redressement repose sur 3 piliers :

- 1- L'entente nationale
- 2- La stabilité économique qui nécessite une sécurité sociale ; celle-ci ne devrait pas être garantie au détriment de l'essor économique.
- 3- L'édification d'un Etat moderne et productif en commençant par activer le rôle des institutions, opter pour la décentralisation administrative et élaborer et mettre en œuvre des lois en respectant le principe de « la loi au-dessus de tous et pour tous ».

Le partenariat entre le secteur public, le secteur privé et la société civile renforce le lien entre :

- La capacité du Liban à faire face à la concurrence (les relations commerciales, le plurilinguisme, le secret bancaire, les programmes scolaires, etc.)
- Les défis de la technologie et de la mondialisation.

Ce lien nous oriente vers la recherche d'une nouvelle administration à notre économie, et d'une nouvelle démarche quant à la notion de contrat social et nous pousse à continuellement créer des opportunités de travail et à tenter sans relâche de moderniser l'infrastructure et les services de base (l'électricité, l'éducation, la santé, les transports et les télécommunications).

Les principales dimensions de cette étude

Ce partenariat a pour mission de :

- a- Promouvoir le développement global en encourageant la concurrence et en

soutenant les différents secteurs au moyen de mesures incitatives et de programmes de soutien financier visant à l'habilitation, à la formation et à la promotion des opportunités d'exportation, soit en tentant d'améliorer les conditions de production et d'encourager les petites et moyennes entreprises tout en répondant aux besoins des grandes entreprises.

A cet effet, il faut également mettre en place des réformes financières globales et développer la structure de la main-d'œuvre, le système d'assurance vieillesse et le secteur de l'éducation en prenant en considération les répercussions de la crise syrienne et des déplacés sur notre situation économique et sociale.

b- Développer des relations avec les pays amis et frères pour :

- Élargir l'éventail des marchés étrangers qui ouvriraient leurs portes aux produits libanais.

- Attirer les investissements.

Dans ce cadre, il est important de consolider la stabilité politique et d'améliorer l'environnement économique en améliorant les outils techniques et administratifs et en mettant en place des programmes d'investissement attrayants.

Les développements qui ont eu lieu au cours des dernières années montrent que :

1- Aucune économie locale ne peut être indépendante de l'économie mondiale.

2- Aucune économie locale ne peut uniquement compter sur les activités économiques étrangères.

Ainsi il est clair que si nous voulons être plus ouverts et faire preuve de plus de coordination et de coopération avec les pays étrangers afin d'attirer les investissements et de systématiser les moyens d'échanges de biens et de services, notamment au niveau de l'économie du savoir, du tourisme, des médias et de la production artistique, nous devons, au niveau interne, prioriser :

1- La promotion de la démocratie pour que nos décisions reflètent le dynamisme du pays.

2- L'accès aux femmes et la garantie de leurs droits civils qui leur permettront de participer au chantier de redressement. En effet, face à l'ampleur des défis, les femmes doivent participer efficacement et à grande échelle au développement du pays.

3- L'attachement à l'économie libérale et sa promotion en :

- Introduisant des réformes financières, administratives et économiques.

- Soutenant le secteur privé et en lui proposant des programmes de redressement

économique pour le renforcer et lui permettre de devenir un partenaire clé dans le cadre de ce projet de redressement.

- Favorisant la coordination et l'intégration au sein des institutions publiques qui soutiennent les secteurs de production (le Bureau des céréales et de la betterave sucrière, l'Institut national de garantie des dépôts, le Plan vert, la société Kafalat, etc.), dans le cadre des programmes gouvernementaux qui soutiennent le secteur de production (le programme des crédits donations, le programme des crédits subventionnés de la Banque du Liban, le programme de subventions aux exportations agricoles, etc.), ou entre les institutions publiques et les programmes gouvernementaux, et ce, afin de pouvoir restructurer ces administrations et ces programmes de façon à améliorer la productivité à moindre coût et ainsi réaliser la vision de l'essor avec dynamisme.

Une vision de développement global et une décentralisation administrative soutenue par un contrat social moderne

Pour réaliser ces aspirations, nous devons être conscients des 3 réalités suivantes :

1- L'essor ne concerne plus un seul secteur, mais il est impératif de redresser tous les secteurs.

2- L'essor n'est plus limité à certaines institutions, mais les petites et moyennes entreprises tout comme les grandes entreprises sont le moteur de l'essor et sont capables de raviver le développement et de promouvoir le sentiment d'appartenance à la patrie et pour la patrie.

3- L'essor ne se limite plus à une région particulière, mais repose sur ce que j'appelle le développement régional inclusif parce qu'il favorise le développement à moindre coût, enracine le citoyen dans sa terre et renforce les liens entre les régions et au sein de la nation.

Notons que l'accord de Taëf a prévu la décentralisation administrative et la division du Liban en gouvernorats (mohafazats). Ainsi il est nécessaire de nous pencher sur les considérations économiques et de développement de chaque région tout en prenant en compte les considérations sociales nationales.

N'est-ce pas grâce au développement que le sentiment d'appartenance grandit ?

L'établissement d'un contrat social moderne permet d'inciter à l'essor économique et de garantir la justice sociale. Il est à noter que le secteur privé n'offre pas de régime d'assurance médicale après la retraite ni de régime de retraite, alors que le secteur public propose des assurances médicales avant et après la retraite et offre au travailleur un salaire tout au long de sa vie qui équivaut, au minimum, à 80 % du dernier salaire touché avant son départ à la retraite.

Dans ce cadre, nous réitérons notre appel à l'adoption d'un régime d'assurance vieillesse, ce qui aiderait les nouvelles générations à avoir confiance en leur pays et en leur avenir.

Avant la fin de son mandat, le conseil économique et social a soumis au premier ministre un projet qui est toujours valable et qui devrait être sujet de discussions et d'études à la lumière des nouvelles données dont nous disposons (les comités parlementaires communs ont apporté quelques modifications à ces textes en deux temps, en 2006 et en 2008).

Ainsi les études ont révélé certains points qui doivent être examinés de manière plus approfondie :

- Où se trouve l'équilibre entre la hausse des prix des biens de consommation et la hausse réelle des salaires ?

- Les employés profitent-ils d'un équilibre entre, d'une part, le volume et la nature des prestations sociales et, d'autre part, les services en matière de retraite, de santé, d'éducation, d'électricité et de transports ?

- La croissance du PIB et la hausse des opportunités d'emploi pour les jeunes et la main-d'œuvre sont-elles égales ?

- Quelles sont les répercussions des mouvements d'émigration et du chômage sur la conjoncture du marché de l'emploi local ?

Le conseil économique et social, un besoin, une nécessité

La réactivation du conseil économique et social s'avère l'un des piliers pratiques de l'essor. En effet, l'importance de ce conseil réside dans ses 3 fonctions complémentaires et intégrées :

- La fonction de la représentation globale
- La fonction de spécialisation et d'expertise
- La fonction de plateforme de dialogue et de consultation et de pont entre le pouvoir, les forces de production et la société civile.

Les avis du conseil sont le fruit de dialogue, de coopération et de coordination entre les différents secteurs économiques et sociaux, dans le cadre d'une recherche scientifique et pragmatique, ce qui favorise les pratiques démocratiques dans l'étude des questions économiques et sociales et des propositions de solutions à ces questions.

Parallèlement, le conseil facilite la communication avec les conseils économiques et sociaux et les institutions similaires dans les pays arabes et le monde entier. Ceci offre à notre Conseil la possibilité de suivre les changements économiques et sociaux qui

surviennent dans le monde, et lui permet d'exprimer son avis pour mettre à profit de ces expériences en vue de contribuer à l'essor du pays.

La découverte du pétrole et du gaz et la vision de l'essor global

Pour ce qui est du dossier du pétrole et du gaz, nous pouvons considérer que l'essor économique et social serait un réel succès si la croissance est enregistrée avant la découverte et l'exploitation du pétrole et du gaz et n'en dépend pas. En d'autres termes, cette richesse doit être exploitée pour assurer l'essor global (la hausse du niveau et la qualité de vie, la baisse du chômage, la promotion des réseaux de sécurité sociale) et ne doit pas devenir une alternative aux efforts visant à l'essor. L'importance de nos réserves de pétrole et de gaz réside dans notre manière de les exploiter au service de nos citoyens, de notre société et de notre nation et pour paver la voie à un meilleur lendemain.

Œuvrons pour progresser

Nous ne prétendons pas que ce projet est unique et prêt à être réalisé. Ce que vous avez entre vos mains n'est qu'un papier qui sert de plateforme au dialogue et aux études et qui permet de faciliter l'élaboration d'une vision intégrée de développement qui incarnerait la volonté de tous et qui permettrait au Liban de passer à l'action et de jouer son rôle au Moyen-Orient et dans le monde.

Nous gardons à l'esprit que l'essor économique et social apporte ses fruits lorsqu'il émane d'une révolution culturelle qui engendre l'avancement civil et humain chez les citoyens et la société : le plus court chemin qui mène à la fin des troubles, à l'éradication de la violence et à l'apaisement des craintes n'est autre que le triangle d'or : la sécurité – le développement – l'éducation.

Le Liban qui résiste à toutes les tempêtes et à tous les défis depuis 40 ans est un pays qui mérite que nous réunissions nos efforts pour entamer, en sa faveur, le projet de l'essor et suivre la voie du développement.

Œuvrons pour progresser.

Roger Nasnas

Méthodologie du livre

La première partie « les défis économiques » et la deuxième partie « le contrat social » ont été rédigées par les économistes dont les noms figurent dans la première partie de la couverture en suivant la méthodologie suivante :

- Les sujets de cette étude ont été choisis en fonction de leurs capacités à constituer un levier socio-économique s'ils sont appliqués comme il se doit.
- Chaque sujet a fait l'objet de discussions de groupe pendant plusieurs séances et l'un des membres du groupe a été chargé de rédiger l'étude et de la distribuer à tous les autres membres.
- Les commentaires approuvés ont été ajoutés après la rédaction et chaque membre du groupe a eu la possibilité de donner un contre-argument, le cas échéant.

Dans la troisième partie, plusieurs experts dans les domaines mentionnés ont proposé des politiques de réforme en présentant des études spécialisées, fruits d'une grande réflexion et d'une longue expérience. Nous avons respecté leurs avis, même lorsque nous n'étions pas tout à fait d'accord.

Sommaire exécutif

Ce livre contient une série d'évaluations concernant l'économie libanaise ainsi que des suggestions, des politiques et des mesures qui permettent de rediriger le secteur économique vers la voie du développement, d'aplanir les obstacles qui entravent sa capacité à faire concurrence, de promouvoir ses compétences, de traiter les lacunes qui menacent sa structure, de mettre un terme à son déficit qui s'accumule, de protéger ses ressources humaines et leur aptitude à innover et de restaurer sa structure pour repartir sur de bonnes bases et garantir sa pérennité, la stabilité de sa monnaie et l'exploitation de toutes ses ressources.

Les nombreuses contributions à la rédaction de ce livre montrent l'ampleur de la crise et des efforts qu'il faut déployer pour éliminer tous les obstacles.

Préparation à la concurrence

Cette préparation suppose la promulgation de la loi sur la concurrence qui mettra un terme aux barrières qui entravent l'entrée et la sortie des biens et les accords de vente, l'établissement d'une administration pour la gestion de la concurrence, le déploiement d'efforts visant à faciliter les formalités juridiques et administratives, la promotion de l'intégration des petites et moyennes entreprises, le renforcement des moyens de circulation des biens et le suivi des politiques concurrentielles.

Soutien des secteurs

Il convient de soutenir les secteurs en motivant l'action du gouvernement, en élaborant un plan de soutien global, en conjuguant les mesures incitatives pour de meilleurs résultats, sans distinction entre les secteurs, en évaluant périodiquement les programmes et en les corrigeant, en ne se limitant pas aux programmes de soutien financier, mais en y intégrant des programmes d'habilitation et de formation, en développant des réseaux d'orientation, en restructurant les entreprises en difficulté et en attirant les fonds d'investissement avec des garanties qui permettent de les financer.

Les efforts doivent également être orientés vers le financement de l'Association libanaise pour la promotion de l'exportation, la mise en place de programmes visant à augmenter les opportunités d'emploi dans les universités et le développement de projets qui intéressent les femmes. Il faut aussi tirer parti des programmes internationaux et collaborer avec les

institutions et les associations professionnelles du secteur privé pour que de telles initiatives soient couronnées de succès.

Amélioration des conditions de productivité

Dans ce contexte, la décentralisation joue un rôle important dans la création d'un environnement favorisant la concurrence, la hausse du pouvoir d'achat, la stimulation du marché du travail, la diminution du chômage, l'élimination des obstacles qui se dressent devant la société des affaires, l'adoption de la décentralisation administrative, l'organisation des services publics, l'amélioration de l'environnement des investissements, le contrôle des coûts, la réduction des pratiques monopolistiques, la préservation du niveau d'éducation, la rationalisation de l'utilisation de l'énergie et la réforme du système administratif pour une efficacité optimale.

Réintégration du Liban à la carte internationale des investissements

Les avantages de cette initiative sont nombreux :

- Elle garantit l'accélération de la croissance, l'augmentation du rendement économique, la multiplication des transferts de fonds provenant de l'étranger, l'établissement d'un environnement qui favorise l'efficacité et la productivité, la valorisation et la formation des ressources humaines, l'amélioration de la qualité des outils techniques et administratifs, l'intégration dans les marchés mondiaux, le renforcement des capacités concurrentielles, l'exploitation des ressources naturelles, le développement de l'infrastructure, la restructuration des institutions publiques et l'amélioration de leur performance.

- Les flux étrangers ravivent le marché et les opportunités d'investissement et renforcent les cadres politiques et juridiques. En outre, un environnement d'investissements mature (le coût des matières, le système fiscal, la lutte contre la bureaucratie et la corruption, etc.) et des infrastructures appropriées aident à attirer les investissements.

Toutefois, les obstacles sont nombreux, notamment l'instabilité politique, les menaces sociales, le déplacement des réfugiés syriens, la faiblesse de la gouvernance, les problèmes structurels, la tergiversation dans les prises de décisions, la diminution de la capacité du Trésor à financer les investissements, la fragilité du marché financier et de l'environnement juridique et le manque de promotion.

Politique d'encouragement des petites entreprises

Cette politique est cruciale pour l'établissement d'une sphère économique forte. Elle

peut être mise en œuvre en facilitant les formalités administratives, en encourageant les entités à rechercher des moyens de financement, en aidant les entreprises à se mondialiser, en soutenant les initiatives individuelles et en modifiant la loi sur la faillite et les opportunités alternatives. En outre, chaque Etat doit assumer ses obligations sociales, accorder des exemptions fiscales, soutenir la commercialisation et assurer le financement avec des conditions flexibles.

Il est très important que les entreprises reçoivent du soutien pour pouvoir stimuler la croissance, préserver l'environnement, développer l'énergie de production, former les ressources humaines dans le secteur de la production et mettre en place des politiques indispensables comme la simplification des formalités, l'ajustement des coûts étrangers et l'aide à la commercialisation et à l'exportation. Il faut aussi garantir le cycle complet du travail en établissant une politique de guichet unique, en aidant les entreprises à fermer, en mettant un terme à la bureaucratie, en modifiant les charges, en favorisant la participation aux appels d'offres publics et en garantissant l'accès aux marchés européens. Toutes ces mesures sont nécessaires pour soutenir ces entreprises.

Réforme des finances publiques

Ce point est essentiel et souligne l'importance des efforts déployés dans le but de limiter le déficit croissant.

Pour ce faire, il faut rationaliser les dépenses, contrôler le gaspillage, fermer certains associations et organismes dépensiers, améliorer la gestion des liquidités en créant un compte unifié, moderniser la loi sur les appels d'offres, apporter des réformes au secteur public, à l'embauche arbitraire, aux régimes de retraite et aux prestations de fin de service, réduire le service de la dette en freinant la dette publique et en déterminant un plafond annuel à l'augmentation des dépenses, améliorer la gestion des biens publics, renforcer la productivité et promouvoir le partenariat entre les secteurs privé et public.

Aussi il est nécessaire de se pencher sur la politique fiscale en prévoyant d'adopter des impôts unifiés sur les revenus, d'augmenter la moyenne fiscale par personne et par bénéficiaire, d'élever les charges sur le tabac et l'alcool, de passer en revue les tarifs douaniers, de créer une taxe sur les gains réalisés dans le secteur de l'immobilier, de modifier la taxe sur la valeur ajoutée, de rétablir la taxe sur l'essence et le mazout, ce qui suppose la modernisation de la gestion fiscale, la vérification des déclarations d'impôts des sociétés et le renforcement du département de la collecte, de ratifier la loi sur les biens se trouvant en bord de mer et de recouvrer les fonds provenant des règlements des violations de construction.

Pour ce qui est de la dette publique, notons qu'il est impossible de la réduire sans augmenter le PIB, diminuer son taux d'intérêt, accumuler des excédents primaires, hausser les taux d'inflation (à condition que ses répercussions restent sous contrôle), créer des marchés secondaires pour négocier les bons de trésor et établir une stratégie de gestion de la dette à moyen terme.

Ce programme est étroitement lié à la situation réelle du pays qui est actuellement ponctuée d'insécurité.

En ce qui concerne le budget, il est essentiel de parvenir à une vision globale et de respecter le processus déterminé quant à sa présentation et à son adoption, étant donné que l'absence d'un rapport d'exécution du budget est un problème en soi. En outre, nous devons souligner l'importance de respecter toutes les règles permettant de moderniser la façon de collecter et de dépenser les fonds, d'assurer toutes les conditions propices aux réformes, à savoir, la lutte contre la corruption, l'élargissement du pouvoir de l'inspection et l'établissement d'un système unifié pour les prestations sociales, et de suivre toutes les mesures nécessaires pour le contrôle des dépenses et l'amélioration de la collecte.

Quant à la grille des salaires, bien qu'elle soit légitime, elle excède la capacité de l'économie à l'absorber et à maîtriser ses effets monétaires, financiers, inflationnistes et économiques.

Le secteur bancaire et la capitalisation

La force de ce secteur et sa croissance ont permis de répondre, en grandes parties, aux besoins des secteurs public et privé en matière de capitalisation. En outre, les crédits subventionnés, en particulier les crédits immobiliers et éducatifs, ont contribué à faire avancer la roue économique et à réaliser une stabilité sociale. Toutefois, le problème réside dans le manque de diversité des crédits sectoriels et dans le fait que les prêts sont essentiellement des crédits à court et à moyen terme, des crédits commerciaux, des crédits de service et des crédits personnels. Cela va sans dire aussi que les secteurs de l'industrie et de l'agriculture sont marginalisés et que l'on a utilisé des crédits subventionnés par des institutions étrangères pour assurer le financement des secteurs de production.

La distribution des crédits est bien déterminée vu que les possibilités de prêts sont limitées. Aux fins de l'amélioration de cette distribution, il est crucial de promouvoir l'égalité dans la répartition des activités bancaires entre les régions, d'activer le financement des petites et moyennes entreprises et de donner aux banques libanaises l'opportunité de développer leurs services en microfinance.

Pour ce faire, nous sommes tenus d'améliorer la concurrence, de faciliter le financement et d'offrir les services demandés. Dans ce contexte, il est impossible que ces politiques perdurent, à moins que nous garantissons une relance économique, des réformes financières dans le secteur public, la rationalisation des dépenses et les réformes structurelles fondamentales.

La structure et les caractéristiques de la main-d'œuvre au Liban

La libération précipitée des échanges, les fluctuations, la bulle financière résultant du mode de dépenses publiques, le déficit budgétaire, les écarts de développement entre les régions et la détérioration de l'infrastructure ont tous donné lieu à la régression de la qualité de vie et à la diminution de nombreuses prestations sociales.

Le statu quo manque d'indicateurs clairs se rapportant aux études démographiques et il est certain que la création d'emploi n'était pas au niveau requis. Le travail dans l'agriculture et l'industrie a régressé en faveur des services à faible productivité, le niveau de compétences et de connaissances a chuté chez la plupart des employés, les travailleurs appartenant à certaines catégories (ceux qui recherchent un premier emploi et ceux qui ont plus de 45 ans) peinent à trouver du travail et les opportunités d'emploi régulier qui offrent un minimum de sécurité sociale sont insuffisantes. Notons également que le faible taux de femmes qui travaillent et le fossé créé par l'émigration des jeunes sont devenus les caractéristiques du travail au Liban, tout comme l'augmentation du niveau d'instruction qui est désormais la tendance sur cette scène.

Le nombre d'employés a diminué au profit des personnes qui travaillent pour leur propre compte ; ceci est un facteur important pour le développement de la main-d'œuvre. Aussi le nombre d'employés dans les secteurs de service a considérablement augmenté au détriment des secteurs de l'industrie et de l'agriculture.

Dans 45 % des familles libanaises, nous retrouvons un membre qui a émigré (surtout les compétents et les instruits), et le taux de chômage s'est élevé à 11 % du nombre des travailleurs.

La pauvreté touche 38 % de l'ensemble de la population, en particulier les travailleurs, les journaliers et les saisonniers.

L'absence de protection sociale pour les retraités est une réalité très dangereuse, surtout dans le secteur privé où les indemnités ne peuvent couvrir qu'une petite partie des années de retraite.

Dans ce contexte, les réformes doivent être multiples. Il faut ainsi modifier et développer les politiques économiques, limiter les investissements dans la main-d'œuvre qui est peu coûteuse et revoir le niveau des prestations sociales grâce à un régime de retraite qui profiterait à tous les Libanais, sachant qu'aujourd'hui, les sommes accumulées dans le cadre du régime actuel ne suffisent pas à offrir le minimum des pensions de retraite. Il est aussi nécessaire de remplacer les assurances maladies par un régime global qui couvrirait tous les habitants, d'adopter un régime d'allocation chômage, de développer le cadre législatif et institutionnel du système du marché de l'emploi et d'engager le processus d'habilitation par l'intermédiaire de l'Office national de l'emploi.

Le régime d'assurance vieillesse pour le secteur privé

Le programme vise à assurer le minimum de la pension de retraite, à garantir un taux de remplacement satisfaisant et à élever ce taux de manière à ce que la pension de retraite équivaille à environ 40 % du dernier salaire du retraité après 30 ans de service et de cotisations, en prenant en considération la garantie de la stabilité de la pension, les capacités du secteur privé et l'équilibre financier. Le régime est composé de 3 éléments : la pension minimum, la retraite complémentaire et la retraite complémentaire estimée (pour les personnes à revenu élevé) avec un plafond de 3 à 10 fois supérieur au montant minimal. Il est possible de passer de l'indemnité de fin de service à un régime de retraite si certaines conditions déterminées sont remplies.

Le financement proposé est le suivant :

- 10 % de l'employeur
- 4 % sont prélevés sur le salaire
- 2 % de l'Etat

Il est également possible de proposer un pourcentage supplémentaire qui serait financé par l'employeur et le salarié à parts définies. Notons que la gestion sera assurée par une société indépendante qui gère les investissements en toute transparence.

Le secteur de l'éducation au Liban

1. Promotion des bases de données statistiques et création et utilisation des statistiques en matière d'éducation

- Développer une stratégie pour produire des statistiques nationales en établissant un calendrier pour des sondages nationaux périodiques qui permettent d'effectuer des analyses détaillées et un recensement régulier, de manière à ce que cette stratégie soit la base de toutes

les statistiques nationales sur les écoles publiques et privées, gratuites et payantes, ainsi que les écoles appartenant à d'autres institutions.

- Élaborer une stratégie pour publier des informations et des données statistiques à grande échelle, en permettant aux citoyens de les consulter et d'en discuter.

- Mener des études périodiques et régulières sur des groupes d'élèves.

- Encourager les études de qualité qui portent sur les défis que rencontrent des catégories particulières pour avoir accès à l'éducation, et ce, afin de mieux comprendre les raisons principales de ces obstacles et la meilleure façon de les éliminer.

2. Promotion de l'accès à l'éducation à tous les niveaux, en limitant les écarts actuels.

- Mettre en place un plan pour intégrer les maternelles dans toutes les écoles publiques et les écoles de l'UNRWA, promouvoir la formation et améliorer les curriculums scolaires.

- Élaborer un programme pour la prévention de l'abandon scolaire qui reposerait sur le soutien social, financier et éducatif.

- Lancer un programme de période transitoire qui contribuerait à réintroduire les enfants qui ont abandonné l'école.

- Proposer une stratégie visant à augmenter la possibilité des enfants handicapés d'accéder à l'école.

3. Intensification des efforts visant à améliorer la qualité de l'enseignement

- Intégrer les indicateurs et les normes de qualités récemment établis, notamment le guide que les inspecteurs devraient utiliser pour évaluer les écoles publiques et les écoles privées gratuites.

- Observer et surveiller la qualité de l'éducation et de l'enseignement dans les maternelles privés au Liban.

- Évaluer les besoins en matière de formation et associer la formation des professeurs au suivi de leurs performances.

- Mettre en place une échelle de classification des compétences des professeurs à la maternelle et élaborer un programme de formation spécial.

- Offrir une formation sur l'éducation des enfants à besoins spécifiques et soutenir les écoles qui tentent d'appliquer la politique d'intégration.

- Promouvoir les données statistiques relatives au taux d'abandon scolaire et encourager la recherche des causes.

- Développer une stratégie nationale pour lutter contre l'augmentation du taux d'abandon scolaire chez les élèves les plus pauvres dans les écoles du Nord et de la Békaa et les élèves palestiniens et syriens.

Politique sanitaire et sa mise en œuvre

Les recherches montrent que le niveau des soins de santé est élevé au Liban, le ministère étant chargé de distribuer les services de santé dans les régions et les villages et l'administration devant traiter les patients sur un pied d'égalité et garantir la qualité des médecins, des caisses d'assurance, des hôpitaux, des laboratoires, des pharmacies et de tous les fournisseurs de services de santé. Le ministère doit aussi veiller à améliorer la productivité au niveau requis et à employer un nombre suffisant de médecins et d'aides-soignants, et ce, afin de renforcer la concurrence entre les secteurs privé et public dans le but de créer un environnement d'investissement sain et de tracer les limites entre l'établissement d'hôpitaux et la collaboration avec des hôpitaux privés. En outre, il faut garantir la solidarité sociale pour offrir des services qui correspondent au pouvoir d'achat, en concluant un contrat avec l'administration d'une tierce partie qui accueillerait les patients dans le secteur public pour éviter la bureaucratie et toute influence, et en développant la sécurité sociale pour accélérer la prise en charge et offrir les services de santé à toutes les classes sociales.

Les retombées de la crise syrienne et des déplacements vers le Liban

Les vagues de déplacement ont réellement influé sur la croissance économique, porté atteinte au secteur du tourisme et entraîné l'effondrement des finances publiques en faisant pression sur les dépenses publiques et en causant la perte de nombreuses recettes. Ce phénomène a aussi eu un impact sur les investissements étrangers directs, occasionné l'effondrement de la balance des dépenses, ralenti l'activité du secteur immobilier et entraîné la diminution des échanges tout en augmentant le déficit.

Bien que les banques aient résisté à la crise et que ces déplacements aient certains avantages, l'inflation a commencé à grimper en raison de la pression des coûts, en particulier, dans les domaines de l'éducation, de la santé et du réseau de la sécurité sociale. Aussi l'infrastructure n'a pas été épargnée puisque ces déplacements ont pesé lourd sur l'eau, l'électricité, les déchets solides et les routes.

La pression sur le marché de l'emploi a négativement influé sur la main-d'œuvre libanaise. En effet, le taux de chômage a augmenté, les emplois irréguliers se sont multipliés, les salaires ont chuté, la concurrence déloyale et injuste s'est intensifiée, la pauvreté a gagné du terrain, les cours des biens de consommation ont grimpé et les revenus ont chuté dans les régions pauvres.

Ainsi il est primordial de multiplier les efforts d'appel à l'aide internationale et de définir le cadre légal des Syriens au Liban. En effet, il est impératif d'établir des communautés à l'intérieur des territoires syriens, d'aider les Syriens à rentrer chez eux, de lutter contre la corruption et de

réglementer le travail en créant des projets de développement local dans les zones de déploiement, d'aménager l'infrastructure, d'aider les Libanais pauvres, d'apaiser toutes les tensions en lançant des programmes spéciaux, de donner aux municipalités et à la société civile la capacité de résoudre les problèmes et de former les associations civiles et de promouvoir la coordination entre les partis qui prennent en charge les déplacés et les sociétés hôtes, en adoptant les mesures suivantes :

- Faciliter la coordination entre les organisations internationales, le gouvernement, la société civile et les agences spécialisées et élaborer une base de données pour limiter toute dispersion des efforts de secours, tout chevauchement des missions des parties prenantes, toute duplication des activités et tout gaspillage de ressources.
- Mobiliser les cadres des organisations civiles et des organisations responsables des déplacés pour combler les lacunes quant aux ressources et aux compétences financières, techniques et organisationnelles.
- Exploiter les compétences et les ressources locales et établir des normes en matière de responsabilisation et de capacité afin de lutter contre la corruption et tirer profit de tous les potentiels.

Conclusion

1. Les tâches requises sont nombreuses et complexes et s'inscrivent dans le domaine économique, social, financier, administratif et de développement.

2. La réforme réelle commence par le contrôle des finances publiques, le renforcement des capacités et l'élargissement des marges d'action pour financer les besoins.

3. Le processus de réforme structurel requiert un atelier de travail administratif qui est capable de mettre en place des plans visant à lutter contre le déclin et améliorer le rendement des institutions publiques.

4. Toutes les composantes de la politique sociale, y compris, le chômage, la retraite, l'éducation, la santé, les transports, l'hébergement et la sécurité sociale, doivent être évaluées pour réduire les risques de marginalisation, de pauvreté, de misère et d'effondrement des canaux actuels en raison du gaspillage et de l'inefficacité.

5. La politique économique doit être axée sur les secteurs de production et il est important de stimuler la concurrence.

6. Les indicateurs médiocres à tous les niveaux poussent à agir de façon équilibrée pour contrôler le déclin découlant de la négligence.

7. Le Liban est doté de capacités, de ressources et de compétences inexploitées. Nous devons donc les découvrir et en tirer profit pour parvenir progressivement à une solution qui permettrait de stimuler la croissance économique et de réduire les tensions sociales.

Un plan d'action pour la prospérité du Liban*

Ce premier chapitre du programme économique et social a été écrit après la rédaction de tous les chapitres suivants, ce qui signifie qu'il jette les bases nécessaires pour l'étude des autres points et des conditions de leur mise en œuvre. L'économie libanaise ne souffre pas seulement depuis quelques années ou décennies, mais depuis bien plus longtemps. En réalité, cet échec est dû à la faible productivité sur laquelle s'est penché Toufic Gaspard dans son œuvre « L'Économie politique du Liban 1948-2002, les limites du libéralisme économique » que nous résumerons dans la partie analytique de cette étude.

Si nous voulons que le Liban connaisse une croissance durable, nous devons résoudre le problème de la faible productivité qui nuit à son économie depuis l'indépendance. En vue de relever ce défi, il est nécessaire de traiter les causes fondamentales de ce problème, et ce, en changeant radicalement d'orientations politiques. Nous réussirons lorsque nous permettrons à la plupart des régions et des Libanais, laissés en marge de la vie économique, sociale et politique depuis l'indépendance, de rattraper le courant économique.

Abstraction faite des troubles politiques qui déstabilisent le pays et la région, la clé qui permet d'ouvrir la porte de l'unification économique et politique au Liban d'aujourd'hui, voire l'établissement des piliers de la croissance économique durable, n'est autre que l'éducation et les télécommunications. Ces projets de développement à l'échelle nationale renforceront les compétences de la main-d'œuvre, amélioreront la productivité, transféreront les grands investissements vers d'autres régions qui se situent en dehors du centre du pays et offriront au marché local d'importantes opportunités dans les années à venir. Néanmoins, l'avantage principal de cette nouvelle orientation économique demeure le renforcement de l'interaction économique et sociale entre les Libanais, ce qui contribuera principalement à la réalisation de l'unification politique.

Parallèlement à cela, les Libanais s'accordent à souligner la nécessité d'engager des réformes au sein de l'administration publique. Le plan d'action économique ne prévoit pas de réformes globales dans toutes les institutions publiques, étant donné que ceci relèverait de l'utopie, du moins dans l'avenir proche. Il repose plutôt sur deux réformes essentielles qui visent la justice et le volume du secteur public.

(*) Toufic Gaspard

En outre, le plan d'action a pour objectif principal d'assurer une croissance économique soutenue à long terme. Si nous décidons de reporter la relance économique, nous n'aurons peut-être plus la possibilité de traiter les causes principales de la crise et de réaliser une croissance durable. Les changements auxquels nous nous attendons à la suite des réformes globales dans l'infrastructure de l'éducation et des télécommunications ne suffisent pas pour contrer la tendance économique, bien qu'ils puissent soutenir remarquablement le processus de la relance. Ainsi afin de faire face à la récession économique persistante, à la dette publique croissante et au manque de crédits accordés au secteur privé, il faut restimuler la demande pour soutenir les économies d'échelle et augmenter la productivité. Il s'agit de la question que nous étudierons dans le deuxième chapitre.

Nous devons garder à l'esprit que le développement économique durable ne doit pas être étranger à l'industrie, surtout que la nouvelle dynamique technologique se tourne aujourd'hui vers les industries, bien plus que les services. Nous avons donc besoin d'une politique industrielle qui soutienne un secteur industriel moderne et productif.

Le Liban est trop petit pour avoir sa propre politique environnementale. En effet, nous pouvons bien mieux protéger nos ressources naturelles si nous nous joignons activement aux programmes internationaux et régionaux qui visent à protéger la planète et la vie.

Les quatre dernières décennies, de 1975 à aujourd'hui, ont pesé lourd sur le Liban. Comment oublier la guerre sporadique, néanmoins destructrice, qui a déchiré le Liban pendant 15 ans, de 1975 à 1990, et qui a ruiné l'économie et brisé la société et l'Etat ? La paix qui s'en est suivie n'a même pas permis de répondre aux attentes économiques et politiques. Les vingt dernières années, jusqu'en 2015, ont été entachées de corruption, de violation des libertés et de la souveraineté et d'une faible croissance économique accompagnée d'une chute des opportunités de travail et d'une augmentation de la dette publique sans précédent.

L'économie libanaise est devenue fragile et improductive. Elle porte le fardeau d'une dette publique qui est l'une des plus élevées dans le monde par rapport au PIB. Une telle économie ne peut relancer la croissance, créer suffisamment d'emplois ou soutenir la stabilité économique et politique. L'économie libanaise n'a jamais été capable de réaliser ces objectifs, même pendant l'âge d'or, soit avant 1975, à l'époque où le pays n'avait aucune dette à rembourser, où le budget du gouvernement était équilibré et où la balance des paiements affichait quasi constamment un surplus. Aujourd'hui, la détérioration de la situation économique et la fragilité des structures institutionnelles nous poussent à affirmer qu'il est pratiquement impossible de relancer la croissance économique et de réaliser un réel développement. Le Liban a urgemment besoin de mesures radicales pour apporter un

changement à son économie de manière à garantir la prospérité économique à la plupart des Libanais des générations futures. Il ne s'agit pas tout simplement d'une question d'essor économique, mais aussi de viabilité sur le plan politique.

Il est vrai que le progrès économique au Liban était et restera en principe étroitement lié aux développements politiques de la région. En réalité, il est difficile, voire impossible, de nous attendre à un boom économique sans un pouvoir politique qui gouvernerait le Liban et le sortirait de l'eau en considérant le changement économique et le développement comme des obligations nationales primordiales. Étant donné que le système politique libanais a toujours besoin de modifier ses équilibres politiques et les règles qui régissent la répartition des pouvoirs politiques et administratifs, il ne peut sans doute pas mettre en marche un processus de changement économique radical à long terme.

Toutefois, nous pensons que si ce plan d'action est accompli avec succès au cours des cinq prochaines années, certains obstacles politiques pourront être éliminés, ce qui insufflera un élan à la société, lui garantissant la capacité de produire plus et de jouir de plus de démocratie. Notons que ceci est le principal point que nous traitons dans le présent chapitre. L'idée est que, contrairement à la situation qui prévaut dans le pays depuis l'indépendance, une forte croissance économique couplée d'une augmentation des opportunités de travail et des revenus peuvent créer un environnement propice aux réformes politiques qui seraient les fondements d'une république jouissant de prospérité et de démocratie.

Il est aujourd'hui possible, dans l'état actuel du Liban, de mettre en œuvre un tel plan d'action. Le Liban se trouve à un carrefour et la plupart de ses habitants et de ses institutions sociales et politiques sont vraisemblablement prêts à accepter et à soutenir le grand changement après trois décennies de guerre et de ralentissement économique. En d'autres termes, le Liban a une occasion historique, voire unique, de mettre son économie sur une nouvelle voie qui mène à la croissance économique et au développement durables, ce qui permettra de renforcer la cohésion sociale et de consolider les bases d'un système politique démocratique. Dans ce chapitre, nous proposons un plan d'action qui vise à mettre l'économie politique sur cette nouvelle voie.

Les mesures proposées revêtent deux dimensions, la première étant à long terme et la seconde à court terme. L'objectif des mesures à long terme est de régler le déséquilibre économique structurel pour permettre à l'économie libanaise de s'engager sur une voie plus solide menant à la croissance économique. Les avantages de ces mesures à long terme se feront sentir rapidement et s'accumuleront avec le temps, mais il est important de les appliquer

aussitôt que possible. Quant aux mesures à court terme, elles visent à résoudre les problèmes ponctuels qui entraînent la faible croissance économique et l'augmentation de la dette publique. Il est clair que les mesures à long et à court termes se complètent pour parvenir aux résultats escomptés.

Avant de présenter les détails du plan d'action, il faut évaluer la performance de l'économie libanaise et ses principaux problèmes. Dans la seconde partie ci-dessous, nous présenterons une évaluation complète de la performance de l'économie libanaise depuis 1990, soit depuis la fin de la guerre. Cette partie donnera un aperçu clair de la situation économique du Liban, aujourd'hui et dans le passé proche. Quant à la troisième partie, elle présentera les résultats d'une évaluation plus méthodique des problèmes structureaux qui touchent l'économie libanaise et qui nécessitent des réformes économiques ou la mise en œuvre des mesures à long terme que nous avons proposées. La quatrième partie aborde les objectifs du plan d'action qui ont été définis et se penche sur les détails de ce plan, à long terme et à court terme. Nous concluons avec un résumé des propositions.

La performance économique : un échec organisé

Après la guerre, la performance de l'économie libanaise était décevante, car les activités économiques et la croissance n'ont pas du tout atteint le niveau de reprise qui était attendu ou prévu après la fin d'une guerre. Cette mauvaise performance a mis en lumière la rigidité de la structure économique, surtout qu'au lendemain de la guerre, la situation était propice à une forte reprise économique. L'activité économique a continué de façon ordinaire. Elle était fondée sur un faible niveau de production et un niveau relativement faible de dette publique (tableau 1). De plus, le taux de change nominal s'est vite stabilisé et a suivi une tendance à la hausse depuis octobre 1992, alors que les dépenses publiques ont augmenté au cours de la période qui s'étend de 1993 à 2015.

Nous présentons ci-dessous l'évaluation de la performance de l'économie libanaise après la guerre, d'une part de manière globale, et d'une autre part, pour chacun des principaux secteurs économiques entre 1993 et 2015. Nous montrerons ainsi qu'aucun secteur n'a été performant et que l'échec de l'économie libanaise est le résultat de facteurs qui se sont accumulés avec le temps et non le résultat de circonstances déterminées.

1. La croissance et la main-d'œuvre : le tableau 1 montre l'évolution du PIB de 1992 à 2015. Les chiffres relatifs à l'emploi étaient également faibles. Les enquêtes professionnelles les plus récentes sur la main-d'œuvre ont montré que le taux de chômage a atteint 8,5 % en 1997, 11,5 % en 2001 et entre 9 % et 14 % en 2007.

Tableau 1 : produit intérieur brut et croissance, 1992-2015

		1992	2000	2005	2010	2015
Produit intérieur brut (les cours actuels)	En milliards de \$	6,1	17,2	21,5	38,4	50,7
Produit intérieur brut par personne (les cours actuels)	\$	2000	4400	5400	9100	10000
Produit intérieur brut (les cours fixes de 1997)	En milliards de L.L.	18,2	25,3	30,1	43,4	47,6
Croissance du PIB (1993-2015)	% par an	4,3 %				
Croissance du PIB par personne (1993-2015)	% par an	2,4 %				
Taux de change (moyenne annuelle)	L.L./\$	1713	1508	1508	1508	1508

Publications du ministère des Finances (www.finance.gov.lb) et de l'Administration centrale de la statistique (www.cas.gov.lb).

La part de la Banque du Liban de la dette publique à la fin de novembre 2015 et les dettes de la Banque du Liban contractées auprès des banques locales en devises étrangères ont été calculées selon des estimations.

Remarque : Le PIB par personne en dollars a été arrondi au centième. Le nombre des habitants en 2015 a été calculé selon des estimations non officielles. Le PIB moyen par année a été calculé sur 23 ans et a atteint 4,3 % (contre plus de 6 % entre 1964 et 1974) et 2,4 % seulement par personne, ce qui montre partiellement une amélioration du taux de change de la livre libanaise par rapport au dollar. Ces taux de croissance sont faibles dans les meilleurs des cas, d'autant plus que la situation économique était favorable au cours de cette période.

Ces chiffres ne reflètent pas la réalité, vu que de nombreuses personnes qui ont répondu aux sondages sur la situation de la main-d'œuvre n'avouent pas qu'elles sont au chômage parce que ceci leur inflige une honte sociale. Aussi la plupart des travailleurs sont des employés contractuels ou temporaires (environ 36 % d'entre eux travaillaient dans le secteur privé en 1997), ce qui met en évidence le grand nombre de chômeurs au Liban. Sans aucun doute, le taux de chômage aurait été encore plus élevé si les Libanais n'émigraient pas pour travailler.

L'amélioration du niveau de vie des Libanais, notamment grâce à l'augmentation des offres de travail, est la norme principale qui permet de juger un gouvernement dans les domaines économique et social. Ainsi cela va sans dire que les gouvernements qui ont dirigé le pays après la guerre sont loin d'avoir réussi.

Le déficit et la dette, un gouvernement impuni : tout au long de la période qui a suivi l'indépendance et jusqu'au début des années 90, les gouvernements libanais ont remarquablement réussi à conserver une discipline budgétaire. La dette publique était quasiment nulle en 1975 et le déficit était minime au cours des trente dernières années. La dette publique est restée relativement faible jusqu'à la fin de 1992 (tableau 2).

Tableau 2 : la dette publique, 1992-2015 (en milliards de dollars et en pourcentage)

	1992	2000	2005	2010	2015
La totalité de la dette publique	3,0	25,2	38,5	52,6	70,4
La dette due à la Banque du Liban	5 %	5 %	25 %	17 %	25 %
La dette en devises étrangères	12 %	29 %	50 %	39 %	39 %
La totalité de la dette publique/PIB	50 %	146 %	179 %	137 %	139 %
Les réserves des devises étrangères à la Banque du Liban	4,5	8,3	14,6	41,6	41,6
Les devises étrangères	1,4	5,7	9,8	28,6	31,8
L'or	3,1	2,5	4,7	13,0	9,8
Les dettes de la Banque du Liban La dette de la Banque du Liban contractée auprès des banques locales		3,5	18,0	37,0	69,7
La dette en devises étrangères		3,1	11,9	18,8	34,0

Publications du ministère des Finances (www.finance.gov.lb) et de la Banque du Liban (www.bdl.gov.lb)

Remarque : Les dettes de 2015 et les données sur les dettes de la Banque du Liban sont calculées selon les chiffres de fin novembre de l'année. Les dettes de la Banque du Liban contractées auprès des banques locales représentent le montant net satisfaisant aux exigences de la réserve légale en livres libanaises. La part de la Banque du Liban de la dette publique à la fin de novembre 2015 et les dettes de la Banque du Liban contractées auprès des banques locales en devises étrangères ont été calculées selon les estimations.

Cependant, la réalité de la dette officielle au Liban se reflète dans l'endettement du secteur public, soit l'ensemble des comptes du gouvernement et des comptes de la banque centrale, et non ceux des institutions publiques qui ont des dettes relativement faibles. En d'autres termes, nous devons ajouter les dettes du gouvernement à celles de la banque centrale (en soustrayant les dettes que le gouvernement doit rembourser à la banque centrale de l'ensemble de la dette du gouvernement) pour obtenir le montant de la dette publique. Ensuite, nous devons ajouter les dettes que la banque centrale doit rembourser aux autres banques. Nous nous concentrons sur la Banque du Liban parce que la dette qu'elle a contractée auprès des banques locales a considérablement augmenté depuis la fin de l'année 2000 (tableau 2), atteignant ainsi plus de 71 milliards de dollars à la fin de 2015. Depuis peu, la banque du Liban est devenue très active sur le marché de la dette, puisqu'elle s'endette particulièrement auprès des banques locales afin de maintenir ses réserves en devises étrangères, de protéger la livre libanaise et de garder le taux de change tel quel. Ainsi la banque centrale a essuyé de lourdes pertes (qu'il faudrait en principe ajouter au déficit budgétaire déclaré) en raison de son endettement auprès des banques à des taux d'intérêt remarquablement plus élevés que le rendement de son actif en devises étrangères.

Selon nos estimations, la totalité de la dette du secteur public a augmenté de 3 milliards de dollars en 1992 à plus de 110 milliards de dollars à la fin de 2015. De toute manière, la dette totale du secteur public augmente continuellement et considérablement, que ce soit dans l'absolu ou par rapport au PIB. Aussi la dette en devises étrangères s'est fortement élevée, atteignant 55 % de la totalité de la dette publique. En outre, plus de 80 % de la dette est actuellement contractée auprès des banques locales, ce qui menace leurs situations financières et la situation économique globale. (Nous discuterons de ce point en détail dans la quatrième partie).

Toutefois, le principal problème ne réside pas dans le volume de la dette, mais dans sa base et ses origines. En effet, le déficit et la dette ne portent pas forcément préjudice à l'économie, mais peuvent plutôt être considérés comme nécessaires, en particulier, après une période de guerre. Le critère qui rend la dette acceptable n'est autre que son utilisation judicieuse qui permet d'augmenter la productivité économique qui, à son tour, améliore le niveau de vie et permet, à l'avenir, de rembourser les dettes. Cependant, ceci n'a pas été le cas au Liban (tableau 3).

Tableau 3 : le cumul des dépenses publiques, 1993-2014
(en milliards de dollars et en pourcentage)

Catégorie des dépenses	Cumul des dépenses	Pourcentage %
Intérêt sur la dette	60,5	33,6 %
Salaires et traitements	56,0	31,1 %
Dépenses en capitaux	16,4	9,1 %
Transferts à l'électricité du Liban	16,7	9,3 %
Autres dépenses	30,6	17,0 %
Dépenses totales	180,2	100 %

Publications du ministère des Finances (www.finance.gov.lb) et de la Banque du Liban (www.bdl.gov.lb).

1. Les chiffres représentent la somme des chiffres du gouvernement, y compris les transactions du Trésor et les budgets dont la part dans les catégories des dépenses est calculée selon les estimations.

2. Les salaires et les traitements englobent les pensions de retraite et les indemnités de fin de service. Les « autres dépenses » comprennent les différents transferts aux institutions publiques et aux entreprises privées ainsi que l'achat des biens et des services.

La somme des dépenses d'investissement entre 1993 et 2014 a atteint 9 % de la totalité des dépenses, sachant qu'elles n'ont pas toutes été versées sur des projets de reconstruction. En regardant ces chiffres, il est difficile de croire les allégations répétées selon lesquelles la plus grande partie de la dette publique a été consacrée à la reconstruction.

L'échec de la politique financière et l'augmentation continue de la dette publique se sont ajoutés aux charges financières que le peuple libanais doit assumer. En effet, selon les chiffres des recettes du gouvernement, les charges financières ont presque doublé par rapport au PIB, augmentant de 12 % en 1992 à 22 % en 2014. Cette augmentation est considérable compte tenu de la faible croissance de l'activité économique.

Ces développements montrent que la dynamique négative de l'endettement pèse lourd sur la situation financière et l'économie et que seules des réformes radicales, fondamentales, durables et efficaces seront à même de briser ce cercle vicieux.

La situation monétaire : défavorable à la croissance. Depuis 1993, l'économie libanaise a adopté une politique monétaire qui repose sur l'amélioration du taux de change de la livre libanaise et, ensuite, sa stabilisation, et ce, en maintenant des taux d'intérêt relativement élevés, ce qui a eu de lourdes répercussions négatives sur l'activité économique et la croissance.

La réussite de la politique de stabilisation du taux de change exige certaines mesures et suscite des attentes. La principale mesure à prendre est l'adoption d'une politique financière conservatrice. Pour ce qui est des attentes, il faut prévoir une chute des taux d'intérêt réels à des niveaux relativement bas de manière à ce qu'ils deviennent cohérents avec le taux de croissance économique, notamment la croissance du PIB réel, soit qu'ils ne le dépassent pas pour longtemps. Contrairement aux attentes, les dépenses publiques ont augmenté alors que la croissance du PIB était modeste et les taux d'intérêt, qu'ils soient nominaux ou réels, sont restés élevés. Cette situation a entraîné une hausse de la dette et de sa dynamique et a paralysé davantage l'activité économique et la croissance.

Par exemple, le taux d'intérêt moyen sur les prêts bancaires du secteur privé a atteint plus de 5 % au cours des cinq dernières années, de 2011 à 2015, alors que le taux de croissance réel moyen était inférieur à 2 %. Notons que d'habitude, les taux d'intérêt réels doivent être proches des niveaux de croissance, surtout lorsqu'on parle d'une période de temps relativement longue.

De plus, et comme le montre le tableau 3 ci-dessus, le gouvernement a payé des intérêts sur la dette qui dépassent les 60 milliards de dollars entre 1993 et 2014. Le point essentiel est que cette somme représente près du tiers de la totalité des dépenses publiques au cours de cette période, et un peu moins de 4 fois la totalité des dépenses publiques sur les dépenses en capital. Elle équivaut également à plus de 11 % du PIB, ce

qui est un pourcentage élevé si nous considérons que le taux d'intérêt sur la dette publique correspond à environ 2 % du PIB dans la plupart des pays.

La balance des paiements : l'en cours de dettes et la sortie des capitaux. La politique économique du gouvernement et son endettement ont porté préjudice à la balance des paiements et ont fragilisé sa structure. Actuellement, le taux d'exportations s'élève à 10% du PIB, dans le meilleur des cas, alors qu'il atteignait 18% avant 1975. Parallèlement à cela, et comparativement avec la période qui a précédé la guerre, nous trouvons que la plupart des services, qu'ils soient liés ou non aux facteurs de production, affichent une balance des paiements déficitaires, à l'exception du secteur des voyages et des transports, et ce, bien que l'économie libanaise soit une économie de services.

D'une autre part, la balance générale des paiements a le plus souvent enregistré un excédent grâce à un compte de capital rentable et toujours solide. En réalité, depuis l'indépendance et jusqu'en 2010, la balance des paiements a enregistré un excédent la plupart des années, et n'a jamais affiché de déficit pendant plus de deux années consécutives. Malheureusement, cette tendance s'est nettement inversée récemment, étant donné que la balance des paiements est devenue déficitaire pendant les cinq dernières années, soit depuis 2011. Cela signifie qu'en prenant en compte tous les facteurs qui entrent en jeu, la somme d'argent qui est sortie du Liban est plus élevée que celle qui y est rentrée au cours de la période qui s'étend de 2011 à 2015.

Où se trouve la faille dans l'économie libanaise ?

Le rendement du Liban dans tous les domaines de l'économie a été pratiquement faible depuis la fin de la guerre malgré des conditions favorables, ce qui met en exergue les problèmes de la structure de l'économie libanaise. Nous devons définir ces problèmes structureaux pour trouver une solution efficace à long terme en traitant les problèmes fondamentaux et non les problèmes momentanés et périodiques.

Avant toute chose, il est important de reconnaître que les problèmes structureaux au Liban sont bien enracinés et durent depuis l'indépendance ; ils ne sont donc pas uniquement le résultat de la guerre. Il existe une impression, voire une certitude, qui est largement répandue, notamment chez les responsables, et qui a été abordée dans « Horizon 2000 pour la reconstruction et le développement » que si l'on rétablissait les conditions qui prévalaient au Liban avant 1975 (notamment la paix et quelques constructions, surtout à Beyrouth), le Liban retrouverait sa prospérité, sa croissance et sa force d'antan.

Néanmoins, cette perception de la prospérité qui prévalait au Liban avant 1975 est plutôt une illusion qui a masqué la réalité et qui a été nourrie par le bon rendement financier du Liban et la stabilité de la macroéconomie qui se sont manifestés par une absence de dette publique, un perpétuel excédent de la balance des paiements et une forte devise. Toutefois, malgré ces conditions économiques favorables après l'indépendance et jusqu'en 1975, la croissance économique au Liban équivalait au taux de croissance moyen des pays en voie de développement et était même inférieure au taux de la plupart des pays du Moyen-Orient. Aussi tout au long de son histoire moderne, l'économie libanaise n'a pas réussi à créer suffisamment d'emplois pour satisfaire le grand nombre de travailleurs compétents et moins compétents, ce qui a poussé ces derniers à émigrer afin de chercher du travail à l'étranger, et en particulier, dans les pays arabes du Golfe.

La croissance économique et le développement couplés à une hausse durable de la productivité sont généralement accompagnés de changements importants au niveau de la structure de production et du PIB. L'économie libanaise est unique en son genre puisque sa structure n'a pas vraiment changé au cours de la seconde moitié du siècle dernier (tableau 4). Il est clair que l'économie n'a pas connu de changement structurel pendant cette longue période. Hormis le recul normatif de la part de l'agriculture, le seul changement remarquable est la hausse importante de la part de l'administration publique depuis le début des années 90 et qui a suscité bien des questions quant à sa réelle contribution à la production et à la productivité.

Tableau 4 : structure de la production selon le secteur économique, 1950-2013
(en pourcentage du PIB)

	1950	1973	1997	2013
Agriculture	20	9	7	5
Industrie	14	16	13	12
Services	59	68	69	72
Administration publique	7	7	11	11
Total	100	100	100	100

Gaspard, 2004 ; la République libanaise, 2005 ; l'Administration centrale de la statistique www.cas.gov.lb

Remarque : L'industrie comprend les mines, les usines, l'énergie et l'eau. La construction et le bâtiment s'inscrivent dans le secteur des services.

Le problème structurel de l'économie libanaise réside dans sa faible productivité. Aujourd'hui, et 25 ans après la fin de la guerre en 1990, le volume de production par personne (les cours étant considérés comme fixes) était légèrement plus élevé qu'il y a quelques

décennies, soit en 1974. Malgré les erreurs d'estimations et l'amélioration de la qualité de production, il existe des preuves irréfutables qui confirment la faiblesse de la productivité de l'économie libanaise et de sa main-d'œuvre, que ce soit dans le passé ou à présent.

L'augmentation de la productivité du travailleur libanais est essentielle au développement et à la croissance économique durables et permet de répondre à trois besoins qui sont indispensables pour insuffler au Liban un dynamisme économique et politique ; en effet elle :

- 1- contribue à la hausse des revenus et de la qualité de vie, et en même temps, elle réduit le besoin de garantir des moyens qui permettent d'assurer des revenus par la voie du népotisme communautaire et politique ;
- 2- aide à financer les composants essentiels du contrat social, y compris l'éducation, la santé et les prestations de retraite ;
- 3- allège le fardeau de la dette publique et pousse les banques à participer de nouveau à la capitalisation du secteur privé plutôt que du secteur public.

Trois raisons principales – qui ne sont pas totalement dissociées l'une de l'autre – expliquent la faiblesse de la productivité au Liban :

- Les bas niveaux de compétence et d'instruction
- Les lacunes des institutions publiques
- Les régions défavorisées

1- Les bas niveaux de compétence et d'instruction : le tableau 5 ci-dessous montre le niveau d'instruction des travailleurs libanais, selon des enquêtes nationales officielles menées en 1970, en 1997, et en 2007.

Tableau 5 : structure de la main-d'œuvre selon le niveau d'instruction et le statut des travailleurs
(en pourcentage de la totalité des travailleurs)

Niveau d'instruction	1970	1997	2007
Primaire	80,0	45,2	33,6
Complémentaire	9,4	21,1	23,3
Secondaire	6,3	17,4	18,6
Universitaire	4,3	16,2	24,4
	100,0	100,0	100,0
Statut des travailleurs dans le secteur privé			
Salariés dans le secteur privé	53	52	46
Dont les salariés permanents	30	33	38

Les compétences professionnelles, et par suite la productivité, sont étroitement liées au niveau d'éducation. En 1970, seulement 11 % de la main-d'œuvre au Liban avait suivi des études secondaires. En 2007, ce pourcentage s'est élevé pour atteindre 43 %. En réalité, la qualité de l'enseignement s'est globalement dégradée au Liban entre 1975 et 1990 et plus tard, notamment dans les écoles publiques. Cette dégradation de la qualité de l'enseignement dans les écoles et les universités est claire et documentée. Cette tendance est confirmée par la productivité des travailleurs qui est calculée en divisant le PIB par le nombre des travailleurs, les cours étant considérés comme fixes. Notons que le résultat est toujours inférieur à celui qui a été enregistré au cours de la période qui a directement précédé l'année 1975.

Le faible niveau des compétences et de la productivité ne découle pas uniquement de l'insatisfaisant niveau d'éducation, mais également et principalement des failles détectées dans l'économie de marché et les entreprises privées. Comparativement au nombre des travailleurs indépendants et de ceux qui travaillent pour leur propre compte, le nombre des salariés est resté le même, ce qui représente la moitié de la totalité des travailleurs (tableau 5). De plus, seul le tiers des personnes qui travaillent au Liban sont des travailleurs réguliers, alors que les autres sont des travailleurs temporaires ou saisonniers. Cette réalité est un facteur qui fragilise la structure économique libanaise et ne permet pas d'acquérir suffisamment d'expérience et de connaissances dans les entreprises, ce qui affaiblit la productivité du travail.

2- Les lacunes des institutions publiques : les institutions de l'administration publique au Liban souffrent de nombreuses lacunes et ne favorisent pas l'établissement d'une économie moderne et productive. De plus, nous n'appliquons pas au Liban la notion de service public et de soutien des entreprises privées en facilitant leur travail et leur développement. La plupart des citoyens et des sociétés estiment que leur relation avec l'administration publique, y compris la justice, repose uniquement sur le versement des impôts, est coûteuse et ne garantit pas de résultats satisfaisants. Le problème est que les institutions publiques au Liban ne soutiennent pas la croissance économique (en raison de la politique de non-intervention dans l'économie que nous avons héritée de nos prédécesseurs), et bien plus que cela, elles entravent la croissance et le développement. Le manque de changement structurel démontré par la stabilité de la structure du PIB et de l'activité économique (tableau 4) montre bien la rigidité institutionnelle du système libanais, ce qui ne peut aller de pair avec la croissance dynamique et le développement.

En outre, l'administration publique au Liban est plus que coûteuse et son volume a nettement augmenté (tableau 4), bien que les dépenses de l'administration publique soient principalement constituées de salaires et de traitements. Le pire, c'est que le recrutement dans le secteur public est bien plus assujéti qu'avant à des considérations communautaires et politiques. Aussi le salaire moyen dans ce secteur est souvent plus élevé que les salaires qui sont versés pour des postes similaires dans bien d'autres secteurs de l'économie. Il n'est donc pas surprenant que l'on tende à rechercher du travail dans le secteur public où le salaire moyen est plus élevé que celui du secteur privé et où les responsabilités et les exigences sont moindres.

Les lacunes des institutions publiques, en particulier la justice, entravent directement et considérablement l'investissement et le développement. Pour encourager les investissements privés, il est nécessaire, avant toute chose, de mettre fin à la confusion et aux fluctuations, et donc aux risques liés à tout projet d'investissement prévu. Les actions judiciaires sont lentes et longues et l'on respecte rarement la primauté du droit, ce qui accroît énormément la confusion, les risques et le coût des investissements au Liban. Par conséquent, les investisseurs recherchent des gains élevés pour compenser les risques et les coûts élevés, ce qui décourage les investissements et ralentit la croissance économique en comparaison avec les investissements et la croissance qu'auraient affichés des administrations publiques plus efficaces et transparentes.

3- Les régions défavorisées : depuis l'indépendance, l'économie libanaise s'est caractérisée par la disparité des revenus et des richesses, et de grandes différences économiques entre le centre (surtout dans le Grand Beyrouth) et la périphérie (les autres régions). Ce qui est plus dangereux encore, c'est que les écarts entre les régions ne sont pas uniquement de nature économique, mais aussi sociale et culturelle. Dans les années 60, l'IRFED a mené la première enquête socio-économique globale à l'échelle nationale, et ce, à la demande des autorités libanaises. Le rapport montre une nette disparité des revenus entre les villes et les zones rurales. Toutefois, les disparités les plus remarquables concernent la scolarisation et l'accès aux facilités culturelles et sociales. Cette situation prévaut toujours aujourd'hui.

La petite superficie du Liban aurait dû faciliter la communication économique et sociale entre les différentes régions, mais nous remarquons, en réalité, que les communautés et les marchés s'éloignent les uns des autres au lieu de se rapprocher et de s'unir. Ainsi la petite superficie devient un obstacle au lieu d'être un atout.

Aujourd'hui comme dans le passé, la plupart des activités économiques, politiques et culturelles sont concentrées à Beyrouth et dans les régions périphériques du Mont-Liban où réside la moitié des habitants du Liban, où l'on retrouve 82 % de la totalité des dépôts bancaires et où plus de 88 % des crédits bancaires sont octroyés.

Plan d'action économique pour le Liban

Il est temps de donner des détails sur le plan d'action économique qui traite les problèmes fondamentaux du Liban, comme mentionné ci-dessus.

Les objectifs du plan : le plan a deux objectifs principaux. Le premier est de mettre l'économie libanaise sur la voie de la croissance qui permet au Liban d'enregistrer une croissance à long terme (au moins pendant deux ou trois décennies), et ce, de manière plus durable qu'auparavant. Plus précisément, si les mesures citées ci-après sont mises en œuvre, le taux de croissance du PIB peut doubler par rapport à 1993, soit atteindre entre 7 % et 8 % chaque année, pendant 10 ou 15 ans. Supposons que le taux de croissance démographique est de 2 % maximum par année, le PIB par personne (le niveau de vie) devra aussi doubler en l'espace de 12 à 14 ans.

Pour ce qui est des objectifs de la croissance, notons qu'il est nécessaire de réaliser un taux de croissance beaucoup plus élevé qu'avant pour élever considérablement le niveau de vie au Liban et, par-dessus tout, afin que l'économie puisse assurer les éléments essentiels du contrat social, y compris, l'éducation, la santé et les prestations de retraite.

Le second objectif du plan revêt une dimension développementaliste qui vise une meilleure répartition des revenus et des richesses. Ceci stimule la croissance économique et constitue une base pour la stabilité politique et sociale. En d'autres termes, et bien que ses méthodes et principaux objectifs soient essentiellement économiques, le plan a aussi une portée nationale et politique, puisque sa mise en œuvre jettera les fondements du consensus politique et de la stabilité.

En vue de réaliser ces objectifs, le plan traite les faiblesses structurelles qui fragilisent l'économie libanaise et propose aussi des politiques économiques susceptibles de soutenir le redressement économique à court terme.

Des mesures pour une croissance et un développement à long terme : en premier lieu, le plan doit contenir les mesures qui permettent d'augmenter durablement la

productivité de l'économie libanaise. Outre un plan de réforme indispensable pour le secteur public, trois mesures essentielles sont déterminées pour réaliser cet objectif à long terme, à savoir :

- Garantir l'accès à l'enseignement public de qualité et à faible coût, du moins jusqu'au secondaire
- Établir un réseau moderne de transports et de télécommunications dans toutes les régions du Liban
- Réformer le secteur public.

Ces mesures traitent directement deux des raisons principales que nous avons déjà mentionnées pour expliquer la diminution de la productivité au Liban : la baisse du niveau d'éducation et des compétences et la défavorisation des régions éloignées. Nous allons nous pencher plus tard sur les moyens qui permettent de combler les lacunes des institutions publiques.

Notons tout d'abord que si ces mesures ont pour objectif de produire des résultats durables à long terme, elles auront également des effets concrets à court terme. Ainsi elles susciteront de fortes attentes positives quant à l'avenir politique et économique du Liban et entraîneront des flux de capitaux et d'investissements. Nous devons prendre en considération les retombées de ces mesures à court terme, car elles sont aussi importantes.

a- Un enseignement public de qualité pour tous : assurer à tous, l'accès à un enseignement public de qualité et peu coûteux, au moins jusqu'à la fin du secondaire, permet de renforcer les compétences professionnelles et la productivité économique au Liban. Dans ce cadre, nous soulignons l'importance de la qualité supérieure de l'enseignement, surtout pour ce qui est des langues, des mathématiques et des sciences. Cette mesure vise à offrir équitablement à tous les jeunes libanais la possibilité d'atteindre le seuil minimal du niveau d'instruction de qualité, à moindre coût. Cette mesure n'est donc pas purement économique, mais il s'agit aussi d'une initiative sociale et politique qui favorise l'égalité des chances et la solidarité entre les citoyens.

Les pays économiquement développés ou les pays industriels modernes, comme au sud-est de l'Asie, avaient un bon système éducatif qui a joué un rôle fondamental dans la promotion rapide de la croissance économique. Les systèmes éducatifs de qualité sont un investissement en ressources humaines et leurs rôles dans la promotion du développement économique ont été bien confirmés dans les ouvrages économiques. En effet, il est évident que l'éducation de base de qualité, du moins

jusqu'au secondaire, est un facteur déterminant du développement économique et humain. Les études ont montré que le taux de rendement annuel de l'éducation, que ce soit au niveau individuel ou au niveau de la société, est généralement de plus de 10 %, ce qui est considéré comme un excellent rendement ! En outre, l'enseignement de qualité a un effet positif sur d'autres facteurs importants, étant donné qu'il assure une meilleure éducation des enfants, qu'il renforce les connaissances des citoyens et qu'il améliore les votes et le système de responsabilisation politique.

Les réformes du système éducatif doivent être essentiellement axées sur la formation des professeurs dans les écoles publiques et la correction du déséquilibre flagrant dans la répartition de ces professeurs entre les écoles et les régions. En effet, la plupart des professeurs des écoles publiques, qui contiennent environ la moitié des élèves du Liban, n'ont pas reçu les formations nécessaires et n'ont souvent pas les qualifications qui leur permettent d'enseigner les matières de base comme les langues, les mathématiques et les sciences. Le point positif est que nous avons assez d'écoles. Aussi les experts s'accordent à dire que les formations professionnelles et le renforcement des qualifications des professeurs sur plusieurs années ne sont pas des propositions coûteuses. En général, quelles que soient les erreurs dans l'estimation du coût des réformes du système éducatif, les investissements nécessaires ne semblent pas être élevés comparativement à leur rendement économique et social qui devrait être énorme. Le coût financier des réformes est relativement faible. L'essentiel est que les autorités libanaises accordent de l'importance à ces réformes fondamentales et qu'elles ne tardent pas à les mettre en œuvre pour que nous puissions connaître une renaissance éducative de grande envergure dans les écoles publiques. Quant aux écoles privées dont le niveau est insatisfaisant, elles devront suivre le chemin de la renaissance des écoles publiques, et par suite, améliorer leurs critères.

b- Établissement d'un réseau moderne de transports et de télécommunications dans toutes les régions du Liban : parmi les mesures essentielles qu'il est indispensable d'adopter, citons l'établissement d'un réseau moderne de transports et de télécommunications (téléphone et Internet) dans les zones rurales qui faciliterait considérablement la circulation et la communication entre les régions éloignées et les villes. Ce projet devrait commencer par la construction d'un nouveau chemin de fer rapide tout au long de la côte libanaise. En même temps, ou peu après, il faudra relier ce chemin de fer à des routes principales (des axes) qui

devront être construites ou réaménagées dans les zones rurales. En bref, le but est de construire des routes et des autoroutes électroniques peu coûteuses qui jetteraient les bases financières d'une croissance rapide.

L'objectif principal de cette importante mesure n'est pas uniquement d'augmenter la productivité économique en améliorant les routes et les moyens de télécommunication, mais d'unifier le marché national (de l'élargir) et d'encourager les investissements dans le secteur résidentiel et les activités pertinentes. Les citoyens et les entreprises seront alors disposés à s'installer à l'extérieur de Beyrouth et loin du centre du Liban, favorisant ainsi l'interaction sociale et politique entre les Libanais, ce qui est en soi un objectif national de grande importance.

Sans aucun doute, ces investissements dans les infrastructures auront des répercussions très positives sur les activités économiques dans les années à venir. Ils profiteront de la petite superficie du Liban et pousseront la plupart des habitants et des régions à prendre part aux activités économiques principales en améliorant les moyens de transport et de télécommunication. De plus, ces investissements incitent les Libanais, les marchés et les entreprises à s'installer à l'extérieur du Grand Beyrouth, ce qui réduira la haute densité démographique du Grand Beyrouth, élèvera les prix des terrains et des biens immobiliers dans les zones rurales où les prix sont actuellement très bas et encouragera les placements dans ces régions. La réalisation de ce projet ne changera pas seulement l'image économique du Liban, mais sera un grand avantage politique puisque ceci assurera une meilleure cohésion nationale entre les différentes communautés rurales éloignées.

Bien que l'ensemble des avantages de l'amélioration de l'infrastructure humaine et de l'éducation mettra des années à se faire ressentir, les répercussions économiques de l'amélioration de l'infrastructure matérielle se manifesteront quasi immédiatement, et ce, à grande échelle. Les deux mesures susmentionnées (l'enseignement public et l'établissement d'un réseau de transports et de télécommunications) ainsi que leurs avantages à long terme contribueront largement à élever les attentes positives quant à l'avenir économique du Liban, à augmenter les investissements privés, à stimuler les flux de capitaux étrangers et à limiter les coûts de financement de ces projets.

Le coût de ces deux mesures n'est pas énorme, notamment celui de l'enseignement. Il est possible de financer des projets associés à ces mesures grâce à des crédits locaux et étrangers et au budget (à proportion moindre). La contribution du secteur privé, notamment les banques, est extrêmement importante : les banques doivent être conscientes qu'en participant au financement de ces projets, elles contribuent directement à la croissance dont elles profiteront dans un avenir proche pendant de longues années. Ainsi les donateurs étrangers seront davantage disposés à envoyer des aides et des dons, car ils pourront s'appuyer sur un plan de développement économique cohérent que les autorités libanaises devront mettre en œuvre.

c- Les réformes dans le secteur public : réformer le secteur public a toujours été une question épineuse au Liban compte tenu de ce que ceci engendre en matière de répartition des pouvoirs politiques et administratifs dans le pays. Toutefois, ce plan économique nécessite deux réformes essentielles et non un plan complet de réforme de l'administration publique qui serait une utopie, en particulier, dans l'avenir proche.

Les deux réformes que nous évoquons concernent la justice et le volume du secteur public. Il est très clair que le problème principal ayant trait à la justice ne réside pas dans la nature des lois, mais dans l'inapplication de ces lois. La justice met des années à traiter des plaintes, et des jugements prononcés dans le cadre de nombreuses autres plaintes contredisent les faits juridiques. Cette situation rend les investisseurs sceptiques et méfiants, engendre des coûts économiques artificiels élevés, limitant ainsi les investissements privés, et paralyse globalement l'activité économique. Pour toutes ces raisons, et en vue de développer une économie productive et fructueuse, il est indispensable de mettre en place un mécanisme juridique efficace, où les juges devront suivre des formations et toucheront des salaires raisonnables et où les affaires seront tranchées dans des délais courts et déterminés.

Le volume du secteur public, du point de vue des salaires, des traitements et des PIB, a considérablement augmenté par rapport à l'époque antérieure à 1975 (tableau 4). La masse salariale dans le budget est actuellement de 5 milliards de dollars, soit environ 10 % du PIB. Il est clair que le rendement productif de cette masse salariale est beaucoup moins élevé par rapport aux dépenses totales. Par

conséquent, la réduction des dépenses actuelles, en particulier le coût de la dette (voir ci-dessous), les salaires et les traitements qui équivalent au deux tiers du budget, est une mesure cruciale pour la réforme du système financier. Pour ce qui est des salaires et des traitements, il faut, avec le temps, limiter le nombre des fonctionnaires retraités de manière radicale, en réduisant le nombre total des fonctionnaires du secteur public par attrition naturelle.

Ces deux mesures sont applicables. En réalité, elles étaient en place avant 1975, lorsque la justice était une institution plus ou moins efficace, que le nombre des fonctionnaires du secteur public était limité et que le budget était rarement déficitaire. Il ne s'agit donc pas de mesures irréalistes.

3- Des mesures de redressement à court terme : bien que l'ensemble des répercussions des mesures détaillées ci-dessus ne se manifeste qu'à long terme, il est nécessaire de les mettre en œuvre le plus rapidement possible, car elles sont susceptibles de susciter à court terme d'importantes attentes positives quant à l'avenir de l'économie. Cependant, ces résultats positifs ponctuels ne sont pas suffisants et il faudra les associer à des mesures à court terme qui corrigeraient les faiblesses de l'économie libanaise qui, si elles ne sont pas traitées, pourraient entraver le redressement économique et limiter l'effet souhaité des mesures à long terme.

Nous nous concentrons sur deux mesures à court terme qui pourraient considérablement favoriser le redressement de l'économie libanaise et la faire sortir de sa récession, à savoir :

- Le refinancement de la dette publique à des taux d'intérêt inférieurs et sur une période prolongée.
- La restructuration de la dette publique pour les banques qui risquent de ne pas être remboursées.

Les deux mesures vont de pair et concernent les banques commerciales, notamment l'actif de leur budget général.

a) Le refinancement de la dette publique à des taux d'intérêt inférieurs et sur une période prolongée : la dette du gouvernement est très élevée (tableau 2),

atteignant 140 % du PIB (environ 217 % pour l'ensemble du secteur public). Toutefois, le problème principal est que la dette publique est essentiellement une dette contractée auprès de banques commerciales locales, et qu'elle équivaut à plus de la moitié du bilan des banques.

Le tableau 6 montre la répartition de l'actif des banques entre le secteur public et le secteur privé.

Tableau 6 : structure de l'actif des banques commerciales
(en pourcentage du total de la balance budgétaire, sauf si autrement indiqué)

	1974	1992	2005	2015
Dettes du secteur public	13	25	56	59
Dettes du gouvernement	-	21	26	21
Dettes de la Banque du Liban	13	4	30	38
Dettes du secteur privé	47	33	21	26
Actif étranger	32	40	19	12
Autres	8	2	4	3
Totalité de la balance budgétaire	100	100	100	100
En milliards de dollars	5,4	8,0	68,5	183,2
En % du PIB	151	140	319	362

Publications de la Banque du Liban (www.bdl.gov.lb)

Remarque : Les données de 2015 sont liées aux chiffres enregistrés à la fin de novembre.

Le tableau 6 montre qu'environ 60 % de l'actif des banques est une dette contractée par le secteur public à la fin de 2015, tandis que 23 % seulement sont une dette contractée par le secteur privé, alors que cette proportion atteignait environ 50 % de l'actif des banques avant 1975. Ceci prouve que l'économie libanaise a connu une régression de l'intermédiation financière, le secteur privé étant devenu un petit client pour les banques, et la rentabilité des banques étant devenue dépendante de la situation financière du secteur public. Cette réalité menace sérieusement les banques et l'ensemble de l'économie.

La dette publique en livres libanaises est principalement constituée de bons de trésor en livres libanaises LL-TBS émis par le Ministère des Finances et de certificats de dépôts en livres libanaises LL-CDS émis par la banque centrale. Les banques doivent refinancer cette dette à des taux d'intérêt plus bas avec une différence ou une marge de 1 % à 2 % par rapport aux taux Libor sur 12 mois, en comparaison avec une différence moyenne

réelle qui dépasse les 5 %. La baisse de ces taux d'intérêts sur les dettes publiques doit certainement s'accompagner de réformes et de la baisse progressive des déficits du budget national sur plusieurs années.

Le refinancement aura un impact considérable sur la situation financière et bancaire et l'économie en général. En suivant la voie du refinancement, les banques ne subiront aucune perte, mais uniquement des différences minimales qui auraient dû être adoptées depuis le début des années 90. En réduisant les taux d'intérêt sur les bons de trésor en livres libanaises et les certificats de dépôts en livres libanaises émis par la banque centrale, l'octroi de crédits au secteur privé sera plus intéressant pour les banques et le secteur privé. L'on a souvent pensé que l'annonce de la prise de ces mesures à long terme et la nouvelle vision prospective des autorités en matière de développement entraîneront un important flux de capitaux, ce qui contribuera au soutien du taux de change et fera de la réduction des taux d'intérêt un nouveau pilier monétaire applicable.

Il est clair qu'il est possible de refinancer la dette publique à des taux d'intérêt plus bas et, par suite, d'alléger le fardeau des intérêts qui pèse sur le budget. Ceci est directement lié à la crédibilité des mesures à long terme et dépend de la rapidité de leur mise en œuvre. Les banques pourront alors encore mieux assumer leur rôle traditionnel de médiateur en octroyant davantage de crédits au secteur privé et participeront à la relance de la croissance économique conformément à leurs obligations.

b) La restructuration de la dette publique pour les banques qui risquent de ne pas être remboursées : dans un contexte de faible croissance économique depuis 2011 et de confusion politique au Liban et dans la région, une plus grande quantité de crédits bancaires octroyés au secteur privé seront plus difficiles à rembourser et la bête noire parmi les emprunteurs de cette catégorie serait les petites et moyennes entreprises. Ces entreprises, mais aussi de nombreuses autres entreprises dans le secteur privé, se plaignent du manque de capitaux d'exploitation, que serait-ce pour ce qui est de la garantie de fonds à verser sur de nouveaux investissements ?

Sans aucun doute, la baisse des taux d'intérêt après la mise en œuvre des mesures ci-dessus favorisera l'octroi de nouveaux crédits et stimulera les investissements, notamment à la lumière du contexte positif qui pourrait découler de l'annonce des

réformes et de leur mise en œuvre. La restructuration des dettes qui sont susceptibles d'être impayées est une mesure que la Banque du Liban soutient et qui devrait apporter un climat favorable et aider la relance économique dont nous avons besoin à court terme avant de réaliser les résultats escomptés à long terme.

Remarques finales

Les plans d'action économiques soulignent souvent les niveaux élevés de la dette du gouvernement (et non la dette du secteur public), considérant qu'il s'agit du plus grand problème économique qui menace le Liban aujourd'hui. Ces plans sont également axés sur la privatisation et les réformes administratives générales comme éventuelle solution à cette crise. Tous espèrent que ces réformes nous permettront de réaliser un bon rendement économique comme ce fut le cas avant 1975.

Toutefois, le bon rendement que nous connaissions avant 1975 se limitait au domaine financier, sans inclure la perspective économique ou le développement. Sur tous les fronts, la performance du Liban était faible, ou du moins modeste, depuis la fin de la guerre en 1990. La dette publique qui s'accumule continuellement et le faible taux de croissance mettent en exergue les problèmes structurels de fond dont souffre le Liban depuis l'indépendance. Cependant, ces problèmes sont devenus plus flagrants et profonds depuis la guerre, et se sont aggravés en raison des différends politiques et de la corruption. Ces problèmes que nous évoquons sont les suivants : une faible productivité, l'incapacité des institutions ainsi que l'extrême privation que subissent les régions qui sont à l'extérieur du centre du pays, ou plus précisément, de Beyrouth.

Généralement, la raison du problème nous conduit à sa solution. Ainsi afin de réaliser un développement économique durable et d'améliorer les conditions de vie, il est impératif d'augmenter la productivité grâce à des programmes de longue durée qui visent à élever le niveau d'éducation dans toutes les écoles du Liban, et en particulier, les écoles publiques et gouvernementales. Les marchés ne peuvent pas à eux seuls réaliser ces résultats, mais ils ont besoin de l'aide des gouvernements. Relier les régions géographiquement proches, mais économiquement et socialement éloignées dans un Liban de petite superficie, au moyen d'un réseau moderne de routes et de télécommunications ne soutient pas uniquement l'économie, mais constitue aussi les assises d'un nouveau Liban, un Liban uni et moderne. Nous réitérons que cette mission relève de la responsabilité du gouvernement ainsi que du secteur privé.

Cependant, les gouvernements libanais qui ont manqué, pendant 15 ans, d'assurer constamment l'électricité aux citoyens dans toutes les régions du Liban, bien que le coût de l'électricité soit parmi les plus élevés au monde, ne sont probablement pas capables d'appliquer les programmes de réformes structurelles mentionnés dans ce chapitre, encore moins, de mettre en place une réelle vision prospective de développement qui est considérée comme nécessaire pour engager des réformes durables. Le secteur privé doit regarder plus loin que le court terme, car ces projets pousseront l'économie au-delà de la croissance économique et du développement.

Au cours de certaines époques, il est possible d'apporter des changements radicaux. Ce plan d'action doit être mené par un gouvernement axé sur les réformes, au vrai sens du mot. Si ces mesures décrites ci-dessus sont accomplies, le changement économique qui en découle encouragera la mise en œuvre de réformes politiques qui sont nécessaires pour établir une société moderne et productive où la plupart des citoyens, et non seulement un petit groupe, contribueront au développement et profiteront de ses avantages.

Références

Baldacci, Emanuele *et al.* (2004). *Social Spending, Human Capital, and Growth in Developing Countries: Implications for Achieving the MDGs*, International Monetary Fund, WP/04/217.

Banque du Liban. Various publications and Internet website <http://www.bdl.gov.lb>.

Blejer, Mario and Cheasty, Adrienne (1992). "How to measure the fiscal deficit", International Monetary Fund, Finance and Development, September: 40-42.

Carstens, Agustín *et al.* (2004). "Avoiding banking crises in Latin America", International Monetary Fund, Finance and Development, September: 30-34.

Central Administration of Statistics, Republic of Lebanon. Various publications and Internet website <http://www.cas.gov.lb>.

Gaspard, Toufic (2004). *A Political Economy of Lebanon, 1948-2002: The Limits of Laissez-faire*, Leiden: Brill.

International Monetary Fund (2001). *Government Finance Manual 2001*, Washington: International Monetary Fund.

Kasparian, Choghig (2003). *L'Entrée des Jeunes Libanais dans la Vie Active et L'Émigration*, Beyrouth : Presses de L'Université Saint-Joseph.

Mackenzie, G.A. and Stella, Peter (1996). *Quasi-Fiscal Operations of Public Financial Institutions*, International Monetary Fund, Occasional Paper 142, Washington: International Monetary Fund.

Ministry of Finance, Republic of Lebanon. Various publications and Internet website <http://www.finance.gov.lb>.

Psacharopoulos, George (1988). "Education and development: A review", *The World Bank Research Observer*, vol. 3 (1), January: 99-116.

Republic of Lebanon (République Libanaise) :

(2008). *The National Survey of Household Living Conditions 2007*, Beirut: Ministry of Social Affairs, with Central Administration of Statistics, ILO and UNDP.

(2005). *Lebanon's Economic Accounts 1997-2002*, Beirut: Ministry of Economy and Trade.

(2003). *The Economic Accounts of 1997*, Beirut: Ministry of Economy and Trade.

(2002). *Lebanon: Paris II Meeting. Beyond Reconstruction and Recovery ... Towards Sustainable Growth*. Document presented by the Lebanese Government at an international meeting of donors held in Paris in November 2002.

(1998a). *Conditions de Vie des Ménages en 1997*, Beyrouth : Administration Centrale de la Statistique.

(1998b). *La Population Active en 1997*, Beyrouth : Administration Centrale de la Statistique.

(1994). *Horizon 2000 for Reconstruction and Development*, Beirut: The Council for Development and Reconstruction.

(1972). *L'Enquête par Sondage sur la Population Active du Liban*, Novembre 1970, 2 vols. Beyrouth : Direction Centrale de la Statistique, Ministère du Plan.

(c.1962). IRFED (Institut international de recherche et de formation en vue du développement intégral et harmonisé). *Besoins et Possibilités de Développement du Liban*, 2 Vols., Beyrouth : Ministère du Plan.

La gestion du changement dans la société libanaise : Les obstacles, les stratégies et les institutions au premier plan

Le changement nécessite la mise en place d'un projet, une vision et une vive imagination, mais s'il se limite à une idéologie, il pourrait susciter une mobilisation qui ne sera que temporaire et qui entraînera, à son tour, le désespoir, l'amertume et la frustration. C'est alors qu'une autre idéologie s'ensuivra et exploitera la symbolique du changement et l'indignation des gens pour faire jouer la concurrence politique face aux peuples misérables.

Ce ne sont pas uniquement les politiciens qui persistent dans un discours politique sur le changement sans chercher à l'appliquer, comme le discours continu sur « l'abolition du confessionnalisme politique », mais de nombreux instruits font de même. Le Liban a-t-il vraiment besoin de programmes généraux et vagues qui soient basés sur des slogans et qui portent de grands titres et des recommandations, soit, en d'autres termes, des discours pompeux qui servent à se disculper ? Le Liban a-t-il besoin de déclaration ministérielle qui parle de tout et de rien et qui manque de détails pratiques relatifs à la vie quotidienne des citoyens, et ce, sans savoir si les changements proposés pourront être apportés ? Le changement est en lui-même une stratégie qui englobe des acteurs et des plans pratiques et se heurte souvent à des obstacles, des limites, des circonstances, des vagues de résistance ou des vagues de soutien dans le cadre des capacités financières et humaines.

En ce qui concerne le régime parlementaire pluraliste, il fait entrer en jeu 18 confessions et repose sur une politique de compromis négocié. Hussein El Hussein, l'ancien chef du parlement le compare à la « balance du bijoutier ». Dans le cadre de ce régime, tout changement, au sens stratégique du terme, se heurte à de nombreuses problématiques.

Les obstacles

1- La problématique de l'autorité : l'Etat au Liban a-t-il le pouvoir de prendre des décisions ou n'est-ce qu'une autorité de gestion ? Les longues consultations ministérielles imprégnées d'entraves et de conditions qui tombent du ciel, sous prétexte de vouloir former un gouvernement d'entente nationale, sont un exemple flagrant du régime qui est en déclin à cause de l'abandon organisé et progressif des principes de la légalité et du vote. Cette problématique touche principalement l'autorité et la légitimité dans un régime où la majorité

(*) Antoine Messarra

simple ne suffit pas pour prendre des décisions et où l'abus de minorité, contrairement à l'article 65 de la constitution, paralyse le processus de la prise de décisions et où, dans de nombreux cas, des facteurs externes sous forme d'occupation hostile ou fraternelle et des pressions étrangères accentuent les disparités internes, les manipulent et cherchent à donner un caractère artificiellement communautaire à ces divergences.

Taëf, le document de l'entente nationale, a été ratifié le 5 novembre 1989 en tant qu'instrument constitutionnel par amendement de l'article 49 de la constitution, le 21 septembre 1990. Il a fait du président de la République un protecteur du principe de la légalité alors que les autres combinaisons proposées ont fait de lui un président honoraire.

La Troïka traduit une déviation des règles constitutionnelles. La tergiversation pour former des gouvernements est également une déviation de ces règles, puisque le gouvernement de coalition des confessions (art. 95/T) n'englobe pas nécessairement toutes les forces politiques. Si la coalition renferme toutes les forces politiques sans exception, le principe de la solidarité ministérielle et celui du pouvoir exécutif, ou plutôt exécutoire (chapitre 4), qui se distingue du pouvoir législatif, deviennent menacés, transformant ainsi le gouvernement en une miniature de parlement et le rôle du parlement en matière d'opposition et d'observation est annulé.

Souvent, l'on minimise la problématique de l'autorité dans le régime du pacte libanais qui est polyarchique, ou l'on tente de négliger les obligations du régime en jouant la carte du professionnalisme, ou alors certains pôles de la scène nationale ou internationale exploitent le pluralisme libanais dans la jungle où les politiciens s'entretiennent. Au cours des premières années de la guerre, le diplomate français Georges Gorse a qualifié certains de « démons de la politique ».

Le pouvoir au Liban est également affaibli ou désorienté par les postes d'élite nationaux (les pôles) où l'élite donne lieu à un système de participation rigide. Ainsi le pouvoir se retrouve déchiré, comme l'a si bien dit l'ancien premier ministre Rachid Karamé au début de l'année 1976 : « Entre Camille (Chamoun) et Kamal (Jomblatt), nous en sommes arrivés là ».

Le président Fouad Chéhab, aspirant au changement et à une situation stable, bien plus que les autres présidents qui lui ont succédé, s'est heurté à la problématique de l'autorité de l'Etat. Il a posé le dilemme avec des termes à la fois clairs et cruels et a envisagé les probabilités qu'il jugeait dangereuses et inefficaces, et ce, dans sa déclaration du 4 août 1970 que le ministre Fouad Boutros avait pris soin de rédiger comme suit : « je suis

convaincu que le Liban n'est pas prêt à adopter des solutions de base qui ne mènent qu'au respect du principe de légalité et des libertés fondamentales auxquelles je tiens toujours ».

Pour résoudre le perpétuel dilemme de l'autorité dans un contexte de pluralisme et dans un environnement régional hostile, conflictuel et non démocratique, nous sommes passés par le Second bureau de l'armée, contrairement à la volonté du président Fouad Chéhab, nous avons tenté de parvenir à une conciliation impossible entre l'Etat et son contraire grâce à l'Accord du Caire en 1969, nous avons rétabli la sécurité de manière consensuelle pendant les guerres multinationales entre 1975 et 1990, nous avons permis l'hégémonie des services de renseignement libano-syriens après le texte de l'entente nationale et nous avons toujours été fermement convaincus, à la façon des pays arabes, que l'armée est le salut, en choisissant un président de la République tiré de l'institution militaire, et ce, sous l'influence du symbole exceptionnel qu'a représenté le président Fouad Chéhab.

2- Les pratiques lâches et arbitraires : il est impossible de s'engager sur la voie du changement, dans quelque domaine que ce soit, sans rationaliser les pratiques du système parlementaire pluraliste. Notons que ce système n'est pas un système libéré et sans règle, où le principe de quota ou la discrimination positive laissent aux pôles la liberté de favoriser le clientélisme et le népotisme, où la réconciliation ne peut s'opérer sans non-droit et où le principe de vote au conseil des ministres est tombé aux oubliettes même lorsque la question est administrative et porte sur le recrutement des fonctionnaires.

Tout système politique peut être rongé par la corruption, si des limites ne sont pas imposées. Au Liban, l'on a justifié, voire béni, la transgression des limites en réitérant cette fameuse phrase : voilà le système confessionnel ! L'une des grandes personnalités politiques qui sont censées assumer la responsabilité de la défense du droit a justifié les pratiques du népotisme et du clientélisme en disant : « Tant que le système est confessionnel, nous voulons notre part du gâteau » ! Les spécialistes de la constitution et les dirigeants n'ont jamais imposé de règles visant à limiter les pratiques arbitraires liées à la règle des quotas dans le cadre de la représentation confessionnelle. Ces pratiques sont le plus grand obstacle à l'efficacité et au service public.

3- L'élitocratie (la dictature des élites) et le clientélisme : La dictature de certains pôles qui persistent à vouloir fourrer leur nez dans toutes les affaires en s'appuyant sur leur influence, le clientélisme et la pilarisation entravent considérablement l'adoption de politiques qui servent l'intérêt public. Il faudrait créer de nouvelles dynamiques pour renouveler l'élite traditionnelle qui a historiquement incarné la défense de l'indépendance et de la souveraineté et qui connaît la signification du Liban, contrairement à l'élite-lumpen qui prétend aspirer au changement. Cette modernisation est essentielle pour promouvoir le

principe de séparation entre le pouvoir législatif et exécutif et orienter l'administration vers la productivité, le service public et les politiques efficaces.

Ce qui nourrit l'éliocratie, bien plus que la culture politique qui prévaut, n'est autre que l'accentuation des disparités entre les confessions et des craintes quant à la sécurité nationale, la souveraineté, l'indépendance et la relation du Liban avec son entourage qui serait caractérisée par des liens établis avec tous les pays arabes sans être limités à la Syrie ou à un autre pays déterminé. Nourrir et exploiter les craintes permettent de pousser les gens à suivre les élites communautaires dans le but de s'autoprotéger. Le préambule de la constitution libanaise amendée : « Le Liban est une patrie définitive pour tous ses fils » a pris tout son sens face aux souffrances communes des Libanais entre 1975 et 1990, au printemps de Beyrouth le 14 mars 2005 et à la solidarité nationale pendant la guerre de juillet 2006. Aucun changement durable et profond ne peut être apporté sans que le Liban ferme ses places et ses trottoirs, soit l'espace qui sert de théâtres aux conflits et aux guerres des autres.

La séparation entre la députation et la fonction de ministre, selon le projet de loi du député Naamat Allah Abi Nasr, insuffle une nouvelle dynamique aux relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif et à la gestion des politiques publiques. Les ministres peuvent être choisis parmi les députés pour des raisons de représentation et à des fins d'équilibre et d'entente, mais lorsque ceux-ci sont nommés, ils doivent démissionner de leur poste parlementaire.

4- La durabilité : Tout changement non durable n'est qu'un renouveau temporaire et ponctuel. La croissance durable au Liban est compromise, non seulement en raison de la nature du régime constitutionnel, mais aussi à cause de la situation régionale : l'Accord du Caire en 1969 et ses retombées, la guerre de 1975-1976, l'Accord de Camp David et l'invasion israélienne, l'hégémonie des services de renseignement, la guerre déclarée par Israël en juillet 2006, etc. Toutefois, bien que ces événements aient une incidence directe sur la sécurité, la sûreté, la stabilité et l'économie, ils ne devraient pas avoir des retombées sur tous les domaines. Leurs retombées négatives se font ressentir dans tous les secteurs du service public à cause des dirigeants qui organisent les affaires de l'Etat et qui ont la possibilité de préserver leur position étant donné que le mandat du président de la République est de 6 ans et que celui du chef du parlement est de 4 ans. Le conseil économique et social, qui a vu le jour à la suite d'un amendement constitutionnel en 1990, travaille de manière efficace et prodigue continuellement des conseils sur les politiques économiques et sociales.

Les stratégies

Premièrement, le président de la République est le gardien du principe de légalité : l'esprit constitutionnel n'a pas compris certains changements constitutionnels fondés sur le document de l'entente nationale du 5 novembre 1989 ainsi que les amendements constitutionnels apportés le 21 septembre 1990. En vertu de cet amendement, le paragraphe suivant s'ajoute à l'article 49 de la constitution :

« Le Président de la République est le Chef de l'Etat et le symbole de l'unité de la Patrie. Il veille au respect de la Constitution et à la sauvegarde de l'indépendance du Liban, de son unité et de l'intégrité de son territoire conformément aux dispositions de la Constitution. »

Cet ajout n'est pas une rhétorique, mais au contraire, il confère au président de la République un certain pouvoir, voire un rôle, un rôle qui va au-delà des pouvoirs qui sont sujets à la répartition et sources de conflits, le rôle de la magistrature morale et de gardien du principe de légalité. Le président de la République n'est pas qu'un médiateur, mais un gardien de la constitution dans toute affaire, tout projet de loi et tout décret et un ombudsman de la constitution et du droit préalablement au Conseil constitutionnel. Il est un arbitre, au sens légal du mot dans les systèmes d'arbitrage, et par suite, un arbitre selon les principes de légalité et non de compromis. La magistrature morale et la protection des critères de la légalité correspondent à un grand chantier qui dépasse les pouvoirs et la confession maronite. Ce chantier est en lui-même un facteur de rassemblement et d'unité, car il défend le principe de légalité afin de garantir l'égalité entre tous et de protéger chaque citoyen, quelle que soit son appartenance.

Ce qui affirme la nouvelle tendance à réaliser un équilibre, en évitant de faire du président de la République un président honoraire ou « l'homme de Baabdah », est la confirmation du rôle du président de la République qui consiste à veiller sur la constitution grâce aux nouveaux textes constitutionnels et aux délibérations et travaux préparatifs qui ont précédé l'Accord de Taëf. Les textes constitutionnels suivants ont confirmé le nouveau rôle ou le rôle renouvelé du président de la République, en dehors de la logique des pouvoirs :

1- Saisir le Conseil constitutionnel : le droit de saisir le Conseil pour le contrôle de la constitutionnalité des lois appartient au Président de la République (le nouvel article 19).

2- Prêter le serment de fidélité : le président de la République est le seul à devoir prêter serment de fidélité (selon l'article 50), alors qu'au cours des délibérations de Taëf et avant cela, l'on a proposé que le premier ministre prête également serment de fidélité.

3- Adresser des messages : il (le président de la République) adresse, en cas de nécessité, des messages à la Chambre des députés (nouvel article 53-10).

4- Prendre une initiative au conseil des ministres : il soumet n'importe quel sujet urgent au Conseil des ministres, hors de l'ordre du jour (nouvel article 53-11).

5- Réexaminer les lois et les décrets : il peut demander au Conseil des ministres le réexamen de toute décision que prend ce dernier, dans un délai de quinze jours suivant sa transmission à la Présidence de la République (article 56). Dans le délai fixé pour la promulgation, le Président de la République peut, après avoir informé le Conseil des ministres, demander une seule fois une nouvelle délibération sur la loi qui ne peut lui être refusée. Quand le Président use de ce droit, il n'est tenu de promulguer une loi que si cette loi a été votée à la Chambre en seconde délibération, par la majorité absolue des membres composant légalement cette Assemblée (article 57).

Ces nouveaux textes qui se complètent et qui constituent des moyens pratiques pour assumer la responsabilité de veiller sur la constitution montrent clairement que la présidence de la république n'est pas une fonction parmi les autres fonctions politiques, ni ne fait partie du système d'influence, ni ne peut être comparée aux fonctions qui ont des pouvoirs exécutifs. La présidence incarne un leadership et un rôle qui dépassent toutes les fonctions et tous les pouvoirs par souci de consolider le pouvoir des normes et d'assumer un rôle constitutionnel et légal qui gère ce pouvoir dans la vie publique.

Certaines décisions prises par le président de la République et liées à son rôle susmentionné, à savoir, veiller sur le respect de la constitution, ne sont pas assujetties à l'obligation d'être consignées par le Chef du gouvernement et par le ou les ministres intéressés... (nouvel article 54), car elles ne sont pas considérées comme des décrets. Si certains jugent que le contreseing est nécessaire, celui-ci ne signifierait pas que le contresignataire a donné son approbation, mais uniquement qu'il a pris connaissance de la décision.

Se fondant sur la culture de l'influence au détriment de la culture de la démocratie et de la légalité, nombreuses personnes considèrent que l'élection du président, l'Observatoire de la démocratie au Liban, l'Observatoire libanais de la législation... tout ce travail gigantesque, l'éthique professionnelle et la culture de la démocratie que suppose¹ le rôle du président de la République ne sont rien ! Cette façon de penser est due à l'ignorance de l'importance du rôle et de la responsabilité de cette fonction, vu que le devoir de veiller sur la constitution

(1) Antoine Messarra : Les racines de la réconciliation nationale - Taëf, Beyrouth, Fondation libanaise pour la paix civile permanente, Bibliothèque orientale, 2006. 640 p, nouvelle édition ajoutée en 2014.

nécessite les efforts quotidiens de cadres pour déterminer les critères légaux des projets et des politiques publiques et surveiller dans quelle mesure les projets de loi et les décrets sont conformes aux principes constitutionnels et à l'Etat de droit.

Deuxièmement, la rationalisation des pratiques : les analyses constitutionnelles sont stériles en raison des stéréotypes et des cadres conceptuels qui prévalent depuis les années 20. L'approche traditionnelle n'est plus décente, puisqu'elle justifie la pratique confessionnelle exercée par les politiciens qui ne sont pas conscients des obligations démocratiques du régime parlementaire pluraliste. Nous avons besoin d'adopter d'autres approches qui seraient plus déductives.

La nomination des fonctionnaires doit satisfaire à des règles légales, administratives et hiérarchiques. Chaque fois que nous violons le principe de l'Etat de droit en nous conformant uniquement à la forme légale, nous contournons la loi. La corruption n'est pas le résultat du principe de la discrimination positive, mais de sa mauvaise application bénie par les constitutionnalistes et les intellectuels. L'opposition au confessionnalisme, parfois en toute bonne foi, dans le cadre de la concurrence politique et de la manipulation de la loi, est devenue un moyen de légitimer les pratiques de politiciens qui sont disculpés et qui n'ont pas de comptes à rendre, et ce, selon le fameux dicton : voilà le système confessionnel ! Le changement suppose que l'on limite les réalités confessionnelles comme prévu par les règles légales et administratives et le principe de l'Etat de droit. Il s'agit d'une démarche de recherche et d'un processus renouvelable pour les universitaires et les travailleurs sociaux.

Tout régime politique, à l'exception des régimes totalitaires et dictatoriaux, impose des limites qui empêchent la transgression des limites de l'autorité. Lorsque les politiciens respectent les limites, l'on peut commencer à croire en la possibilité de passer à un régime plus concurrentiel, tout en évitant les risques d'isolation continue et d'hégémonie de certaines factions.

Au nombre des problématiques liées à la gouvernance, citons l'importance de garantir une harmonie entre le principe de légalité et les besoins de l'entente nationale. Le régime actuel qui repose sur des politiques d'accommodation s'inscrit dans le cadre de l'esprit de législation menant à une solidarité nationale, ou inversement dans le cadre de la répartition des pouvoirs entre certains pôles qui violent le principe de légalité en se mettant dans des situations de non-droit.

Il est contraire à l'article 65 de la constitution amendée de vouloir imposer au conseil des ministres de prendre toutes les décisions par consensus, notamment celle de la nomination des fonctionnaires.

Aussi intégrer tous les partis opposés dans une coalition confessionnelle au sein du gouvernement ne permet pas d'avoir une opposition efficace et n'est pas conforme au principe de solidarité ministérielle et de contrôle parlementaire.

Le système libanais a fléchi sous le poids de 30 ans de pratiques corrompues. Redonner de l'importance au principe de légalité en respectant les particularités du Liban est en soi un atelier de travail gigantesque que le président de la République pourrait soutenir s'il assume son rôle de gardien de la constitution conformément au nouvel article 49.

Il est possible d'éliminer de nombreux obstacles dans le système libanais si les conditions minimales de l'application de la loi sont remplies, sinon, tout changement dans le système sera soumis à la loi de la jungle sauvage. L'avantage du document de l'entente nationale est qu'il ouvre la voie à un changement sage et réfléchi.

Troisièmement, les approximations successives : Aucun changement au Liban ne peut être apporté par la force ou imposé par le haut de la pyramide de l'autorité. Aussi aucun changement n'est possible par l'intermédiaire d'un despote éclairé. Le président Fouad Chéhab a apporté un changement par approximations successives, soit en partant d'une vision globale et d'une stratégie progressive, et ce, parce que tout changement au régime parlementaire pluraliste et au multiéquilibre ne pose pas uniquement une problématique technique, mais influe aussi sur les équilibres institutionnels, personnels, régionaux et confessionnels.

Tout changement se produisant dans une société pluraliste suscite des craintes au cœur des équilibres. Par conséquent, lorsque la première dose de changement entraîne une sécurité psychologique, la deuxième dose est administrée, suivie des autres doses, et ce, sans porter atteinte à l'harmonie générale et à la conception des acteurs. Il ne s'agit peut-être pas d'une stratégie idéale, mais plutôt d'une stratégie applicable. Si le président Chéhab avait injecté ses doses de changement en matière de réforme administrative, de sécurité sociale et de développement d'un seul coup, elles n'auraient pas été ratifiées.

Quatrièmement, les politiques publiques par consultations : le changement doit être apporté par approximations successives, mais aussi en menant des consultations axées sur les politiques publiques. Dans ce cadre, nous pouvons citer l'exemple du plan de réforme du système éducatif géré par le professeur Mounir Abou Assali, notamment pour ce qui est des deux matières qui suscitent la polémique, l'éducation civique et l'histoire (1997-2002). Le

processus du changement est devenu possible en menant des consultations avec les pouvoirs politiques, et souvent, en neutralisant pacifiquement certains de ces pouvoirs tout en collaborant avec les décideurs et les acteurs dans le domaine de l'éducation. Voici un modèle à suivre dans la gestion démocratique d'une politique publique qui a des chances d'être efficace grâce à la participation et au soutien des décideurs et des acteurs. Toute politique publique est susceptible d'être applicable, sans divergence et à moindre coût administratif et financier, à condition qu'elle soit soutenue et qu'elle bénéficie de la mobilisation des personnes intéressées.

Cinquièmement, le changement politique : si la politique au Liban continue d'être une course sauvage à l'influence, une lutte entre les différents pôles et une mobilisation aux conflits, le changement reste improbable même si des programmes judicieux sont élaborés, et ce, car la politique est également une gestion des affaires publiques. Il n'y a pas de changement ni de bonne gouvernance sans esprit public. Par conséquent, les éducateurs, les institutions professionnelles, les syndicats, les sociétés civiles et les acteurs dans les municipalités ont le devoir de promouvoir la culture de l'esprit public pour mettre fin au clientélisme et aux querelles locales. La discussion de tous les dossiers doit, sans exception, être axée sur la qualité de vie et leurs retombées sur la vie quotidienne, la santé et l'avenir des citoyens, de leurs familles et de leurs enfants. Le point de départ de ces discussions doit donc être : l'homme en premier. Est-il acceptable que de nombreuses personnalités soient assassinées et tombées en martyrs pour que l'on observe le printemps arabe le 14 mars 2005 ? L'exemple de la Pologne est très utile : les manifestants du « mouvement de la solidarité » déclaraient, haut et fort, qu'ils ne pratiquaient pas de politique et qu'ils ne s'opposaient pas au pouvoir, mais qu'ils désiraient simplement manger et envoyer leurs enfants à l'école !

Au contraire, nous pouvons citer l'exemple d'une stratégie antérieure qui s'est avérée inefficace lorsque certains ont demandé l'adoption d'une loi civile régissant le statut personnel. Cette demande s'inscrit dans le cadre de l'arrêt LR60 du 13 mars 1963 qui est entré en vigueur, mais qui n'a pas été appliqué, et de l'article 9 de la constitution libanaise qui prévoit une « liberté de conscience absolue ». Certaines campagnes de soutien à ce projet ont rassemblé auparavant et avant 2014 des activistes de tout horizon : des anti-confessionnels, des opposants aux religions, des athées, des personnes de gauche, des laïques, etc. Par conséquent, cette question a été davantage politisée et confessionnalisée et s'est vue devenir l'objet d'un bras de fer, au lieu d'être simplement mise en œuvre de manière pratique, conformément au principe constitutionnel et à l'arrêt portant sur la liberté de conscience. Il aurait mieux fallu suivre l'exemple du mouvement de solidarité de la Pologne et chercher

entre 15 et 20 cas d'injustice (le mariage mixte, le sort de l'épouse et des enfants, le droit des enfants non baptisés...) pour mettre fin, pratiquement et efficacement, à l'injustice de ces cas, sans aucune formulation dogmatique ou idéologique.

Les Libanais pourront plus facilement croire aux allégations de certains dirigeants sur l'indépendance, la souveraineté, le message et le rôle arabe du Liban lorsque leurs routes seront bien entretenues, lorsque les écoles publiques seront ouvertes et offriront un enseignement de qualité et lorsque les citoyens se sentiront égaux et dignes en traitant avec les administrations publiques... Le changement commencera réellement lorsque le ministre des Travaux publics, le ministre de l'Éducation et le ministre des Ressources hydrauliques et de l'électricité nous parleront de l'état des routes, des écoles des quartiers, de l'éclairage des foyers, etc. Dans ce contexte, Ghassan Tuéni a réagi aux déclarations d'un ministre en disant : « Nous souhaitons que le ministre des Ressources hydrauliques et de l'électricité s'occupe de l'éclairage au lieu de persister à refuser l'aide des experts des puissances colonialistes pour enquêter sur des attentats que nos experts essayent d'anéantir. Ces ministres qui sont allergiques au colonialisme et qui refusent notre recours aux experts pour mener une enquête sérieuse sur les attentats se mettent dans une position de défense des criminels²».

Pourquoi en Israël la situation régionale n'empêche-t-elle pas la mise en œuvre des projets d'éducation, l'entretien des routes, la simplification des formalités administratives et l'alimentation des foyers en eau et en électricité ?³

L'amendement de la loi sur le vote n'est pas la clé du changement absolu, contrairement à ce que l'on croit. L'attitude des citoyens qui sont conscients de leurs intérêts généraux, légaux et légitimes, et qui votent selon le principe de citoyenneté et non de clientélisme est le point de départ du changement profond au Liban.

Sixièmement, pensez à l'échelle globale et agissez à l'échelle locale : le changement global ne peut être palpable et devenir un exemple à suivre, sauf s'il se reflète dans les micro-infrastructures de la société, dans les rues, les quartiers, les écoles, les usines et les municipalités... Tout plan et tout programme qui manquent de détails pragmatiques permettant de le traduire en micro-actions restent lettre morte, n'engendrent pas de développement durable et ne changent pas les mentalités, les comportements et la culture politique rongée par des discours suprémacistes. Les équipes polyvalentes pour le développement local qui ont vu le jour au cours du mandat de Fouad Chéhab dans les

(2) Ghassan Tuéni, « Le triangle de sécurité... ou le triangle de l'incitation à la révolte et, ensuite, à la guerre », An-Nahar, le 3 octobre 2005.

(3) Henri Zougheib, « Nous connaissons notre ennemi et nous tirons des leçons », An-Nahar, le 8 octobre 2005.

années 60, et ont été dirigées par l'Office de développement social et Joseph Donato en personne, constituent un modèle à suivre pour emprunter le chemin du changement.

Dans les circonstances que connaît le Liban, les plus grands obstacles qui entravent le travail visant l'intérêt public ont une dimension locale. En effet, on retrouve à l'échelle locale les querelles et les disputes familiales et politiques. Les sociologues et les politiciens ont souvent omis de mener des études à petite échelle et ont préféré se pencher sur les structures supérieures, alors que la culture de la capacitation et de la durabilité croît à l'échelle inférieure.

Les actions sur le terrain et à l'échelle des structures inférieures sont considérées, selon la mentalité traditionnelle, comme un genre de « pain et jeux du cirque » (*Panem et circenses*). De cette sorte, l'écrivain latin Juvénal (Juvénal, *Satires*, X. 81) se moquait des Romains qui étaient incapables de penser à autre chose que la distribution gratuite du blé et la participation aux jeux d'attractions.

Les actions limitées, concentrées, accumulées et inscrites dans le cadre du concept de l'esprit public, surtout dans un petit pays comme le Liban où elles pourraient avoir un effet boule de neige, sont susceptibles de corriger les déviations politiques comme de simples luttes pour le pouvoir. Ces actions sont aussi capables d'arracher les racines des réseaux de corruption, du clientélisme et de l'accroissement du sentiment de servilité. Le fonctionnaire de la municipalité qui manipule la jauge d'eau dans le village pour servir un consommateur fait souvent partie d'un réseau d'influence qui lie le fonctionnaire au conseil municipal, à un député, à un ministre, et parfois à bien plus que des ministres, et qui est fondé sur des relations de clientélisme et de corruption à l'échelle régionale.

Pour des raisons internes et régionales, les politiciens qui sont au sommet de la pyramide du pouvoir ne peuvent pas résoudre ces problèmes, à moins que le peuple ne leur demande des comptes et revendique leurs droits quotidiennement, dans une société qui se renouvelle sur la base de ses intérêts généraux, légaux et légitimes. Toute politique non citoyenne, qui ne repose pas sur des citoyens qui profitent des services publics et qui assument leurs charges publiques, constitue un danger national ! L'exemple qui illustre le mieux le changement citoyen est le programme « *Byetlaa bi idna* » (nous avons le pouvoir d'agir) de l'association « *Farah al Ataa* » (Offre joie), notamment dans la région de Baal Al Darwich et Baal Al Dakour à Tripoli.

Septièmement, la stratégie de fond : dans un petit pays accablé par les bras de fer, la servilité et les conflits locaux qui paralysent ses grands programmes, la stratégie de fond peut porter ses fruits. Toutefois, cette stratégie est contradictoire à la tendance qui prévoit de

présenter des plans et des recommandations à une distance de quelques mètres pour souligner la vision globale ! La vision globale est sans aucun doute nécessaire, mais sa mise en œuvre exige des approches stratégiques complémentaires et pratiques. La stratégie de fond suppose la recherche d'axes où l'on peut déceler des signes de changement chez certains acteurs qui ont la capacité d'encadrer leurs efforts et donnent des exemples concrets de changement qui sont dignes de confiance et qui sont un modèle à suivre.

Lorsqu'un programme visant au développement du secteur de l'enseignement public est mis en place, le plan, s'il est pratique, supposerait la sélection annuelle de 10 écoles publiques et plus dans tous les gouvernorats qui seraient des modèles à appliquer à plus petite échelle.

Huitièmement, les organisations communautaires avec la mentalité des affaires publiques : les organisations communautaires au Liban (religieuses, éducatives, culturelles, sociales, hospitalières, de service...) peuvent être des piliers de l'autodéveloppement endogène dans une société qui consacre la diversité et qui se méfie parfois de l'autorité centrale qui impose les politiques publiques. L'histoire du Liban est ponctuée d'accomplissements en matière d'éducation réalisés par des institutions d'enseignement de qualité par l'intermédiaire d'écoles répandues dans toutes les régions du Liban et accueillant tous les Libanais. Depuis les années 50, les communautés musulmanes ont cherché à développer leurs institutions d'enseignement, contribuant ainsi, au côté des institutions publiques, au renforcement de l'égalité sur le plan social, économique et culturel entre toutes les communautés. Ces organisations communautaires sont capables d'être un facteur d'autodéveloppement endogène qui sert l'intérêt public si elles travaillent avec la mentalité des affaires publiques. Par exemple, si une association caritative sunnite tente d'intégrer des Libanais d'autres confessions et forme un comité de quartier ayant pour mission d'améliorer la qualité de vie dans ce quartier où vivent des sunnites et des non sunnites, cela peut contribuer au succès de l'autodéveloppement et du développement global. Les organisations communautaires ne sont pas à bannir si elles sont ouvertes et travaillent en promouvant le développement et en servant l'intérêt général.

Neuvièmement, les leviers : le changement qui se heurte habituellement à des obstacles a besoin de leviers capables de le soutenir et de le pousser vers l'avant. Où sont les partis politiques, les syndicats, les institutions professionnelles publiques et les sociétés civiles ? Si un ministre prend une position importante, qu'un député présente un projet de loi, qu'un juge prononce un jugement exemplaire et juste, qui est-ce qui les soutient face à un système sophistiqué d'influence ? Les organisations professionnelles, les syndicats et les associations de banques, d'industriels et d'hommes d'affaires sont-ils tous une extension des forces politiques, sont-ils leurs complices, ou jouissent-ils d'une indépendance qui est indispensable

à la défense des intérêts professionnels légitimes qui ont un impact positif sur la qualité de vie des gens ? La société civile a percé et suivi de près les nouvelles organisations.

Quelle place l'administration au Liban sur laquelle repose la mise en œuvre de tout programme occupe-t-elle dans ce processus de changement ? Trente ans après avoir suivi de près l'administration publique, je peux affirmer que cette administration ne manque pas de fonctionnaires qui sont compétents et respectent l'éthique professionnelle, mais elle est incapable de suivre le changement. L'institut national de l'administration a été établi en collaboration avec l'institut national de l'administration en France, et ce, dans le but de préparer une nouvelle génération d'administrateurs conformément à son règlement intérieur sur la préparation et la formation du 9 juin 2005 qui a été approuvé par le conseil de l'administration. Les piliers du changement dans l'administration libanaise sont la Commission de la fonction publique qui n'est pas soumise au clientélisme et qui tient au recouvrement de l'autorité des normes et l'institut national de l'administration qui a adopté un règlement interne sur la préparation et la formation, a recouvré son indépendance et s'efforce d'empêcher toute tentative d'ingérence et de blocage.

Le conseil économique et social, malgré les obstacles et les tentatives d'obstruction est un modèle d'institution qui est capable d'activer des structures professionnelles et sociales affaiblies depuis 30 ans afin de promouvoir les politiques publiques.

Outre une vision et une démarche déterminées, le changement au Liban nécessite la reconstruction des institutions de manière pratique et concrète, notamment les institutions constitutionnelles, sécuritaires, politiques, administratives et sociales dont certaines « obéissent aux ordres », selon les propos du premier ministre Fouad Siniora lors de la séance parlementaire le 5 janvier 2005⁴. C'est pourquoi tout programme de changement ou de développement devrait s'appuyer sur des leviers, soit des institutions et des acteurs capables de le soutenir et de le pousser vers l'avant. Le concept d'institution comporte 3 éléments : l'organisation qui assure la bonne gouvernance et la continuation, le projet qui fait l'objet de gestion et la direction, soit les personnes compétentes qui, sans elles, l'institution ne serait qu'un squelette sans vie dans une administration bureaucratique qui travaille pour elle-même.

Le changement au sein d'un régime parlementaire pluraliste nécessite une bonne compréhension des domaines de changements, des limites de ce régime et des possibilités de changement qu'offre un petit pays dont la situation diffère de celle d'un grand pays

(4) Cette déclaration est une réflexion stratégique et opérationnelle sur le changement, les journaux du 6 octobre 2005.

comme l'Australie et les États-Unis. Nous pouvons apporter un changement global au Liban, en moins de 5 ans, si les conditions de réussite sont satisfaites.

Parmi les discours sur le changement, le discours éthique puritain sur la « corruption » et la « classe politique » suscite de nombreuses craintes. L'éthique puritaine est plus dangereuse dans la politique que dans la vie privée, car elle néglige la nature complexe de la politique, qualifie l'autre de démon et justifie le recours à des moyens qui ne permettent pas de réaliser les résultats escomptés, sans tenir compte des coûts et des avantages. La réussite en politique ne peut reposer sur l'expansion de réseaux d'hostilité internes, mais, sans aucun doute, sur la mobilisation du soutien, la neutralisation de certains détracteurs et concurrents, la réduction des dommages et peut-être, l'appropriation des corrompus et des auteurs de troubles. L'action politique, au sens noble du terme, est impossible sans politiciens, acteurs et société que nous acceptons tels quels et que nous ne tentons pas de contredire et d'écarter.

La part la plus complexe du régime pluraliste est formée des « fromagistes », comme les appelait le président Fouad Chéhab. Ce sont eux qui constituent le plus grand obstacle qui entrave le processus de changement. Il est inconcevable de les écarter (selon l'hypothèse : les écarter serait mon salut), mais il reste possible de les neutraliser ou de les intégrer dans le processus du changement à certains degrés et conformément à la loi. Pour ce faire, la société doit, au moyen de ses organisations, être consciente de ses intérêts généraux, légaux et légitimes et soutenir les politiques d'intérêt général. Au Liban, l'image de l'élitocratie au Liban est terne en raison des rapports d'influence. Laure Moghaizel, l'une des plus importantes stratèges en changement, décrit de la manière suivante son combat qui a duré plus d'un demi-siècle :

« En 1949, nous avons mis en place un plan d'action qui complète les efforts des pionniers. Nous avons commencé par dresser une liste des dispositions de la législation libanaise à la lumière des documents internationaux et les avons comparées à celle des législations arabes. Nous avons réparti les demandes en plusieurs étapes. À chaque étape, nous avons traité une demande particulière qui a été choisie selon son importance d'une part et la possibilité de la réaliser d'une autre part. Nous avons soumis une proposition pertinente et justifiée et avons formé à chaque fois un comité chargé d'organiser les activités et les contacts »⁵.

(5) Laure Moghaizel, « Les droits de la femme, être humain au Liban », Beyrouth, Fondation Joseph et Laure Moghaizel, 1997, p.188.
- Antoine Messarra et Tony Atallah (administration), « Laure Moghaizel : Un demi siècle de lutte pour les droits de la femme au Liban », Beyrouth, Librairie Orientale, 3 vol., en collaboration avec la Fondation libanaise pour la paix civile permanente.

Pouvons-nous espérer la rédaction d'un programme porteur d'une vision globale, mais stratégique, qui contient une dizaine de mesures prioritaires ou plus et qui vise à apporter le changement de manière pratique ?

Le Liban est une exception dans la région, par rapport à l'entité sioniste qui a jeté une bombe, à savoir, la fusion entre l'identité religieuse et la superficie géographique, et par rapport à certains pays voisins arabes qui pratiquent l'arabité sauvage au lieu de l'arabité civilisée. Le Liban a 3 choix dans le contexte régional actuel : soit de devenir sioniste comme l'on a si bien tenté de faire pendant les guerres au moyen des passages, des barricades et de tri démographique..., soit de devenir arabe, au sens réellement mauvais du mot, c'est-à-dire, dériver vers l'arabité sauvage, soit de devenir libanais, au sens positif du mot, en mettant sur place une administration démocratique axée sur la diversité et en répandant le concept d'arabité démocratique.

Dans ce contexte, le Liban se heurte à des obstacles et à des menaces en exerçant son autorité, notamment pour ce qui est de la souveraineté, vu que nous sommes entourés d'Etats hostiles et non démocratiques et que les frontières géographiques entre le Liban et ses voisins sont larges et doivent être tracées et protégées. Les résolutions du conseil de sécurité concernant le Liban qui ont été adoptées à la suite des changements dans les politiques internationales après le 11 septembre 2011 s'inscrivent dans le cadre du soutien apporté aux petits Etats vulnérables qui pourraient devenir des terrains hôtes du terrorisme ou de guerres par procuration « pour les autres. »

La situation au Liban est un exemple de société bloquée pour des raisons régionales qui continuent à prendre en otage le Liban par l'intermédiaire de plusieurs pôles locaux, même si leur nombre reste minime. Quelles sont les mesures à prendre dans le cas d'une société bloquée ? La tendance générale chez les Libanais et les Arabes est d'attendre, ce qui devient un prétexte pour ne pas agir. L'on attend le tribunal international qui doit se prononcer sur l'assassinat de M. Rafic Hariri et ses compagnons le 14 février 2005, les bouleversements régionaux, le retournement de la situation en Syrie et en Iran, etc. Cette mentalité d'attendre trouve ses racines dans le complexe de la Sublime Porte qui reste gravé dans la mémoire des Libanais.

Malgré ce blocage, le Liban a la possibilité de sortir du statut quo national grâce au « rêve de mars » qui est le titre de la série télévisée de Marwan Najjar diffusée sur la chaîne LBC et d'obtenir un soutien international. Toutefois, cette mentalité de

l'expectative prévaut et des régimes autoritaires l'ont répandue dans la région pour justifier leur échec en condamnant des complots étrangers.

Les priorités du changement

Quels sont les maladies et les traitements des régimes parlementaires pluralistes ou des régimes fondés sur des pactes ? En médecine, chaque organe du corps humain fonctionne correctement lorsque l'état de santé est optimal, et chaque organe est exposé à certaines maladies lorsque ces fonctions sont perturbées.

Le fait de se concentrer sur les symptômes de la maladie et de les traiter uniquement en amputant l'organe malade sans étudier ses fonctions en état normal pour découvrir les causes du trouble de la santé est une démarche infructueuse.

En sciences humaines, nous devons diagnostiquer le problème pour ensuite le traiter. Il ne faut pas critiquer un système en se basant sur son état pathologique et en supposant qu'un autre système ne serait pas exposé à des maladies particulières. La méthodologie appliquée suppose que l'on parte des symptômes de la maladie pour ensuite découvrir les causes de la pathologie et trouver le traitement convenable au système. Il est inconcevable de prescrire des médicaments contre le rhume pour traiter des problèmes cardiaques ou des médicaments contre l'artériosclérose pour soigner des maladies oculaires...

Lorsque les chercheurs citent les maladies de ce système, ils partent du principe que les autres systèmes ne souffrent pas de telles maladies, alors qu'en réalité, chaque système présente des maladies qui lui sont propres. Quelles sont donc les maladies du régime parlementaire pluraliste ? Il en existe essentiellement six :

- 1- La faiblesse ou le manque d'une opposition efficace en raison de la nature de la coalition des confessions dans le gouvernement.
- 2- Le blocage ou la tergiversation dans la prise de décision, car la majorité simple ne suffit pas dans certains cas.
- 3- La mauvaise application du principe des quotas sous la pression du népotisme.
- 4- La faiblesse de l'autorité de l'Etat qui est un pont de négociations pour la pluralité des centres de prise de décisions, ce qui est dû à la vulnérabilité de la légitimité de l'Etat quant à sa relation avec les citoyens.
- 5- Les ingérences étrangères qui intimident de grandes minorités et des partis qui ont une portée extérieure.
- 6- La polarisation des leaders et le danger de transformer les pôles en des dictatures.

Négliger une maladie signifie négliger le traitement, alors que les deux sont indissociables.

Dans la plupart des plans, nous retrouvons des expressions conditionnelles, implicites ou explicites, ayant une dimension politique pour leur mise en œuvre. Ces conditions portent souvent sur l'édification de l'Etat, la gestion des affaires publiques et la direction politique.

Afin de gérer le changement au Liban, les conditions préliminaires devraient être les suivantes :

1- La diffusion de la culture du « Liban d'abord » et la fermeture de la scène libanaise : le Liban ne peut se relever de manière durable et les réformes ne peuvent devenir sérieusement ancrées dans le système, si le Liban reste la scène des conflits des autres. Ainsi il faudrait apprendre des leçons du passé, depuis 1975, notamment la guerre de juillet 2006 au Liban pour diffuser la culture « Le Liban d'abord ». Cette culture incarne le summum du Liban message qui résiste au modèle sioniste, le summum de l'arabité civilisée et le summum de l'islam contemporain qui interagi de manière innovante avec le christianisme. Cette culture peut être diffusée par l'intermédiaire des associations de la société civile qui œuvre en faveur de la démocratie, des droits de l'homme, du développement et de la citoyenneté, et en redonnant vie au plan de redressement du système de l'éducation, notamment les programmes d'éducation civique et d'histoire, qui ont été élaborés entre 1996 et 2002. Les créations d'emplois, les investissements, le tourisme, la fin de la fuite des cerveaux et l'espoir du développement dépendent d'un Liban-nation et non d'un Liban-scène, quel que soient les considérations qui semblent être nationales et qui, en réalité, détruisent la nation.

2- L'autorité des normes : en vue de nous engager dans le chemin du changement, nous devons remettre la main sur l'autorité des normes grâce aux autorités régulatrices des normes, à savoir : le président de la République, selon le nouvel article 49, le Conseil constitutionnel, le Conseil supérieur de la magistrature, les membres de la Commission de la fonction publique, le chef du parlement, le conseil des ministres, etc. Comme dans un corps humain, et selon les analyses sociales de Durkheim, l'anomie est qualifiée de trouble des fonctions régulatrices. Des années d'ingérence et d'occupation ont permis de saper progressivement et de manière organisée les autorités des normes.

Pourquoi le principe de discrimination positive est-il appliqué sans restrictions et de manière arbitraire pour intimider les personnes œuvrant dans les administrations publiques, surtout depuis 1990, alors que plus de 20 comités officiels ont été formés en Inde depuis les années 50 afin de trouver les meilleurs moyens d'appliquer ce principe dans l'intérêt de toute la société ? Le système de discrimination positive avait de nombreux avantages en Inde et favorisait l'égalité, la justice et l'efficacité démocratique⁶. Il est impératif de commencer à former

(6) Christophe Jaffrelot, *Inde : La démocratie par la caste (Histoire d'une mutation socio-politique, 1885-2005)*, Paris, Fayard, 2005..

un comité ministériel au Liban qui serait composé d'experts capables d'établir des normes en matière de droits et d'administration pour appliquer le principe de discrimination positive à une époque où elle est appliquée au Liban de la pire façon qui soit, alors que les différentes communautés sont sur un pied d'égalité socialement, économiquement et culturellement et chacune, sans exception, compte des personnes ayant un haut niveau de compétence.

3- La séparation entre la députation et la fonction de ministre : le redressement requiert le renouvellement d'un dynamisme dans la gestion des affaires publiques qui soit moins dépendant des intérêts électoraux et du système clientéliste et la mobilisation des compétences qui ne sont pas limitées aux élites, aussi appelées les pôles de première classe. De nombreuses personnes issues de l'ancienne et de l'actuelle classe politique et certains autres pôles possèdent ces compétences. La séparation entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif les libérerait des contraintes traditionnelles qui sont compatibles avec l'exercice de la politique d'influence, mais qui ne sont pas cohérentes avec un poste ministériel qui exige une autre manière de gérer les affaires courantes. La séparation n'est pas absolue, vu que le gouvernement peut être composé de députés pour des raisons relatives aux exigences de représentation, mais le député qui est nommé ministre doit démissionner du parlement. Cette procédure réduirait la polarisation des dirigeants, élargirait le cadre des élites politiques, contribuerait à renforcer la surveillance du parlement (les ministres et les députés sont protégés par des blocs qui interdisent la responsabilisation) et fournirait au ministère une dimension administrative, exécutive et exécutoire. Les études appliquées permettent de comparer les différents ministères au Liban du point de vue de leur composition parlementaire et de parvenir à des conclusions sur les avantages de la séparation entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif en se fondant sur le projet de loi soumis par le député Naamat Allah Abi Nasr.⁷

4- Les piliers de la réforme administrative sont la Commission de la fonction publique dont les membres sont censés être une autorité de réglementation des normes dans les administrations publiques et l'Institut national de l'administration qui est une institution indépendante et qui joue un rôle de réformateur conformément à son règlement interne qui a été élaboré par le conseil d'administration le 9 juin 2005.

5- Les intérêts généraux, légaux et légitimes des citoyens : il est nécessaire de changer le statu quo en répondant aux besoins quotidiens des citoyens en matière d'éducation, de santé, de formalités administratives, d'entretien des routes et de comités de quartiers, en

(7) LNaamat Allah Abi Nasr, *Le projet de loi de la séparation entre la députation et la fonction de ministre*, An-Nahar, le 5 février 2005.

leur permettant de participer à la promotion du rôle des municipalités et en ouvrant la voie aux syndicats et aux organismes professionnels qui défendent les droits de la vie quotidienne des citoyens et leur assure la sécurité, et ce, sans politiser ces droits pour servir la concurrence entre les élites.

6- Pensez à l'échelle globale et agissez à l'échelle locale : il s'agit du slogan stratégique le plus efficace, surtout en cas d'impasse. Cette devise déstabilise profondément les réseaux de servilité. Les régimes despotiques en sont bien conscients et s'ingèrent donc dans tous les détails qui concernent la société afin de garantir sa pérennité. Sur le plan local, les obstacles et les difficultés s'accumulent, et les plans centralisés judicieux et innovants sont voués à l'échec lorsqu'ils sont mis en œuvre à l'échelle locale où les chances de réussite ou les obstacles dépendent des structures personnelles, des relations et des pratiques. Les études arabes ont négligé l'échelle locale et se sont souvent penchées sur les structures supérieures⁸.

Restaurer les règles d'analyse dans le cadre des travaux publics

1- La constitution, une prescription et non un traitement : les meilleures constitutions sont des prescriptions médicales et non forcément des traitements. Le patient a-t-il consommé le médicament prescrit et a-t-il respecté la notice et la dose ? Dans l'affirmatif, si le patient n'est pas guéri, le médecin est obligé de refaire un diagnostic et de changer la prescription. La constitution libanaise contient certains articles qui sont depuis des années inappliqués ; il est donc inapproprié de chercher sérieusement à l'amender. Aussi tout nouvel amendement pourrait ne pas être appliqué et dévier de son objectif. Il est donc indispensable de plonger dans le concept de gouvernance constitutionnelle, soit de surveiller l'application de la constitution, au lieu proposer des amendements. De toute manière, le Liban ne souffre pas aujourd'hui de grandes failles dans sa structure constitutionnelle, mais de nombreuses violations en termes de pratique et d'application.

2- Taëf, le document de l'entente nationale et pourquoi n'a-t-il pas été appliqué à la lettre : tous les articles de ce document sont purement d'origine libanaise comme le Keчек et le Awarma (plats libanais), sauf l'article relatif au retrait de l'armée syrienne du Liban. L'étude

(8) Certains détails figurent dans :

Antoine Messarra, *La gouvernance d'un système consensuel (Le Liban après les amendements constitutionnels de 1990)*, Beyrouth, Librairie Orientale, 2003.

Antoine Messarra, *Théorie générale du système constitutionnel libanais*, Beyrouth, Librairie Orientale, 2005.

Antoine Messarra, *Théorie juridique des régimes parlementaires pluralistes*, Beyrouth, Librairie Orientale, début 2016.

Antoine Messarra, *La culture citoyenne dans une société multicommunautaire (le Liban en perspective comparée)*, Beyrouth, Librairie Orientale, début 2016.

En ce qui concerne la problématique du changement :

Jacques Lang, *Changer*, Paris, Plon, 2005. « Pour changer le monde », numéro spécial de *Manière de voir*, n° 83, oct.-nov. 2005.

du document ne peut se faire sans retourner aux sources des délibérations pour pouvoir prédire les obstacles et les opportunités. Si nous voulons faire preuve de sagesse, nous devons suivre le principe du premier ministre Rachid Karamé en 1976 lorsque le pacte de 1943 faisait l'objet de critique : « œuvrons de manière à l'enrichir et non à l'abolir ».

Pour comprendre la problématique du non-respect de l'esprit et du texte du document de Taëf, nous devons nous souvenir de la déclaration du ministre et député Marwan Hamadé au cours de la séance parlementaire du 28 février 2005 :

« J'ai été chargé de préparer l'introduction politique de la déclaration ministérielle. Lorsque j'ai terminé, je l'ai présenté à Rafic Hariri qui l'a approuvée, à l'exception d'une seule page. Je souhaite que les Libanais sachent laquelle. Il a jeté le papier dans la poubelle près de son bureau. Je l'ai alors regardé avec stupéfaction et lui ai demandé : « Quelle erreur ai-je commise, M. le premier ministre ? ». La page comportait une ligne qui affirmait nos principes nationaux fondés sur l'accord de Taëf. M. Hariri m'a regardé et m'a dit : « Vous avez mentionné Taëf, Marwan, voulez-vous nous tuer ? » Taëf aux termes duquel nous avons établi la paix civile n'est plus un document de principe, mais plutôt un pacte d'interdictions et de tabous. Aujourd'hui, il est devenu une couverture pour d'autres questions. Ne mentionne-t-il pas la décentralisation administrative et l'indépendance du pouvoir juridique ? Quelle bonne blague ! En effet, il évoque à chaque échéance le retrait des forces syriennes qui n'a pas eu lieu, puisqu'il n'y avait aucune intention de les faire sortir du pays, et il souligne la séparation entre les services militaires et les pratiques politiques, ce qui n'a pas non plus été appliqué, mais bien au contraire. « Voulez-vous nous tuer, Marwan ? » M. Rafic Hariri était menacé depuis ce temps, puisque tout penchant, toute tendance et toute orientation vers un semblant d'indépendance du Liban nous apporterait de graves ennuis. (Le député et ministre Marwan Hamadé, la séance parlementaire du 28 février 2005, les journaux du 1^{er} mars 2005, notamment le journal *Al Mustaqbal* du 1^{er} mars 2005).

Le seul article du document de l'entente nationale qui était imposé portait sur le retrait ou le « repositionnement » des forces armées syriennes. Certains documents rapportent que le président Hafez Al Assad « a rédigé lui-même le texte » sur ce sujet. Des négociateurs ont révélé qu'ils étaient obligés de prendre son avis personnel ! Ce document a également évoqué l'engagement au respect de la charte des droits de l'Homme comme mentionné dans le préambule de la constitution ainsi que les remarques de M. Saeb Salam quant au délai de la formation du gouvernement⁹.

(9) Antoine Messarra et Rabih Kays (contribution), Rédaction des constitutions en cas de transformations démocratiques (les expériences arabes et internationales, en perspective comparée), Beyrouth, la Fondation libanaise pour la paix civile permanente et l'Association Konrad Adenauer, Librairie Orientale, 2014, p.342, p.p. 151-162.

3- La loi électorale amplement étudiée et le principe des élections périodiques : le Liban a une expérience historique dans les systèmes électoraux qui peut nous servir de leçons. La philosophie de cet héritage repose sur le principe de collège électoral unique dans le cadre duquel des électeurs de différentes confessions élisent des candidats de différentes confessions.

Le principe d'élections périodiques dépasse toute autre considération. Des élections ont été reportées sous prétexte qu'aucun accord n'a été conclu pour ce qui est de la nouvelle loi électorale. Cet accord relève du pouvoir des députés et non des législateurs. Il est nécessaire d'arrêter de rechercher une loi électorale en partant de zéro. Le volet technique de ce sujet a fait l'objet de nombreuses études menées par le comité de Fouad Boutros et autres. Ainsi il ne faut plus relancer des études techniques, mais faire un choix politique en se basant sur les textes officiels qui sont en eux-mêmes le fruit des efforts qui déterminent le possible et l'impossible.

De toute façon, la représentation convenable ne se limite pas à une loi, mais dépend de trois éléments : la loi électorale, la gestion des élections et l'attitude des électeurs. Une mauvaise loi électorale pourrait engendrer de bons résultats si la gestion des élections est intègre et que les électeurs adoptent une bonne attitude de citoyens votants. Et, à l'inverse, une loi électorale satisfaisante pourrait avoir de mauvais résultats si la gestion des élections est décevante et que les électeurs votent en toute servilité et inconscience.

4- Le gouvernement au Liban est un pouvoir exécutoire : le changement, l'efficacité, les politiques publiques, la responsabilisation, la séparation entre les pouvoirs et l'organisation des institutions seraient impossibles si les gouvernements au Liban sont de petits parlements. Dans la constitution libanaise, le terme « pouvoir exécutoire » (chapitre 4) désigne le pouvoir exécutif. Ainsi ce pouvoir est plus efficace que le pouvoir exécutif et devient alors le pouvoir exécutoire, soit, comme le disent si bien les Arabes : un pouvoir qui permet de faire bouger les choses ! Le conseil parlementaire au Liban est donc le lieu permanent du dialogue. Le gouvernement libanais est un pouvoir exécutoire qui permet l'exécution des affaires et qui est composé de technocrate performant qui se soucie des besoins des gens.

La coalition gouvernementale au Liban est une coalition confessionnelle :

L'article 95-1 : « Les communautés seront représentées équitablement dans la formation du Gouvernement ».

Ainsi le Liban n'a pas de gouvernement d'unité nationale ou de consensus national, mais un gouvernement exécutoire qui est composé de représentants des communautés et non de représentants de toutes les forces politiques.

Comparativement avec les régimes parlementaires pluralistes et conformément aux principes constitutionnels, notamment le principe de la séparation des pouvoirs et la bonne gouvernance, il faut distinguer la fonction parlementaire de la fonction ministérielle, voire les

séparer constitutionnellement et pratiquement, à défaut de quoi le gouvernement se transformerait en entreprise de quotas et d'échange d'avantages.

5- L'article 65 de la constitution est un modèle dans l'imagination constitutionnelle : l'article 65 de la constitution est l'article qui a le plus été violé depuis l'accord de Taëf, alors qu'il est extraordinaire dans l'imagination constitutionnelle au niveau comparatif. Dans un régime pluraliste comme le Liban, elle permet d'éviter, en même temps, l'abus de majorité et l'abus de minorité grâce à la majorité qualifiée, et ce, dans 14 sujets exclusivement déterminés. Toutes les autres questions sont donc soumises au vote.

L'objectif de la manipulation de l'article 65 tout au long des années et depuis 1990 était de rendre le régime libanais ingouvernable, à moins de frapper à la Sublime Porte ! L'on a inventé le dilemme de majorité et de minorité dans un Liban où toutes les communautés sont des minorités. Chaque majorité au Liban est composée de membres de différentes confessions.

6- Le président de la République : du pouvoir au rôle : la fonction de président de la République ne peut être aujourd'hui étudiée dans la constitution libanaise sans revenir aux sources du document de l'entente nationale et aux délibérations sur l'amendement constitutionnel qui ont eu lieu entre 1975 et 1990.

Après l'accord tripartite entre les 3 milices au Liban et l'échec de cet accord, une médiation assurée par l'Allemagne, l'Europe et le Vatican, à l'initiative du gouverneur bavarois (Franz Josef Strauss), et deux de ses collaborateurs, Dieter Holzer et Heinrich Schoeller, a entrepris de rédiger le document constitutionnel alternatif du 24 septembre au 5 janvier 1968. Les journaux libanais ont parlé de « comité libano-allemand ». Ce document a continué de faire l'objet de discussions dans le cadre de l'initiative diplomatique de septembre 1986 jusqu'à la fin de 1987. Étant donné que j'ai participé à ce travail, j'ai pu analyser en profondeur la problématique de la conciliation entre la séparation des pouvoirs et le partage du pouvoir. Cette problématique est improbable, mais les participants à l'accord de Taëf ont trouvé la solution grâce à une imagination constitutionnelle très raisonnable, en misant sur l'article 49 de la constitution en vertu duquel le président de la République doit veiller au respect de la constitution et a un rôle et des pouvoirs qui lui permettent d'assumer sa fonction, ce qui nécessite pratiquement de mettre fin à la polémique libanaise en passant du principe des pouvoirs au principe de rôle¹⁰.

S'agit-il d'une dérogation aux pouvoirs du président de la République ? Ou est-ce que le président de la République se transforme en président honoraire ou en « homme de

(10) Les tentatives de médiation de l'Allemagne, de l'Europe et du Vatican, à l'initiative de Franz Josef Strauss après l'accord tripartite, du 24 septembre au 5 janvier 1986 et de septembre 1986 à la fin de 1987, le texte et des extraits des journaux dans le livre : les racines du document de l'entente nationale-Taëf, p.p. 297-452.

R.S. Schulz, Franz Josef Strauss. The Man and the Statesman, (L'homme et l'homme d'Etat) R.S. Schulz, 1986, 216 p. (décédé le 3/10/1988, L'Orient-Le Jour, 4/10/1988).

Baabda » ? L'autorité morale de l'Etat dans le cadre du principe de droit (« Que dit le livre ? » selon les propos du président Fouad Chéhab) est un grand chantier qui dépasse les pouvoirs et la communauté maronite. Elle est en elle-même un facteur de rassemblement et d'unité, car elle défend le principe de légalité comme un moyen de réaliser l'égalité entre tous et de les protéger, quelles que soient leur appartenance et leur orientation politique.

En raison des mentalités au Liban, aucun parti politique communautaire ne veut que leur position connaisse un changement profond qui servirait l'intérêt général. Dans le cadre du pouvoir de l'Allemagne, du Vatican et de l'Europe, à la suite de l'accord tripartite entre le 24 septembre et le 5 janvier 1968 et lorsque l'on a évoqué devant l'un des responsables la possibilité d'ouvrir les 3 hautes fonctions partiellement aux chrétiens et aux musulmans afin de concilier le partage du pouvoir et la séparation des pouvoirs, celui-ci a répondu : « si j'accepte, je serai complètement isolé ! »

L'amendement de l'article 49 de la constitution en vertu du document de l'entente nationale, qui empêche le président de la République de devenir un président honoraire ou « l'homme de Baabda » et qui lui confère le rôle du gardien de la constitution, soit le rôle moral de comité constitutionnel préalablement au comité constitutionnel, a permis de réaliser l'égalité dans le cadre du concept de l'Etat. Bechara Menassa qui a participé aux réunions de Taëf a dit que le chef du parlement, Hussein El Husseini est celui qui a « sauvé la situation », et je suis entièrement d'accord avec lui. Lorsque l'ancien ministre Edmond Rizk qui a aussi participé aux réunions de Taëf a écouté notre présentation détaillée, il a commenté sur le rôle du président de la République qui consiste à « veiller au respect de la constitution » en disant : « Ceci était l'objectif de l'accord de Taëf et si nous l'avions expliqué aussi clairement, je pense que certains auraient refusé la proposition ! »

7- La société civile et le mouvement civil : trois éléments font qu'une société est une société civile : elle est axée sur les besoins des citoyens ; elle défend l'intérêt général et n'entre pas dans le jeu des relations d'influence, elle se base sur la loi et les institutions. Aujourd'hui, la société civile libanaise n'est pas productive, et ce, à cause de trois facteurs :

- L'abandon de la notion des lois et des institutions en raison des pratiques déloyales et des discours de changement populistes et révolutionnaires prononcés par les partis politiques.
- Le laxisme des mouvements professionnels et syndicaux depuis les années 80 qui font partie de la société civile et qui sont les plus en contact avec la vie quotidienne des gens.
- L'élargissement de l'influence des réseaux des Libanais qui profitent des avantages et de certains postes, c'est ce qu'on appelle l'absoluité de la classe politique qui traite injustement les éléments qui ont lutté pour la souveraineté et la constitution.

Aujourd'hui, la classe politique ne se limite pas aux politiciens, mais renferme aussi de nombreux profiteurs.

Lorsque des acteurs de la société civile libanaise critiquent toute la classe politique, ils se distancient de la vie politique. La société civile n'est pas contre la politique, mais tente d'amadouer la politique et de travailler en toute indépendance avec les partis, les leaders et les politiciens, à condition que ces derniers n'abusent pas de leurs influences, mais se conforment aux exigences de la société civile qui est indépendante du corps gouvernemental, sans pour autant se distancier de la politique civile et de ses acteurs.

8- Le Conseil constitutionnel : le préambule de la constitution prévoit le respect des chartes internationales des droits de l'homme, et pour ce faire, les pouvoirs du Conseil constitutionnel doivent être élargis, notamment ceux qui sont relatifs au droit de recours aux tribunaux, en correction aux lois ratifiées avant 1990 et qui seraient anticonstitutionnelles.

9- Le Conseil économique et social : le conseil fait partie des institutions de haute importance qui œuvre en faveur de la reprise des discussions sur les politiques publiques libanaises hors des rues et de la promotion du rôle des syndicats, des institutions professionnelles et de la société dans le dialogue économique et social. Le rôle du conseil dépasse celui de la promotion de la décentralisation administrative, car il s'agit d'une institution qui prône la culture du débat public au niveau national et régional, sinon, la décentralisation administrative tant attendue donnera lieu à de petits centres administratifs encore plus autoritaires que le centre principal.

10- L'Institut national de l'administration : il est nécessaire de détacher cet organisme de la Commission de la fonction publique. Conformément à ses règles d'établissement, l'Institut ouvre la voie à la formation des dirigeants administratifs dans les années à venir, et sera sous la tutelle du premier ministre au sens légal de la tutelle administrative dans le cadre de la surveillance juridique seulement et non de la conformité.

11- Plan de redressement du système éducatif et service militaire : les meilleures constitutions et les meilleures institutions ne portent pas leurs fruits sans un enrichissement de l'éducation grâce à la relance du plan de redressement du système éducatif de 1996 à 2002 et à la réintroduction du service militaire d'une manière qui ne nuit pas à l'avenir éducationnel et professionnel des jeunes.

Le défi économique

La concurrence dans l'économie libanaise

Le présent rapport sur l'économie libanaise¹ a été élaboré à la demande du ministre de l'Économie et du Commerce ; il s'agit d'une étude préliminaire ou d'un projet qui prépare la mise en place d'une **Loi sur la concurrence** au Liban. Cette loi vise à renforcer les conditions concurrentielles dans l'économie du pays, des conditions qui améliorent l'efficacité et la productivité et qui jettent des bases plus fortes que celles qui sont établies aujourd'hui, ce qui assure la croissance du volume de la production et de l'emploi. Le principal objectif du rapport est d'évaluer le degré de concurrence dans l'économie libanaise, ce qui est considéré comme le point de départ pour l'élaboration d'un projet de loi sur la concurrence.

La structure de l'économie libanaise subit d'importants changements porteurs de risques depuis 1975, soit tout au long des 15 ans de guerre suivis de plus de 10 ans de reconstruction.

Bien que la reprise économique, soit la reprise d'une vie normale, s'est produite quasi rapidement, la croissance n'a pas été aussi forte que prévue, atteignant moins de 4 % depuis 1993, et ce, malgré la hausse des dépenses publiques visant à relancer et à stimuler la croissance. Ce résultat montre, tout d'abord, la rigidité de la structure de l'économie libanaise qui entraverait l'essor et surtout la faiblesse des forces concurrentielles du marché.

Nous avons tiré toutes les informations sur lesquelles le rapport s'est appuyé de sources officielles. Plus précisément, les informations concernant la TVA en 2002 ont été obtenues du ministère des Finances qui est la source la plus importante qui nous permet de nous pencher sur la structure du marché, de l'étudier et de l'analyser. Le rapport s'est aussi fondé sur des informations tirées des récentes statistiques officielles sur la comptabilité générale de 1997, la qualité de vie et les ressources humaines de la même année, et l'industrie de 1998 et 1999.

(1) Ce rapport a été publié dans l'édition de 2007, son élaboration avait nécessité un travail énorme. Les conditions ayant peu changé, nous avons décidé de le rééditer, car il est vital à l'économie libanaise.

Le rapport aborde, en premier lieu, les bases sur lesquelles reposent la **Loi sur la concurrence** et les objectifs de cette loi, en particulier dans un pays en voie de développement comme le Liban. Ensuite, il évalue le degré de concurrence dans l'économie du point de vue de la structure du marché, en soulignant le degré de concentration dans les différents marchés comme étant un indicateur clé de la concurrence. La partie suivante traite la question des barrières d'entrée et de sortie, ce qui est une particularité structurelle du degré de concurrence.

Finalement, le rapport analyse la concurrence du point de vue de la gestion des affaires et se concentre sur les pratiques d'exclusivité dans les marchés.

Dans la dernière partie, le rapport résume les résultats de l'étude et formule brièvement des recommandations qui sont fondées sur ces résultats et qui concernent la **Loi sur la concurrence** et présente les principes et les éléments que nous devons ou non inscrire dans la loi. Cette partie traite aussi la question du besoin d'un organisme de réglementation, comme l'administration de la concurrence ou l'autorité de la concurrence, de sa mission principale et de ses pouvoirs. Finalement, nous formulerons des recommandations en conjonction avec les politiques sur la concurrence qui pourraient favoriser les accomplissements économiques, en soulignant celles qui pourraient être facilement mises en œuvre.

La nécessité d'une loi sur la concurrence

Il existe une théorie de base dans l'analyse économique qui explique que la concurrence a un impact positif sur l'efficacité et la croissance économiques. Par conséquent, il est nécessaire d'élaborer des lois sur la concurrence. Cette théorie occupe une place centrale dans l'analyse économique ainsi que dans toutes les stratégies axées sur le développement économique et la croissance.

La concurrence dans un marché particulier est une particularité structurelle et comportementale. En tant que particularité structurelle, elle montre la présence d'un grand nombre de vendeurs sur le marché, à tel point qu'aucun vendeur ou association de vendeurs ne peut influencer considérablement sur les cours. Dans cette perspective, la concurrence ne permet à personne de mettre la main sur le marché et empêche tous petits groupes de vendeurs de contrôler le marché (ce qu'on appelle le monopole), ou de fixer les cours. La place qu'occupent les petits vendeurs serait donc négligeable, non pas dans l'absolu, mais proportionnellement au volume de l'ensemble du marché.

Quant à la particularité comportementale de la concurrence, elle signifie avant tout, l'absence de pratiques d'exclusivité, de collusion entre les vendeurs pour fixer les prix, et de partenariats entre les marchés qui réduiraient la compétitivité entre les vendeurs.

Les forces concurrentielles exercent des pressions sur les marchés et poussent les commerçants, par besoin et non par choix, à être efficaces et productifs, quel que soit le concept que nous retenons. De manière générale, nous devons considérer la concurrence comme un outil dynamique à multiples facettes qui exige des réserves continues et renouvelables de ressources pour faire face à des changements dans le marché et qui incite à créer de nouveaux produits ou de nouvelles méthodes de production.

D'un autre côté, l'absence de structures et de comportements concurrentiels, soit la présence de monopoles, engendre des résultats insatisfaisants et entraîne une répartition inéquitable des revenus. Les lois, comme la **Loi sur la concurrence** et la politique économique, cherchent à contenir les effets des marchés non concurrentiels qui sont nuisibles et dangereux ou les effets du monopole en général, et les pratiques connexes qui empêchent la concurrence.

Soulignons ici la nécessité de rester toujours vigilant, car les marchés qui sont forcément dynamiques et concurrentiels peuvent devenir, à tout moment, des marchés monopolistiques. Un organisme de réglementation peut assumer ce rôle.

Quelques opinions et remarques théoriques

Dans la perspective économique des systèmes industriels, la notion de concurrence est bien développée, notamment du point de vue empirique. L'analyse se base sur la règle suivante des organismes industriels ou le modèle standard suivant : structure → comportement → rendement.

Cette règle s'appuie sur un marché qui produit un article bien particulier. Aussi, la structure d'un marché particulier est composée de différents éléments, notamment le nombre de vendeurs et d'acheteurs, pour arriver finalement aux barrières d'entrée et de sortie et la diversité des produits. Le comportement ou l'attitude adoptée dépend des politiques de détermination des cours et des investissements. Le rendement est l'objectif de la règle modèle, car il reflète ce que la structure et l'attitude du marché ont pu produire en matière de développement économique, d'efficacité en matière de production, de dynamisme du marché de l'emploi et de répartition équitable des revenus.

Il est difficile d'établir pratiquement des structures de marché entièrement concurrentielles. Par suite, le concept de « concurrence applicable », qui est une règle opérationnelle qu'il est possible d'utiliser dans les études empiriques des marchés, a été introduit afin de pouvoir estimer et déterminer le degré de concurrence du marché en question. Il s'avère que la concurrence applicable est pertinente lorsque les conditions en matière de structure, de comportement et de production sont réunies. La structure repose sur deux conditions essentielles : tout d'abord, le nombre de fournisseurs devrait être supérieur au nombre de fournisseurs que les économies de production de grande envergure peuvent absorber. Ensuite, aucun obstacle artificiel ne devrait entraver les entrées. Il existe généralement des barrières artificielles qui bloquent les entrées sur le marché dans le cadre réglementaire, par exemple, la difficulté à obtenir des licences d'investissement ou la hausse du prix ou du coût de ces opérations. Les barrières naturelles à l'entrée sont liées à la disponibilité de capitaux importants ou aux économies de production de grande envergure pour des considérations technologiques, comme la génération d'électricité.

Les avantages de la concurrence et le besoin d'activer le comportement ou les structures concurrentiels sont certains, mais la question n'est pas aussi simple que cela dans les pays en voie de développement.

Le nombre des petites entreprises dans les petits pays en voie de développement est habituellement très élevé. Au Liban, les entreprises qui ont plus de 10 employés représentent plus de 90 % des entreprises établies, ce qui montre la possibilité de réaliser d'importantes économies d'échelles au cas où le nombre des grandes entreprises augmenterait. En outre, la concurrence accrue dans les pays en voie de développement entraîne la diminution des gains, ce qui peut influencer négativement sur les investissements. En d'autres termes, le problème au Liban pourrait résider dans le besoin d'augmenter le volume des entreprises et non la concurrence. Peut-être que cette augmentation de la concentration aura des avantages grâce aux économies d'échelle et à la hausse des gains qu'ils engendreront, qui permettrait d'augmenter le volume des investissements.

Les lois sur la concurrence devraient prendre en compte des objectifs contradictoires. Pour justifier le choix d'une plus grande concentration du marché, il est nécessaire de mettre en exergue des économies d'échelles considérables qui peuvent uniquement être réalisées lorsque les niveaux et les quantités de production sont relativement élevés, et qui ne sont pas compatibles avec la structure concurrentielle.

La concentration dans les marchés libanais

Le critère principal du monopole est la concentration du marché. Il s'agit d'une

caractéristique structurelle qui repose généralement sur les parts du marché que détiennent 3 ou 5 des plus grandes entreprises ou un nombre limité de vendeurs dans un marché de production particulier. Les États-Unis ont adopté le ratio de concentration (concentration ratio, CR) pour les quatre, cinq et jusqu'à huit plus gros vendeurs. Ces ratios sont représentés par CR4, CR5 et CR8. Les ventes sont la variable la plus utilisée en mesurant la concentration et la plus pratique dans le cas du Liban, suivies des données disponibles sur la TVA.

Il existe un autre critère qui ressemble au ratio de concentration. Il s'agit de l'indice Herfindahl-Hirshman ($SSi2 = HHI$), « Si » étant le ratio du i^e vendeur sur le marché). L'avantage de cet indice est qu'il rassemble les données sur plusieurs vendeurs et leurs distributions.

Le point le plus important dans la mesure de la concentration ou de la capacité du marché est généralement la détermination des limites du marché que nous voulons étudier en matière de concentration. Pour définir le marché, la demande des produits de substitution est le facteur déterminant. Les vendeurs sont des concurrents, et leurs produits font partie du même marché, si les acheteurs jugent leurs produits comme des produits de substitution de qualité.

La définition des limites du marché a commencé par la Classification internationale type par industrie de toutes les branches d'activités économiques, CITI, révision 3. La direction de la TVA du ministère des Finances a adopté cette classification type et l'a adaptée aux conditions locales en déterminant les secteurs d'activités économiques jusqu'à la catégorie de 4 chiffres, voire parfois 6 chiffres. Le rapport a employé cette classification en utilisant les chiffres relatifs à la TVA et les informations sur l'importation des biens en 2002.

La concentration est normalement mesurée pour les marchés de produits bien déterminés. Il est également possible d'estimer les mesures de concentration pour un ensemble de secteurs d'activités ou l'ensemble de l'économie, en utilisant, par exemple, les données des conseils administratifs ou celles des regroupements par catégorie. Ces mesures sortent du cadre du présent rapport et restent, de toute façon, inutiles tant que des informations crédibles manquent. Les mesures de la concentration figurant dans le rapport portent sur des marchés et des produits déterminés dans les secteurs de l'industrie et des services uniquement. Le secteur de l'agriculture manque de données récentes sur les ventes ou les changements survenus dans les marchés ou les produits. C'est pourquoi la concentration dans le secteur de l'agriculture est mesurée en prenant en compte l'ensemble des activités.

1- La concentration dans l'agriculture : les chiffres montrent clairement (tableau 1) la répartition inégale : 5 % de l'ensemble des propriétaires des terres agricoles exploitent 47 % de l'ensemble de ces terres, alors que l'autre moitié des agriculteurs qui travaillent au Liban exploitent uniquement 8 % de l'ensemble des terres agricoles. Le coefficient Gini nous donne un aperçu de l'ampleur de l'inégalité de la répartition. Ce coefficient est égal à 0,69 %, ce qui est un pourcentage très élevé.

Tableau 1 : la répartition des fermes par rapport à la superficie 1997-1998
(répartition cumulée)

	Nombre d'agriculteurs	Superficie du terrain agricole
Plus élevée	1 %	25 %
	5 %	47 %
	10 %	58 %
	20 %	73 %
Moins élevée	10 %	0,4 %
	50	8 %
	75 %	22 %

Source : La République libanaise et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, FAO, 2000.

2- La concentration dans le secteur de l'industrie et des services : dans le présent rapport, nous avons utilisé les renseignements de la direction de la TVA sur les ventes locales et l'exportation des 7 402 entreprises soumises à la TVA au cours des trois derniers trimestres de 2002. Le chiffre d'affaires de ces entreprises s'élève, au minimum, à 500 millions de livres libanaises, ce qui vaut environ 332 000 dollars américains. Nous avons tiré ces informations du ministère des Finances. Ces données indiquent que ce chiffre comprend également les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 500 millions de livres libanaises.

Le nombre des marchés connus est de 288, sans compter les marchés d'activités, comme le secteur 8 (l'éducation, la santé et le travail social) et le secteur 9 (les autres marchés, les activités et les services sociaux et personnels), qui sont pour la plupart sans but lucratif. Nous n'avons pas non plus mentionné le secteur d'activités 75 (le secteur administratif, la défense et la sécurité sociale obligatoire) ni le petit nombre de banques commerciales qui ont présenté des

rapports, même si en principe, elles ne sont pas tenues de le faire. Notre rapport d'analyse porte sur ces marchés qui sont contrôlés par 7 029 entreprises.

Les indices CR3 et CR5 montrent le ratio de concentration des entreprises 3 et 5 successivement, ces entreprises étant les plus grandes dans les marchés visés par le rapport. Les ratios de concentration sont cumulatifs pour les deux indices et couvrent l'ensemble des marchés. Par exemple, en ce qui concerne le CR3, le ratio de concentration compris entre 40 % et 60 % englobe tous les marchés de moins de 3 entreprises, donc 1 et 2. Le cas est le même pour l'indice CR5 qui englobe tous les marchés avec moins de 5 entreprises, donc 4, 3, 2 et 1 et qui tombe sur la bissectrice de concentration appropriée. Les activités de vente dans chacun de ces marchés comprennent les ventes locales, l'exportation et l'importation des biens sur le marché en question.

Tableau 2 : Répartition des marchés : ratio de concentration dans l'entreprise (CR3)

CR3	Nombre de marchés	Pourcentage %	Nombre d'entreprises	Pourcentage %	Ventes en (en Millions de \$)	Pourcentage %
80 % - 100 %	83	28,8	635	9,3	3,362	16,5
60 % - 80 %	36	12,5	388	5,5	1 120	5,5
40 % - 60 %	47	16,3	1,141	16,2	3,591	17,6
20 % - 40 %	62	21,5	3,512	50,0	6,982	34,3
0 % - 20 %	60	20,8	1,335	19,0	5,321	26,1
Total	288	100,0	7,029	100,0	20 374	100

Le tableau est basé sur les informations de la direction de la TVA du ministère des Finances.

Le tableau 2 montre la répartition des marchés par rapport aux valeurs du CR3, soit les valeurs du ratio de concentration calculé en prenant en compte les 3 plus grandes entreprises. Cette répartition par rapport à l'indice CR3 est peut-être le meilleur indicateur de l'état des structures de monopole et des structures liées au monopole d'un petit nombre d'acteurs dans les marchés libanais.

En 2002, 58 % des marchés libanais qui représentent moins du tiers des entreprises (31 %) ont atteint un ratio de concentration de 40 % pour ce qui est des indices comptant les trois plus grandes entreprises. Ces marchés comprennent, évidemment, tous les secteurs à moins de 3 entreprises, et leur ratio de concentration était de 40 % au minimum, soit 8 milliards de dollars.

Tableau 3 : Répartition des marchés : ratio de concentration dans les entreprises (CR5)

Catégorie CR5	Nombre de marchés	Pourcentage %	Nombre d'entreprises	Pourcentage %	Ventes en millions de \$	Pourcentage %
80 % - 100 %	110	38,2	939	13,4	3 989	19,6
60 % - 80 %	40	13,9	915	13,0	3 246	15,9
40 % - 60 %	40	19,3	1 960	27,9	3 924	19,3
20 % - 40 %	48	16,7	2 899	41,2	5 290	26,0
0 % - 20 %	50	17,4	316	4,5	3 926	19,3
Total	288	100,0	7 029	100,0	20 374	100,00

Selon les informations de la direction de la TVA du ministère des Finances.

Le tableau 3 reflète la répartition des marchés par rapport aux valeurs du CR5, soit les valeurs du ratio de concentration calculé en prenant en compte les 5 plus grandes entreprises. Si le seuil du ratio de concentration a augmenté dans ce cas à 60 %, le résultat reste inchangé pour un grand nombre de marchés qui subissent le monopole de la minorité. Ainsi, 52 % des marchés représentent plus du quart des entreprises et environ 36 % de la valeur des ventes, le ratio de concentration des 5 plus grandes entreprises étant de 60 % au minimum.

Nous pouvons résumer les résultats relatifs à la concentration comme suit : au minimum, 50 % des marchés libanais représentent 40 % de la valeur globale des ventes. Il est possible de considérer ces marchés comme étant des structures monopolistes qui contrôlent les cours et les procédures d'exclusivité.

Le tableau 4 montre un groupe de marchés qui se distingue par des ratios de concentration élevés. L'on a choisi le CR1 pour le taux inférieur à 40 % et le CR3 pour le taux inférieur à 60 %, et ce, pour un marché de grande taille d'une valeur de plus de 25 millions de dollars américains.

Tableau 4 : Groupe de marchés à des ratios de concentration élevés

CITI Code	Secteur d'activité économique	CRI	CR3	HHI ¹	Nombre d'entreprises	Opérations du marché en millions de \$
	Produits industriels					
1554	Boissons non alcoolisées	45 (%)	69 (%)	26 (%)	10	172
1555	Eau minérale	52 (%)	88 (%)	34 (%)	5	27
2103	Papiers et serviettes hygiéniques	41 (%)	59 (%)	20 (%)	16	109
2421	Insecticides et autres produits agricoles et chimiques	59 (%)	64 (%)	35 (%)	5	95
2424	Savon	57 (%)	77 (%)	35 (%)	19	89
2425	Produits ménagers	49 (%)		24 (%)	2	61
2694	Ciment, chaux et plâtre brut	46 (%)	65 (%)	25 (%)	16	75
2695	Produits en ciment et en plâtre	40 (%)	57 (%)	18 (%)	88	225
2892	Traitement des minéraux ; ingénierie mécanique générale	48 (%)	100 (%)	37 (%)	3	249
3130	Fils et câbles isolants	67 (%)	85 (%)	47 (%)	5	61
453901	Réparation des ascenseurs	43 (%)	79 (%)	27 (%)	13	21
	Vente en gros					
5050	Carburant liquide	95 (%)	96 (%)	90 (%)	218	169
512103	Oiseaux et autres animaux	86 (%)	99 (%)	75 (%)	4	43
514100	Produits des carburants liquides, solides et gazeux	43 (%)	83 (%)	27 (%)	14	107
514101	Carburant liquide et huiles minérales	88 (%)	98 (%)	77 (%)	23	89
514102	Gaz liquide dans les bonbonnes	71 (%)	95 (%)	54 (%)	5	33
	Services					
7123	Équipements électroniques (ordinateurs)	42 (%)	83 (%)	28 (%)	19	38
9000	Égouts sanitaires, gestion des déchets et activités similaires	58 (%)	94 (%)	45 (%)	9	115

Selon les informations de la direction de la TVA du ministère des Finances

(1) HHI: Herfindalh - Hirshman Index.

Les chiffres s'appuient sur les informations de la TVA comme présentées par les différentes institutions. Cela signifie que la concentration actuelle et le volume du marché peuvent être complètement différents des chiffres donnés pour un seul marché particulier. Les principales sources d'erreurs ne s'appliquent pas aux entreprises au cours de leur première année d'adhésion au système de la TVA, tout comme les problèmes de classifications des entreprises locales et des exportations associées au code CITI approprié. Malgré cela, les estimations donnent généralement une image plutôt claire du degré de concentration, voire du degré minimal, dans les marchés libanais.

Une concentration élevée suppose un comportement monopoliste et oligopolistique et engendre forcément une collusion entre les entreprises ou les projets ainsi que d'autres pratiques d'exclusivité qui entraînent une hausse des prix, et donc, une diminution des investissements, ce qui n'a pas lieu dans des contextes plus concurrentiels. Un élément critique dans la compréhension du projet est l'augmentation des barrières à l'entrée qui doit demeurer indépendante de la concentration sur le marché.

Barrières à l'entrée

La mesure de la concentration dans les différents marchés libanais permet de fournir une première estimation de la capacité du marché. Nous avons une image plus claire de la capacité du marché si nous prenons en considération les barrières à l'entrée qui sont, peut-être la principale particularité de la structure du marché et qui déterminent la concurrence sur les marchés.

Traditionnellement, les barrières à l'entrée signifient le coût et le temps nécessaires à une entreprise pour pénétrer le marché. Cette définition est utile et donne une idée sur le coût que doit assumer toute nouvelle entreprise ou toute entreprise qui est censée pénétrer le marché. Toutefois, elle reste générale et ne montre pas la différence entre les coûts que doivent assumer les nouvelles entreprises et ceux que doivent supporter les entreprises qui se trouvent déjà sur le marché. Cela signifie que les barrières à l'entrée sont les coûts que doit assumer tout nouveau venu sur le marché et non les entreprises qui sont déjà présentes sur le marché et qui n'ont pas à supporter de telles dépenses.

Les barrières à l'entrée peuvent être divisées en deux groupes : les barrières naturelles et les barrières artificielles. Les barrières naturelles à l'entrée sont généralement de nature technique (comme la production technologique) ou

proviennent de certains aspects de la structure du marché (comme la taille du marché) et engendrent des dépenses dissuasives dans un marché particulier. Quant aux barrières artificielles ou non naturelles, elles sont essentiellement liées aux règles, aux lois et aux systèmes imposés qui entravent, du moins, certaines entreprises sur le marché.

Il existe quatre genres de barrières naturelles : les économies d'échelle, les exigences en fonds propres, les avantages de coûts absolus et la diversification de la production.

1. Les barrières ou les obstacles naturels à l'entrée : les économies d'échelle et les exigences en fonds propres.

Les économies d'échelle peuvent déterminer la politique, en particulier, dans les petites économies et posent le dilemme de choisir entre le plus efficace ou le plus concurrentiel, mais jamais les deux ensemble. Les économies d'échelle peuvent être une source importante d'efficacité si elles assurent à l'entreprise de moindres coûts de production, étant donné qu'elles sont d'importants incitatifs à l'investissement et sources de croissance. Dans tous les cas, ces économies sont un facteur essentiel pour ce qui est de la concentration dans le marché.

La solution aux problèmes susmentionnée est d'établir le plus d'entreprises ou de projets possibles grâce aux économies d'échelle. Dans ce cadre, nous pouvons nous pencher sur le concept utile du volume de production efficient minimal (Minimum Efficient Scale of Production, MES) dans un marché particulier, ce qui désigne les plus bas niveaux de production qui permettent la diminution maximale de la moyenne des coûts de production, de manière à ce que la production soit au moindre coût possible.

Dans le cadre de la production globale annuelle ou des ventes globales qui représentent la taille du marché, le volume efficient minimal donne lieu au plus grand nombre d'entreprises efficientes sachant que le marché peut l'adapter à chaque entreprise qui produit au moindre coût que permet la technologie offerte. Par exemple, si le volume efficient minimal équivaut à la taille du marché, la structure idéale du marché serait d'une entreprise seulement, ce qui rendrait naturellement le marché monopolistique. Si le volume efficient minimal équivaut à 20 % de la taille du marché, le nombre idéal d'entreprises serait de 5, ainsi de suite. Cette mesure du nombre idéal d'entreprises implique la taille du marché et le volume efficient minimal et sert à fournir des estimations, soit à trancher si le marché est concentré naturellement ou artificiellement.

Selon l'étude susmentionnée, le volume de production efficient minimal est le volume efficient minimal conjugué aux économies d'échelle de plus grand groupe d'activités industrielles (tableau 5).

Tableau 5 : Economies d'échelle et barrières à l'entrée

CITI code	Secteur d'activité économique	MES ⁽¹⁾ en million de dollars	Volume du marché en million de dollars	Plus grand nombre d'entreprise	Nombre d'entreprise ²
	Produits industriels				
1533	Nourriture prête pour animaux	4	51	13	5
1542	Sucre	4	51	13	1
2101	Pâte à papier, papiers	5.5	157	29	6
2421	Insecticides et autres produits agricoles et chimiques	4	95	24	5
2425	Produits ménagers	4	61	15	2
2892	Traitement des minéraux ; ingénierie mécanique générale	2.7	249	92	3
3130	Fils et câbles isolants	5	61	12	5

Source : Gaspard, 2004 ; les informations sont tirées de la direction de la TVA du ministère des Finances et de la République libanaise, 2000.

(1) Le volume de production efficient minimal (MES) a été estimé conformément à la CITI 2 appliquée aux marchés comparés au niveau 4.

(2) Le nombre des entreprises, comme tiré des statistiques de la direction de la TVA en 2002.

Les exigences en fonds peuvent être un obstacle majeur pour les entrepreneurs. Ces obstacles surgissent lorsque la somme des investissements nécessaires pour pénétrer le marché ou financer de nouveaux investissements, comme le prix de revient, est élevée ou qu'il est difficile d'accéder au capital bancaire. En réalité, le taux d'intérêt des prêts bancaires au cours des trois années entre 2000 et 2002 a atteint 11,6 %. Ce taux est équivalent à un taux d'intérêt réel de 11 %, ce qui s'avère un obstacle majeur en cas de crises économiques, lorsque l'activité économique est lente.

2. Les barrières artificielles à l'entrée sur le marché : le rapport met l'accent sur trois barrières qui sont considérées comme artificielles, c'est-à-dire, des barrières qui

sont directement posées par les autorités. Ces barrières sont liées aux mesures juridiques et administratives, aux agences exclusives et à la protection de manière générale.

Les tribunaux libanais souffrent d'un manque d'effectif et les procédures juridiques et légales sont lentes et longues. Souvent, les entreprises portent plainte et doivent attendre plusieurs années avant que le tribunal ne prononce son premier jugement, sans oublier les années de recours en appel et en cassation qui suivent. Même les plus simples affaires, comme les questions de loyer, nécessitent des années pour que la justice trouve une solution entre le propriétaire et le locataire. Les longues procédures juridiques se traduisent en dépenses supplémentaires inutiles que l'entreprise doit assumer et qui constituent un obstacle aux investissements, et donc, à l'entrée sur le marché.

Bien que la plupart des mesures administratives doivent être les mêmes pour toutes les parties concernées, elles sont marquées par le favoritisme et la différenciation. En réalité, plus l'entreprise est grande, plus elle parvient à régler facilement ses questions administratives. De manière générale, les pistons, soit les pratiques préférentielles, caractérisent traditionnellement le traitement des Libanais avec l'administration. Cette norme constitue un fardeau et oblige les individus et les entreprises à supporter des dépenses supplémentaires, selon l'importance du piston. Cela signifie que les barrières à l'entrée sur le marché sont discriminatoires lors de l'établissement d'une entreprise et au cours de ses activités.

Finalement, les agents exclusifs bénéficient d'une protection juridique et administrative au Liban. Plus précisément, les marchandises que l'agent exclusif importe ne peuvent être légalement importées par quelqu'un d'autre. Après que ce sujet a fait l'objet de longues discussions, un projet de loi a été soumis au parlement, proposant au gouvernement d'œuvrer pour abolir la protection de cette exclusivité de façon progressive, et ce, pendant 5 ans. Le projet de loi pose effectivement des questions sur les agences exclusives du point de vue juridique, de sorte qu'il n'y ait aucune protection officielle directe ou barrière à l'entrée des marchandises au Liban.

Si le projet de loi est signé ou ratifié, il facilitera l'entrée sur le marché, encouragera la concurrence, diminuera les prix et profitera au consommateur.

Tarification et pratiques d'exclusivité

Les pratiques d'exclusivité sont le résultat du comportement non concurrentiel. Dans le cadre du modèle de l'organisation industrielle, les structures de marché non concurrentielles facilitent des pratiques et les marchés non concurrentiels sont ceux qui

sont caractérisés par un haut degré de concentration ou d'importantes barrières d'entrée, bien que les pratiques d'exclusivité puissent être indépendantes sans tenir compte de la structure du marché.

Les pratiques d'exclusivité sont des pratiques délibérées et intentionnelles qui visent à exclure tous ceux qui cherchent à pénétrer le marché, c'est-à-dire, un comportement qui limite le déploiement de nouveaux éléments ou les oblige à sortir du marché.

Les informations sur les pratiques d'exclusivité dans les marchés libanais sont clairement limitées quand il s'agit des variables de comportement, comme la gestion des affaires, et plus radicalement, si la variable est relative aux pratiques illégales, comme les accords d'exclusivité conclus entre des entrepreneurs.

La loi libanaise n° 73/83 interdit les accords d'exclusivité. L'article 14 de cette loi interdit particulièrement les cartels, soit les alliances de producteurs, et les accords qui « limitent la concurrence...et qui entraînent une hausse artificielle des prix ou qui préviennent la chute des prix. » Cette prohibition légale n'est pas pertinente, vu que la force des preuves est d'attester que les accords engendrent une hausse « artificielle » des prix qu'il est difficile de déterminer ou de décrire et préviennent la chute des prix, soit un fait contraire qu'il est difficile d'affirmer ou d'établir.

En ce qui concerne les accords d'exclusivité, la loi libanaise n'est pas non plus convaincante ni dissuasive, car l'amende maximale est de cent-millions de livres libanaises (ce qui équivaut à 67 000 de dollars américains) et entre dix jours et trois mois de prison (la loi n° 73/83, les articles 26 et 34 amendés par la loi n° 72/91 et 490/96). Pour que la loi soit dissuasive, elle doit prévoir une amende élevée qui soit supérieure aux gains qui devraient être réalisés grâce à cet accord.

Bien que les accords entre les vendeurs soient secrets et difficiles à déceler, certains éléments ou indices indirects pourraient révéler leur existence. Au Liban, il existe deux opérateurs de téléphones mobiles. Depuis leur établissement, ils ont fixé les mêmes tarifs, ce qui s'avère une quasi-collusion entre les deux pour ce qui est des prix. Les tarifs des appels téléphoniques mobiles sont très chers au Liban : 13 centimes par minute en plus de l'abonnement mensuel pour ce qui est des lignes des abonnés, et 35 centimes pour les cartes prépayées contre 3 à 8 centimes dans les autres pays arabes.

Les gains très élevés sont les gains qui dépassent la moyenne des recettes réalisées dans les autres secteurs d'activité du marché libanais. La meilleure politique en matière de

concurrence est de laisser d'autres opérateurs pénétrer librement le marché rentable de la téléphonie mobile, ce qui permettrait aux consommateurs de profiter d'une baisse des tarifs et d'une amélioration de la qualité et du service. Toutefois, le gouvernement a choisi de réaliser plus de recettes au lieu de chercher à baisser les prix au profit des consommateurs.

Les pratiques d'exclusivité s'appliquent horizontalement et verticalement. Les pratiques d'exclusivité verticales, soit la limite des dépenses, sont imposées par le vendeur principal et suivies par les autres vendeurs (en aval). Les pratiques d'exclusivité horizontales, ou la limite horizontale des dépenses sont adoptées par les vendeurs au même niveau de la chaîne de production et s'appliquent aussi entre les vendeurs et les consommateurs.

Les accords officiels conclus sur les marchés libanais sont rares, ce qui n'est pas le cas des accords non officiels. La preuve qui affirme la présence d'accords entre les vendeurs est l'absence de tarifs concurrentiels et plutôt une harmonie entre les tarifs annoncés par les vendeurs sur le marché. Cependant, ces accords n'empêchent pas la concurrence dans d'autres secteurs, comme les publicités et les variétés commerciales.

Les pratiques d'exclusivité verticales sont très importantes dans l'analyse de la concurrence sur un marché, étant donné qu'elles peuvent justifier les cas des marchés structurellement concurrentiels qui deviennent des marchés d'exclusivité. Les exemples sont multiples dans les marchés de la vente au détail, comme la vente des boissons non alcoolisées et des produits cosmétiques, où de nombreux vendeurs sont obligés de se conformer au prix de détail qu'impose le grossiste.

Nous observons aussi le phénomène de discrimination et de différenciation dans le cadre de la production sur les marchés libanais. Ainsi, des prix différents sont fixés pour le même produit après avoir été emballé et vendu sous différents noms comme les aliments en boîte ou les électroménagers tels que les réfrigérateurs et les fours à gaz.

Résultats et recommandations

1. La concurrence dans l'économie libanaise

Les informations tirées de la direction de la TVA en 2002 montrent le degré de concentration relativement élevé dans les marchés libanais.

En employant la règle traditionnelle pour ce qui est du ratio de concentration des trois plus grandes entreprises (CR3) à moins de 40 % (la règle type est une valeur de

40 % pour le CR4), les informations de la TVA montrent que 58 % des marchés, avec un peu moins du tiers des entreprises, se trouvent dans cette catégorie. Le taux d'échanges commerciaux ou les ventes globales dans ces marchés s'élèvent à 8 milliards de dollars, soit environ 40 % de la totalité des ventes estimées dans tous les marchés connexes.

Ces chiffres sur la concentration indiquent que les marchés libanais ne sont pas vraiment concurrentiels et que les comportements monopoliste et oligopolistique sont très courants. Le manque de concurrence découle de plusieurs facteurs, notamment la petite taille des marchés et l'économie d'échelle relativement importante. Cette situation met en lumière le volume efficient minimal qui reste plutôt élevé par rapport à la taille du marché. L'analyse de certains marchés (tableau 5) a montré que le volume efficient minimal peut être relativement faible par rapport à la taille du marché, mais la concentration reste élevée.

Le contexte des affaires impose habituellement la présence de barrières majeures à l'entrée sur les marchés. Ces barrières devraient empêcher les marchés de devenir plus concurrentiels qu'ils ne le sont aujourd'hui. Aussi, les exigences en fonds propres imposées par le volume efficient minimal, le coût des capitaux et la faible productivité peuvent s'avérer des barrières majeures à l'entrée sur les marchés.

Ces barrières sont majoritairement naturelles, car elles dépendent de considérations technologiques et d'accomplissements économiques, et non d'un marché particulier. Le rapport estime que les institutions administratives et officielles ainsi que les formalités au Liban représentent aussi des barrières majeures et artificielles à l'entrée et à la sortie. Il convient sérieusement de mettre en place une politique qui résoudrait cette question.

Les considérations structurelles des marchés concentrés et les barrières à l'entrée et à la sortie mettent en exergue les pratiques d'exclusivité dans les marchés libanais. Compte tenu de leur nature changeante, il est difficile de documenter le rapport, bien que les pratiques d'exclusivité soient sûrement très répandues.

2. Les recommandations relatives à la Loi sur la concurrence : nous suggérons de suivre les principes suivants en mettant en place un projet de loi sur la concurrence au Liban :

1. Réduction des barrières à l'entrée et à la sortie : la liberté de pénétrer un marché est une condition essentielle à la concurrence. En effet, il convient de réduire les barrières à l'entrée et à la sortie et la concentration. Ce sont les points sur lesquels il faut se concentrer en élaborant la **Loi sur la concurrence** et en définissant le principe de la politique concurrentielle en général.

Pratiquement, veiller à réduire les barrières à l'entrée et à la sortie conduit à des réformes administratives et législatives sérieuses qui permettent de faciliter les procédures, de gagner du temps et de diminuer les coûts engendrés par les mesures administratives et législatives. Les consommateurs ainsi que les commerçants, soit, en d'autres termes, l'économie globale, devraient profiter considérablement de ces réformes.

2. Déclaration des accords de vente : les lois sur la concurrence traitent le comportement ou l'attitude, mais non la structure. En effet, elles considèrent les pratiques exclusives qui limitent la concurrence comme étant des pratiques illégales. Comme nous l'avons mentionné, les lois libanaises sont floues et ambiguës, et lorsqu'elles sont claires, elles ne se penchent que sur « la fraude » et « la falsification des renseignements ».

La loi sur la concurrence doit aborder directement la question des pratiques d'exclusivité. La loi ne peut pas considérer toutes les pratiques d'exclusivité comme étant illégales théoriquement et pratiquement. En effet, la loi devrait prévoir la soumission de rapports écrits ou non écrits sur les accords d'exclusivité que les vendeurs concluent, à l'autorité ou l'administration de la concurrence, ou pouvoir limiter les sanctions d'illégitimité à un petit nombre de pratiques, comme les accords visant à fixer les prix ou l'établissement de quotas pour ce qui est des marchés ou des sources d'approvisionnement.

3. Établissement d'une autorité ou d'une administration de la concurrence : cette institution devrait avoir des pouvoirs constatifs indépendants et examiner la **Loi sur la concurrence** dans le cadre d'un jugement en première instance pour ensuite la soumettre à l'appel, et au besoin, à la Cour suprême.

L'arrêt n° 6821, émis en décembre 1973, confie au ministère de l'Économie la mission de lutter contre les monopoles, de stimuler la concurrence afin de développer l'économie en général et de protéger le consommateur en particulier. L'autorité ou l'administration de la concurrence pourrait travailler sous le patronage du ministère de l'Économie et du Commerce et sous la supervision du ministre.

En ce qui concerne le cas libanais, l'établissement d'une autorité ou d'un organisme officiel de la concurrence est important, mais comporte un risque d'augmentation de la bureaucratie, étant donné que cette institution interviendra au profit des partis politiques compte tenu des intérêts économiques qu'elles représentent. Ces

considérations nous poussent à formuler les recommandations suivantes pour ce qui est des pouvoirs de l'autorité de la concurrence :

- L'autorité doit être indépendante, limitée en matière d'effectif, et spécialisée, c'est-à-dire que ces membres doivent posséder des connaissances et avoir de l'expérience. Cette administration peut être établie en tant qu'autorité qui est administrativement et financièrement indépendante et dont le budget est assuré par la Chambre du commerce et de l'industrie et l'Association des banques ou au moyen de cotisations déduites des frais d'établissement enregistrés au ministère de l'Économie et du Commerce. Cet organisme doit comporter des juges, des fonctionnaires administratifs et des économistes professionnels ainsi qu'un organisme de recherche et de consultation. Le nombre des membres de l'organisme doit être le plus réduit possible.

- L'autorité est chargée d'étudier les accords signalés et la portée des pratiques d'exclusivité. Quant aux affaires portées en appel, elles sont traitées par les cours d'appel. L'autorité a également une fonction consultative pour ce qui est des législations établies et de la politique économique. L'autorité peut aussi être informative vu qu'elle peut publier un rapport annuel général sur ses activités, les développements économiques, les progrès technologiques, les tendances qui influent globalement sur la concurrence dans les marchés libanais et la capacité concurrentielle à l'exportation.

3. Les recommandations concernant les politiques de concurrence

La **Loi sur la concurrence** est l'un des facteurs, voire l'un des facteurs les plus importants, des politiques de concurrence. Le rapport présente ci-dessous les politiques qui sont capables de contribuer au renforcement de la concurrence dans les marchés libanais.

1. Les formalités : les réformes qui visent à faciliter les formalités légales et administratives aident à réduire les barrières à l'entrée et la sortie et les coûts connexes. Les activités économiques et commerciales sont généralement entreprises dans un cadre institutionnel légal et administratif. Les entreprises performantes sont considérées comme une base fondamentale pour la réduction des coûts des opérations commerciales, et par suite, l'augmentation du rendement de ces opérations.

2. La fusion : il est nécessaire d'encourager la fusion des petites et moyennes entreprises, notamment les entreprises industrielles, en réduisant les taxes et en prenant d'autres mesures appropriées. L'objectif est de profiter des avantages des économies d'échelle établies et possibles qui nécessitent des études de marché particulières afin d'orienter la politique.

3. Le transport : améliorer et développer un réseau de routes de transport permet de réduire également les dépenses et les prix. En plus, ceci facilite l'expansion des marchés individuels au niveau national et au-delà du niveau national et augmente la concurrence en cas d'économies d'échelle.

4. Le suivi des politiques : les autorités sont tenues de suivre les politiques de concurrence qu'elles ont élaborées et accomplies. Nous faisons allusion au projet de loi sur la représentation commerciale et les agences exclusives. En annulant la protection des agences exclusives par l'État, cette loi replace le problème dans son cadre, c'est-à-dire, entre la société et l'agent exclusif, vu que cela entraîne une augmentation des possibilités de concurrence et une diminution des prix.

Ces politiques peuvent créer un climat positif et propice aux affaires, rendre les institutions publiques plus coopératives au lieu de mettre les bâtons dans les roues, diminuer le coût de l'entrée et de la sortie et contribuer et inciter à l'investissement et à la concurrence.

De nombreuses recommandations formulées dans le présent rapport sont générales. Cela ne pose pas problème parce que les politiques particulières profitent à de nombreux secteurs d'activités et ne les entravent pas. Leur portée est large et ne se limite pas à un cadre précis. D'un autre côté, les politiques particulières des marchés nécessitent des informations précises sur la tendance des marchés individuels.

Le soutien des secteurs de production : Des institutions aux programmes

Les petites et moyennes entreprises suscitent beaucoup d'intérêts dans tous les pays du monde, en raison du rôle essentiel qu'elles jouent dans les économies nationales, que ce soit en matière de création d'emploi ou de développement des régions éloignées des principaux centres d'affaires.

Au cours des dernières années, le Liban n'a pas manqué de suivre et de soutenir les nouvelles entreprises et les nouveaux investissements dans de nombreux domaines, notamment dans le secteur financier, et ce, en élaborant certains programmes ou en établissant des institutions chargées de soutenir les investissements locaux et de développer les capacités techniques, administratives et commerciales des entreprises. Dans de nombreux cas, les institutions internationales et régionales ont participé aux programmes proposés en finançant des projets ou en offrant un soutien technique.

Élaboration des politiques de soutien aux investissements au Liban

Depuis son indépendance en 1943, le Liban a adopté un régime économique libéral fondé sur la structure du marché, sans intervention directe de la part du secteur public, à l'exception des permis de monopole accordés pour certains services de base, comme l'électricité, l'eau, le téléphone, l'audiovisuel et l'exploitation des ports, des aéroports et des chemins de fer. L'Etat libanais a également investi, aux côtés du secteur privé, dans le secteur des transports en commun locaux par l'intermédiaire de la société des chemins de fer et du transport en commun ainsi que dans les secteurs des soins de santé et de l'éducation en établissant des hôpitaux, des dispensaires publics, des écoles publiques et l'Université libanaise. Dans certains cas, l'Etat libanais a été obligé d'intervenir dans certaines institutions en détresse comme les banques, notamment la banque Intra, et les sociétés qui lui sont affiliées, Middle East, la société d'aviation et deux raffineries de pétrole, et ce, après que l'Etat libanais est devenu propriétaire de la raffinerie de Tripoli à la suite de la nationalisation du secteur pétrolier en Iraq, et que le secteur public est devenu propriétaire de la raffinerie d'Al Zahrani à la suite de la fermeture de la voie de transport permettant d'y transporter le pétrole brut d'Arabie Saoudite.

Outre ces investissements directs, l'Etat libanais a pris quelques mesures visant à soutenir certains secteurs ou entreprises de production locales pour encourager les

investissements dans certains secteurs qui sont considérés comme vitaux pour la croissance, notamment, l'agriculture, l'industrie, le tourisme et l'artisanat. Par l'entremise des institutions publiques, l'Etat libanais a également financé la promotion du secteur du tourisme et de la culture.

Les aides publiques au secteur privé ont été axées sur différentes initiatives, y compris : (1) les décisions administratives qui protègent la production nationale de l'importation, que ce soit en augmentant les taxes douanières ou en limitant entièrement ou partiellement le volume des produits importés, (2) l'établissement d'institutions financières spéciales pour soutenir les investissements dans les secteurs de base en assurant le financement ou en aidant à écouler la production, (3) la création de programmes spéciaux gérés par le secteur privé et financés par la caisse du Trésor libanais.

Quelles sont les mesures les plus importantes qui ont été prises en ce sens depuis les premières années de l'indépendance jusqu'à nos jours ?

1- Les protections en matière de douanes et d'importations

Dans ce cadre, l'aide publique repose sur des décisions traditionnelles adoptées par de nombreux pays pour protéger la production locale de la concurrence étrangère, surtout dans les secteurs de l'agriculture et de l'industrie de transformation. Au nombre de ces décisions, citons :

a) La hausse des taxes douanières sur les types de marchandises à protéger, comme c'est aujourd'hui le cas pour les légumes, les fruits, le vin, la volaille, les fromages, quelques minéraux et l'industrie du meuble.

b) La diminution ou l'interdiction de l'importation des marchandises que le Liban produit également, comme les olives, les agrumes et le ciment, en imposant aux exportateurs étrangers d'obtenir un permis de la part du ministère de l'Industrie et du ministère de l'Agriculture ou en respectant un calendrier qui interdit l'importation de certains produits agricoles à des périodes déterminées de l'année durant lesquelles la production locale suffit pour assurer les besoins du marché libanais. Bien que le Liban ait signé plusieurs accords de libéralisation des marchés, il a continué de mettre en œuvre certaines décisions qu'il aurait dû annuler après l'adoption de la nouvelle loi douanière en 2000 qui prévoyait la suppression de toutes les taxes douanières et de les compenser par la TVA et des droits à l'importation forfaitaires de 5 %. Toutefois, des objections de certains secteurs contre cette loi ont obligé l'Etat à rétablir certaines protections douanières et à annuler les droits de 5 % sur certaines importations qui sont considérés comme une rentrée pour les industries locales.

2- Les institutions publiques qui soutiennent les secteurs de production

Ces institutions se sont multipliées, surtout entre 1960 et 1975. Elles proposent de nombreux services allant du financement à l'écoulement de la marchandise, en passant par la stabilisation des cours de certains intrants ou le remboursement de prêts pour baisser le coût que doivent assumer les producteurs. Parmi les grandes institutions, nous pouvons citer :

a) La régie libanaise des tabacs et tombacs : elle est chargée de soutenir l'agriculture du tabac en achetant la production locale au prix de revient estimé que l'agriculteur doit assumer, avant de procéder à la fabrication et de vendre le produit à l'étranger. Cet organisme a connu de nombreux développements et a joué un rôle positif au cours de la période qui a précédé la guerre du Liban en 1975 puisqu'il a, en effet, réussi à produire la plus grande partie de sa production nationale dans ses usines locales. Toutefois, la détérioration de la situation sécuritaire et la dégradation des capacités administratives de la régie ont entraîné l'arrêt de la production et la hausse du déficit d'exploitation, alors que le nombre des employés est resté le même, que les permis d'agriculture du tabac ont augmenté, que la qualité de production a diminué et que le prix d'écoulement de la marchandise dans les marchés étrangers a considérablement chuté. Au cours des années précédentes, l'on a pu contrôler certaines de ses dépenses, mais le déficit financier annuel est resté élevé, sans meilleurs résultats économiques pour cette agriculture et sans que la production s'améliore. Ce fardeau s'est encore alourdi avec l'émergence de facteurs politiques et sociaux, surtout que le soutien du tabac a été considéré comme nécessaire pour permettre aux habitants du sud de tenir ferme puisque la plupart d'entre eux travaillent dans l'agriculture du tabac.

b) L'Office des céréales et de la betterave sucrière : cet organisme est chargé de soutenir l'agriculture des céréales et de la betterave sucrière en achetant la production et en l'écoulant sur les marchés locaux. L'aide à ces deux secteurs d'agriculture passe par l'achat des récoltes locales à des prix fondés sur le coût de production qui sont généralement plus élevés que les prix enregistrés sur les marchés internationaux. L'Office des céréales et de la betterave sucrière a mis en place un mécanisme de financement des céréales par les consommateurs et non par le Trésor public, étant donné que le ministère de l'Économie et du Commerce, qui est responsable de cet organisme, vend la production locale aux moulins privés à des prix supérieurs aux prix des marchés internationaux afin de couvrir les dépenses réelles des agriculteurs. Les moulins ajoutent alors les écarts de prix aux dépenses d'exploitation, ce qui élève le prix de la farine, et par suite, le prix du pain pour les consommateurs. Notons que le blé local

n'est pas utilisé pour la fabrication du pain libanais, mais il est exporté ou transformé pour la fabrication de produits féculoux et de leurs dérivés, comme la semoule de blé dur et les pâtes.

Pour ce qui est de la betterave sucrière, le ministère achète les quantités de sucre produites, et ce, selon le taux de sucre tiré de la betterave, ajoute les dépenses de production de la seule usine qui se trouve dans la région de Masnaa, et les vend aux grossistes sur le marché libanais. Au cours des années précédentes, cette subvention a été annulée, car elle pesait lourd sur le Trésor, mais le gouvernement libanais a décidé de la réintroduire il y a environ 3 ans. Cependant, la suspension de cette aide a causé une diminution importante des quantités produites. Malgré cela, le coût de production de la betterave sucrière est élevé, car les techniques et le matériel utilisés dans la raffinerie sont anciens, ne permettent plus d'assurer une forte productivité et consomment beaucoup de carburant. La subvention consacrée à la betterave sucrière s'élève à 12 millions de dollars par an, alors que la subvention consacrée au blé est de 25 millions de dollars par an. La première est assumée par le Trésor, tandis que la seconde est couverte par le consommateur libanais.

c) Le plan vert : cette association a été établie au début des années 60 pour aider à la construction de l'infrastructure et aménager les terrains agricoles dans toutes les régions du Liban. Ce projet a permis de remettre en état de nombreux terrains et de construire des routes agricoles dans toutes les régions libanaises. Il a aussi contribué au reboisement de certaines régions et à la distribution d'un grand nombre de plantes et de graines, ce qui a permis d'introduire de nouveaux genres de produits agricoles. En raison de la crise politique qui a touché le Liban en 1975, les services de cet organisme ont diminué et sont devenus marginaux jusqu'à nos jours, étant donné que le plan vert a perdu ses capacités administratives et son rôle se limite à la distribution de quelques plantes et graines sans aucune stratégie agricole claire et efficace.

d) La banque agricole et la Banque Nationale pour le développement industriel et touristique : En plus d'offrir des services aux secteurs agricole et industriel, d'adopter des mesures de protection douanière et de diminuer l'importation, l'Etat libanais a établi des institutions financières et bancaires en vue d'assurer des crédits d'investissement à moyen et à long termes, avec des taux d'intérêt faibles. De nombreuses entreprises industrielles ont profité de ces crédits, mais la chute du taux de change de la livre libanaise en 1984 a entraîné la disparition des capitaux de ces institutions et a rendu leurs services insignifiants ; c'est pourquoi elles sont aujourd'hui inactives.

e) L'Institut de garantie des investissements : Au début des années 80, l'Etat libanais a tenté de stimuler les investissements au Liban en donnant des garanties qui se sont limitées à la couverture des dangers liés à la guerre et à l'indemnisation des pertes matérielles qui pourraient découler des opérations militaires. L'Etat libanais s'est engagé à couvrir ses dangers au moyen des fonds du Trésor, au cas où un incident majeur se produirait. Toutefois, les souscriptions se sont limitées à quelques investissements privés, et malgré cela, l'Etat a été obligé d'indemniser de lourdes pertes découlant de l'invasion israélienne qui a touché les équipements de communication privés des téléphones mobiles en 1996. Par suite, les services de l'institut ont été progressivement annulés. Bien que sa structure administrative soit toujours en place, elle n'est plus que marginale.

f) L'Institut de garantie des dépôts, Kafalat : depuis la crise de la Banque Intra en 1966, l'Etat a collaboré avec des institutions bancaires pour mettre en place l'Institut de garantie des dépôts qui vise à garantir les fonds des déposants dans les banques libanaises, si l'une d'entre elles venait à faire faillite. Cet institut a été financé au moyen de primes de 2 pour mille qui sont payées équitablement par les banques et le Trésor sur l'ensemble des dépôts de chaque banque. Ces primes sont toujours versées par les banques, mais l'Etat a arrêté de payer sa part compte tenu des difficultés financières dont il souffre, prétextant également la décision de la Banque du Liban qui joue depuis plusieurs années le rôle d'assureur pour chaque faillite bancaire. Par conséquent, l'Institut de garantie des dépôts n'est plus indispensable pour compenser les pertes des petits déposants. En effet, depuis sa création, l'Institut de garantie des dépôts n'a jamais versé d'indemnités et a pu donc accumuler des fonds dont certains ont été transférés à la société Kafalat qui a été établie en 2000 pour assurer les crédits bancaires propres aux investissements dans les secteurs clés, à savoir, l'agriculture, l'industrie, le tourisme, l'artisanat et l'informatique. La société Kafalat appartient à 75 % à l'Institut de garantie des dépôts et à 25 % aux banques libanaises. Ce partenariat permet d'assurer une administration indépendante, fondée sur le principe de bonne gestion suivie par le secteur privé.

Depuis sa création, Kafalat a pu garantir environ 11 000 prêts de plus de 2,5 milliards de dollars. Le secteur industriel s'est taillé la part du lion avec 60 % de la valeur des prêts, suivi du secteur du tourisme avec environ 32 %, alors que les autres prêts ont été distribués entre le secteur de l'informatique (5 %), l'agriculture et l'artisanat. En ce qui concerne la répartition géographique, les prêts garantis par Kafalat étaient plus divers que les prêts bancaires, puisqu'ils ont été répartis équitablement entre les gouvernorats,

même si la plus grande part a été allouée au Mont-Liban et à Beyrouth où se concentrent plus de 75 % des activités économiques libanaises.

La société Kafalat s'est avérée la plus productive par rapport aux autres organismes qui soutiennent les activités économiques libanaises, et ce, pour différentes raisons :

- Une bonne administration qui n'est pas soumise aux conditions d'emploi du secteur public.

- Les avantages tirés du programme des prêts subventionnés mis en place par le ministère des Finances et géré par la Banque du Liban.

- Le soutien offert par les banques libanaises qui sont répandues dans toutes les régions du Liban et qui sont responsables des prêts accordés aux investisseurs et garantis par la société Kafalat, les prêts étant sous la gestion des banques privées et la société Kafalat fournissant des garanties aux banques et non aux emprunteurs.

- Le soutien offert à la société Kafalat par les donateurs internationaux comme la Banque mondiale, la Banque européenne et USAID qui ont contribué à l'élaboration des programmes de Kafalat et à leur expansion de manière à englober de nombreux aspects des besoins en matière d'investissement, comme la hausse du plafond des investissements, l'amélioration des conditions d'emprunt, la prolongation de la durée des prêts, l'autorisation à couvrir des start-ups et la hausse du pourcentage de garantie des prêts de 75 % à 85 %.

Évaluation des institutions publiques qui soutiennent les secteurs de production

À l'exception de la société Kafalat, nous pouvons mettre les institutions publiques chargées de soutenir les principales activités économiques dans la case des institutions inefficaces et coûteuses pour l'économie libanaise et le Trésor. Les raisons de cet échec sont multiples, notamment :

- L'ingérence politique dans les affaires de ces institutions dont les conditions d'embauche sont les mêmes que celles de toutes les institutions publiques où le favoritisme prime les compétences et le professionnalisme dans l'administration et les nominations.

- L'absence de visions claires pour ce qui est des stratégies de soutien publique et sectorielle et le manque de suivi des développements économiques permettant de corriger les politiques de soutien qui ont été précédemment mises en place et qui, aujourd'hui, ne sont plus efficaces.

- La diminution des capacités administratives de ces institutions, en particulier, après l'éclatement de la guerre au Liban en 1975 et la régression de la productivité dans le secteur public.

- La limitation des dépenses d'exploitation contrairement aux dépenses engendrées par ces institutions publiques qui soutiennent l'activité économique, surtout que la plupart de ces institutions ne jouent pas actuellement de rôle utile. Cependant, les dépenses d'exploitation restent en vigueur comme c'est le cas dans de nombreuses autres institutions publiques qui ont partiellement ou complètement arrêté leurs activités, comme les raffineries de pétrole, les chemins de fer et les transports en commun, qui maintiennent depuis de longues années tous leurs employés en poste, qui obtiennent des primes de productivité et qui recrutent même de nouveaux fonctionnaires.

- La tergiversation dans la prise de décision concernant la fermeture ou la réactivation de ces institutions, surtout si les solutions exigées reposent sur des lois et non des décrets et des décisions ministériels et administratifs.

- La faible productivité administrative dans les ministères chargés de mettre en œuvre certaines mesures de soutien, notamment les ministères de l'Économie, de l'Agriculture, des Finances et de l'Industrie.

- La faible productivité et la corruption endémique dans de nombreuses institutions soutenant l'économie, le favoritisme politique et le fait que ces institutions n'aient pas à rendre des comptes ni à fournir des indicateurs de réussite ou de production.

Les programmes de soutien aux secteurs de production au Liban

Outre les institutions qui ont été établies pour soutenir les secteurs clés au Liban, l'Etat libanais a mis en place des programmes de soutien pour relancer l'économie ou combler les lacunes qui entravent certaines activités économiques. Au nombre de ces programmes, citons :

a) Le programme de prêts subventionnés : ce programme a été mis en place en 1998 après que les banques ont considérablement augmenté leurs taux d'intérêt sur les crédits, suite à l'accumulation de la dette publique et à la hausse des taux d'intérêt sur les bons du Trésor. En raison de cette hausse des taux d'intérêt, les investissements économiques productifs ont été remplacés par des instruments financiers plus rentables qui sont considérés comme des instruments de rente compte tenu des gains réalisés par les déposants et les investisseurs pendant de longues années et jusqu'à nos jours. Ce passage des investissements aux instruments financiers est connu sous le nom de « Crowding out effect » (effet d'éviction), ce qui prive l'investissement des ressources indispensables au développement et à l'amélioration de la production. D'autre part, la hausse des taux d'intérêt alourdit le fardeau financier qui pèse sur les sociétés qui empruntent des fonds auprès des banques, ce qui les décourage

d'emprunter pour investir et étendre leurs affaires. Par conséquent, le gouvernement a décidé d'élaborer des programmes de subventions aux prêts et de confier leur gestion à la Banque du Liban, avec la collaboration des banques libanaises, en chargeant le Trésor public de couvrir une partie des intérêts que les investisseurs versent aux banques. Cette subvention concerne uniquement les crédits d'investissement et non les crédits d'exploitation. Aussi seuls cinq secteurs déterminés peuvent en bénéficier, à savoir, l'agriculture, l'industrie, le tourisme, l'informatique et l'artisanat.

Non seulement le Trésor se charge d'une partie des intérêts, mais la durée des échéances des crédits s'est allongée à 7 ans, avec un ou deux ans de grâce selon le secteur d'investissement. Le lancement de ce programme a coïncidé avec l'établissement de la société Kafalat qui a facilité l'emprunt aux petites et moyennes entreprises en offrant des garanties aux investisseurs qui n'ont pas de garanties financières ou en nature et qui ne peuvent pas obtenir des crédits d'investissement en raison de l'absence de telles garanties.

Depuis son établissement, le nombre cumulé de prêts subventionnés a atteint les 16 000 prêts d'une valeur de 12 milliards de dollars. 60 % de ces prêts ont été alloués au secteur industriel et 32 % au secteur du tourisme, en particulier dans les régions du Mont-Liban et de Beyrouth. Certains ont pu profiter de ces prêts bien plus que d'autres, vu que 5 % des emprunteurs ont obtenu 40 % de la valeur des prêts alors que 60 % des emprunteurs ont reçu 20 % de la valeur des prêts.

Conformément aux mécanismes mis en place au lancement de ce programme, les taux d'intérêt subventionnés ont été fixés à 7 % pour les prêts de moins de 5 milliards de livres libanaises et à 5 % pour les prêts compris entre 5 milliards et 15 milliards de livres libanaises, la dernière valeur étant le montant maximal octroyé par prêt. Si l'on calcule les intérêts cumulés, le coût d'un seul prêt serait, en moyenne, de 27,5 % sur les 7 années d'emprunt. Ainsi pour chaque prêt de 1 million de dollars, le Trésor se chargeait de 270 mille dollars jusqu'à ce qu'il soit remboursé. Ce coût est jugé élevé, d'autant plus que la totalité des prêts octroyés a atteint le milliard de dollars pour la seule année de 2010. Ces taux d'intérêt ont été passés en revue en 2011, et ont été baissés à 4,5 %, sans aucune différence de volume.

Ce programme a encouragé les investissements au cours des 15 dernières années, a aidé au renouvellement des équipements et des matériels de production dans de nombreuses usines libanaises et a permis de lancer de nombreuses entreprises touristiques.

Sans aucun doute, le volume des investissements est le plus important dans les principales régions de production à Beyrouth et au Mont-Liban, mais d'autres régions plus éloignées ont également tiré parti de ce programme, étant donné que de

nombreuses industries lourdes se trouvent à l'extérieur des principaux centres économiques, vu la superficie des terrains qui sont nécessaires aux grandes industries.

Ajoutons à cela, les prêts de petite et moyenne tailles qui bénéficient des garanties de la société Kafalat et qui ont été distribués de manière équilibrée dans toutes les régions libanaises.

Au cours des années précédentes, les secteurs qui ne sont pas concernés par le programme ont demandé de pouvoir profiter d'une subvention, mais leurs demandes n'ont pas été satisfaites, malgré de nombreuses promesses en ce sens au cours des années dernières, d'une part, car le budget public n'a pas été voté depuis 2005, et d'autre part, en raison des crises financières que pourraient connaître les finances publiques, au cas où le volume des prêts subventionnés augmenterait.

b) Les programmes de prêts subventionnés par la Banque du Liban : la Banque du Liban ne s'est pas contentée de gérer les prêts subventionnés par le Trésor libanais, mais a également élaboré des programmes de subvention de prêts d'investissement pour de nombreux secteurs qui ne profitent pas des prêts subventionnés par le ministère des Finances. Ces programmes sont divers, selon les objectifs déterminés par les autorités financières. Ils comprennent les prêts subventionnés pour le logement ou le soutien du secteur de la construction et les facilités bancaires accordées en vue d'encourager les investissements écologiques et ceux qui économisent de l'énergie, de promouvoir l'investissement dans le secteur technique et celui de l'innovation et d'élargir la sphère pour y inclure les secteurs qui ne profitent pas des programmes de prêts subventionnés. Cette aide est considérée comme complémentaire aux prêts subventionnés et offerts par le ministère des Finances.

Dans ce cadre, le programme de la banque centrale a permis aux banques libanaises de pouvoir placer 60 % de leurs réserves qu'elles sont obligées de déposer à la Banque du Liban sans intérêt, et de souscrire des bons de Trésor, à condition qu'elles rendent cet intérêt acquis à ces créanciers. Ce programme offre aussi une aide d'environ 4 % des intérêts versés par les investisseurs aux banques libanaises.

En ce qui concerne les personnes qui investissent dans les secteurs qui ne sont pas visés par le programme gouvernemental pour la subvention des prêts, le plafond du prêt a été fixé à 60 milliards de livres libanaises, soit environ 40 millions de dollars, alors que le plafond des programmes de prêts subventionnés par l'Etat libanais ne dépasse pas les 10 millions de dollars. Pour cette raison, les projets d'investissement industriels et touristiques ont pu bénéficier des prêts de la Banque du Liban qui sont subventionnés pour les investissements supérieurs à 10 millions de dollars.

Le programme de la Banque du Liban a connu un grand succès auprès des banques

libanaises et des emprunteurs investisseurs, mais il a rapidement atteint ses limites, vu qu'il est lié aux réserves obligatoires que les banques libanaises ont commencé à perdre étant donné qu'elles ont utilisé la majorité de leur capacité.

En plus d'avoir utilisé les réserves obligatoires des banques commerciales, la Banque du Liban a emprunté des fonds aux banques à de faibles taux d'intérêt pour achever les chantiers de construction en stimulant les demandes de logement et en octroyant des prêts pour l'achat d'appartements et de maisons. Dans un premier temps, la Banque du Liban n'a pas fixé de plafond de prêts, mais l'a introduit progressivement. Aujourd'hui, ce plafond s'élève à 800 millions de livres libanaises par prêt. Pour ce qui est des autres secteurs, une partie des prêts a été destinée aux projets verts respectueux de l'environnement et aux investissements qui économisent l'énergie.

La Banque du Liban a introduit en 2014 un nouveau genre d'aide économique en allouant des prêts aux banques à de faibles taux d'intérêt pour que celles-ci investissent directement dans les capitaux des industries d'innovation et dans les nouvelles technologies, sans forcément passer par l'octroi des prêts aux entreprises. Malgré l'enthousiasme suscité par la circulaire n° 331, la mise en œuvre de ce programme n'a pas été facile, car les opportunités se faisaient rares et les banques n'avaient pas les capacités suffisantes pour contribuer à la gestion de ces investissements. Par conséquent, la majorité des banques ont mis en place des fonds d'investissement ou ont contribué à d'autres fonds chargés de gérer les entreprises participantes, vu que la gestion sort du cadre du travail traditionnel des banques libanaises qui n'ont pas forcément d'expérience dans la gestion des entreprises.

Il est encore trop tôt pour évaluer ce dernier programme, surtout à l'ombre de la crise politique et économique actuelle qui décourage les investissements, même si le financement est assuré.

Outre la garantie des prêts octroyés aux entreprises et l'encouragement des banques à investir dans les activités innovantes, la Banque du Liban, en collaboration avec l'association des banques, s'est montrée flexible dans la gestion de certains prêts commerciaux que les bénéficiaires peinent à rembourser à cause de la situation économique. En effet, elle a restructuré ces dettes ou leur a assuré des provisions exceptionnelles pour éviter l'insolvabilité ou la faillite de ces entreprises. Cette initiative se fait de façon individuelle, selon le cas de chaque entreprise, en particulier dans le secteur de l'immobilier où les garanties collatérales sont disponibles, mais où il est difficile de les exploiter en raison de l'impasse dans lequel se trouve ce secteur aujourd'hui.

c) Les programmes de subvention des exportations agricoles : depuis 15 ans, le Liban a créé un programme de subvention des exportations agricoles pour compenser

les charges supplémentaires que subissent les exportateurs lorsqu'ils traversent les frontières terrestres pour exporter de la marchandise aux pays arabes qui accueillent plus de 90 % de ces exportations. Ces charges découlent des décisions administratives et des mesures arbitraires imposées par les politiques d'exportation de ces pays, telles que les heures strictement fixées pour la circulation des camions, le temps d'attente aux frontières, l'interdiction de charger les citernes de carburants subventionnés dans ces pays, l'imposition de droits administratifs injustifiés, les contrôles sanitaires et les conditions strictes qui ne figurent pas dans les textes et les systèmes internationaux de libre-échange, sans oublier les obstacles qui découlent des pots-de-vin, de la corruption qui ronge de nombreuses douanes et du contrôle effectué par la plupart des pays voisins.

La gestion du programme de subvention des exportations agricoles a été confiée à IDAL (l'Autorité de développement des investissements au Liban) qui collabore à cette fin avec des sociétés internationales de contrôle comme Veritas et TUV. Un mécanisme de surveillance efficace a été mis en place pour éviter toute manipulation ou fuite des capitaux. Ce programme est celui qui a connu le plus de succès comparativement aux autres programmes de soutien au secteur agricole, vu qu'il a permis de faciliter la sortie des produits agricoles sur la base des principes de l'amélioration de la qualité et du respect des normes techniques qui sont une condition préalable pour bénéficier d'un remboursement. Ces améliorations ont eu des répercussions sur les marchés intérieurs qui ont imposé aux commerçants agricoles de respecter les normes de production et d'emballage propres à l'exportation.

Toutefois, certaines remarques négatives sur ce programme ont été enregistrées, notamment les coûts élevés qu'il représente pour le Trésor et la tergiversation dans le remboursement par le ministère des Finances. Cela a eu des retombées négatives sur les agriculteurs puisque les commerçants achetaient les récoltes et fixaient leurs prix et les délais de paiement selon les conditions de collecte des remboursements, ce qui a tracassé les agriculteurs qui ont été contraints d'accepter ces conditions pour assurer leurs besoins en espèces.

En outre, nombreuses sont les personnes qui ont critiqué le fait que ce programme ne fait pas l'objet de réévaluation périodique et de révision pour qu'il s'adapte aux derniers développements du marché et de la production. Les remboursements dépendent de la rentabilité des exportations, sachant qu'ils ont parfois atteint plus de la moitié de la valeur réelle du produit exporté (comme dans le cas des exportations de pastèques et de pommes de terre), alors que d'autres produits ont besoin de plus d'aide qui leur permette de faire concurrence et de pénétrer de nouveaux marchés. Les remboursements n'imposent pas l'amélioration de la qualité des produits, ni la mise en place de programmes de formation ou des mécanismes de contrôle

développés qui permettent d'améliorer la qualité des produits et aident à la conquête de nouveaux marchés.

De la subvention programmée à la gestion de la crise

En raison de la crise politique syrienne qui en est à sa cinquième année et des répercussions négatives du printemps arabe dans de nombreux pays de la région, l'économie nationale et les entreprises libanaises peinent à maintenir leur niveau de croissance antérieur et à parvenir aux marchés traditionnels étrangers, notamment les pays arabes. Au début de la crise syrienne, les entreprises libanaises qui exportent de la marchandise par voie terrestre ont subi la hausse considérable des coûts d'exportation, mais elles ont réussi à s'adapter à cette nouvelle réalité, surtout que de nombreuses voies d'exportation sont restées ouvertes. Avec la dégradation de la situation en Syrie, les passages terrestres ont été fermés les uns après les autres et, depuis quelques mois, ils sont complètement fermés. Il n'est donc aujourd'hui possible d'exporter du Liban que par voie maritime ou aérienne, ce qui entraîne des coûts exorbitants que les entreprises libanaises exportatrices ne peuvent assumer. De plus, les importateurs, en particulier dans les pays arabes, hésitent à importer des produits du Liban, étant donné que les sociétés libanaises ne parviennent pas à garantir les importations de manière sûre et régulière, ce qui entraîne des pertes aux importateurs, d'autant plus que la plupart des pays du Golfe n'encouragent pas l'importation du Liban pour des motifs sécuritaires et politiques et interdisent à leurs ressortissants de voyager au Liban. Cette interdiction a donné lieu à une baisse considérable du nombre de touristes au Liban, ce qui a privé les sociétés libanaises d'une grande partie de leurs clients traditionnels qui ont un pouvoir d'achat élevé. Les indicateurs actuels montrent que les chiffres des secteurs commerciaux du luxe ont connu un recul qui varie entre 15 % et 30 % au cours des quatre dernières années. En effet, la crise actuelle ne touche pas uniquement les secteurs exportateurs, mais aussi les secteurs du commerce et du tourisme qui sont considérés comme les activités économiques les plus importantes au Liban.

Dans le but d'atténuer les effets de ces nouveaux risques, le gouvernement libanais a essayé d'assurer des solutions de rechange en matière de transport vers l'étranger en mettant à disposition des cargos maritimes qui permettent d'éviter de passer par les frontières syriennes terrestres et de transiter par les ports turcs, égyptiens et saoudiens, bien que le Trésor soit ainsi obligé d'assumer une grande partie des coûts supplémentaires. Toutefois, ces solutions se sont heurtées à des obstacles techniques, notamment le manque de volume nécessaire pour l'exportation de manière périodique

et régulière et l'endommagement des biens exportés à la suite de leur charge et de leur décharge dans les ports, du travail de détection et d'examen ainsi que des retards de livraison. En raison de ces difficultés, l'Etat libanais n'a pas pu offrir de services réguliers aux exportateurs, d'autant plus que le secteur public libanais manque d'organisme interne qui pourrait convenablement gérer de tels problèmes. À l'ombre de cette impasse politique et administrative interne, il est difficile de conclure des contrats de sous-traitance avec le secteur privé qui n'est même pas enthousiaste à l'idée de participer à de tels projets coûteux dont les objectifs sont flous. S'ajoute à cela, les difficultés d'assurer les recettes du Trésor libanais.

Le gouvernement libanais tente de prolonger les délais de certaines déclarations et certains versements d'impôts afin d'aider les entreprises à surmonter leurs difficultés financières et monétaires, mais les organismes économiques estiment que ces mesures sont timides et n'aident pas à faire face à la crise, notamment en l'absence de vision claire portant sur ces mesures qui sont assujetties aux décisions unilatérales du ministère des Finances. Le moins que l'on puisse dire, c'est que ces mesures sont souvent fragmentées, bien que l'administration fiscale ait intensifié les poursuites des entreprises, notamment les fondations, pour fraudes fiscales, et ce, de manière arbitraire et discrétionnaire et selon sa compréhension stricte de la législation fiscale. Les organismes et les secteurs économiques considèrent que ces mesures entravent les affaires dans le cadre de cette crise que subissent tous les secteurs d'activités et les sociétés productrices depuis quatre ans, sans aucune solution à court et à moyen terme.

Les organismes économiques n'estiment pas que la flexibilité dans l'application des décisions fiscales entraîne plus d'évasion fiscale, mais ils pensent plutôt qu'elle s'avère nécessaire pour stimuler la croissance sur fond de concurrence étrangère qui s'intensifie pour créer un climat favorable à la croissance. Dans son rapport annuel, la Banque mondiale a considéré le Liban comme l'un des pays les moins aptes à garantir un climat économique favorable aux investissements et a estimé qu'il ne modernise pas ses lois et ses mécanismes administratifs relatifs à l'environnement des affaires.

Élaboration des futurs programmes de soutien aux secteurs économiques

Malgré les divers points négatifs des institutions spécialisées et des programmes de soutien aux secteurs de production, le secteur public doit continuer à en établir afin de soutenir et de stimuler la production nationale, et ce, dans le cadre d'un plan clair et par l'intermédiaire de mécanismes efficaces qui permettraient de garantir une forte

productivité et qui diminueraient autant que possible le gaspillage et les dépenses que doit assumer le Trésor. Les bases suivantes résument le cadre de ce soutien :

1- Adopter un plan global portant sur les aides gouvernementales au lieu de mesures arbitraires, précipitées et fragmentées qui sont prises sous le poids des crises, des pressions des secteurs et des échéances politiques.

2- Combiner les aides pour de meilleurs résultats. Par exemple, il est possible de n'accorder aucun prêt subventionné ou remboursement sans que les bénéficiaires ne suivent des programmes de formation pour leurs ressources humaines, ne renforcent leurs capacités administratives et n'améliorent la qualité et les normes de production.

3- Ne pas faire de distinction entre les secteurs et les activités économiques et ne pas considérer l'agriculture ou l'industrie de transformation comme plus importante que le secteur des services qui représentent plus de 80 % du PIB, surtout que les industries et les agricultures traditionnelles libanaises ne peuvent plus faire concurrence sur les marchés régionaux et internationaux. Il est très coûteux et peu rentable de vouloir les préserver à tout prix. Il faudrait plutôt bien étudier les politiques établies et mettre en place un calendrier détaillé et des indicateurs de réussite clairs.

4- Évaluer périodiquement des programmes, déterminer leurs résultats réels et les comparer aux objectifs fixés lors de l'élaboration des programmes. Cette évaluation comprend les dépenses que doivent assumer le Trésor, le citoyen ou d'autres institutions et les résultats financiers, économiques et sociaux, pour ce qui est de la création d'emplois ou du maintien des populations rurales dans les campagnes et leurs régions.

5- Apporter les corrections nécessaires qui seront déterminées par l'évaluation périodique pour éviter tout bouleversement financier qui aurait des conséquences négatives sur les ressources financières publiques ou qui augmenterait les charges de consommation par rapport aux citoyens. Les corrections ne se limitent pas aux indicateurs financiers, mais incluent les corrections administratives aux institutions et aux programmes et prennent en considération les retombées liées aux accords de libéralisation commerciale régionaux et internationaux que le Liban essaiera de conclure.

6- Ne pas se contenter des programmes de soutien financier aux producteurs libanais, mais les élargir pour qu'ils incluent la formation et le renforcement des

capacités de production et qu'ils visent certaines classes de ressources humaines, notamment les femmes, les chômeurs, les nouveaux diplômés et les personnes qui habitent dans les régions rurales et éloignées.

7- Développer des réseaux d'orientation et de soutien administratif, encourager les conseillers et les patrons des grandes sociétés à soutenir les projets et les petites et moyennes entreprises, leur prodiguer des conseils pour leur permettre d'améliorer la production, d'assurer le financement et d'étendre les marchés, surtout pour ce qui est de l'exportation, et offrir des primes fiscales et financières aux petites et moyennes entreprises qui prennent en charge de nouveaux entrepreneurs dans le but d'orienter les patrons et leur offrir l'expérience et les conseils pour la réussite de leurs affaires.

8- Lancer des initiatives pour restructurer les entreprises qui sont en difficulté et offrir des incitations aux nouveaux investisseurs afin qu'ils contribuent au redressement de ces entreprises, leur permettent de rester viables et protègent les emplois.

9- Attirer des sociétés et des fonds d'investissement locaux et étrangers grâce à diverses mesures incitatives. Il est par exemple possible de leur offrir des garanties partielles pour leurs investissements, comme celles dont bénéficient les banques dans le cadre de la société Kafalat, et de leur proposer des prêts subventionnés.

10- Activer LEBEX, l'association libanaise pour la promotion des exportations, par l'intermédiaire de programmes clairs comme la garantie des opérations de promotion. L'exportateur participant aux opérations de promotion ou aux expositions à l'étranger pourra ainsi assurer une partie de ses dépenses, au cas où il ne pourrait pas réaliser les ventes qu'il souhaite dans les marchés cibles.

11- Établir des centres d'entrepreneuriat dans les universités privées et toutes les facultés de l'Université libanaise et les encourager à lancer des projets fondés sur leurs capacités d'innovation.

12- Soutenir le développement des projets gérés par les femmes grâce à des mesures incitatives, des politiques particulières et des séances de formation spécialisée et encourager la création d'associations et d'initiatives visant à renforcer leurs capacités entrepreneuriales.

13- Tirer parti des programmes internationaux et régionaux qui sont en places pour lancer la plupart des initiatives, puisque le Liban se trouve depuis longtemps sur la liste des bénéficiaires, mais a gaspillé ses chances de réussir ses projets de soutien aux entreprises.

14- Ces programmes ne peuvent être un succès sans la participation active des institutions et des associations professionnelles du secteur privé qui sont capables de déterminer les besoins et les projets qui renforcent les entreprises et de les aider à mettre en place des plans et des politiques clairs qui leur permettraient de s'adapter aux changements rapides auxquels est confrontée l'économie mondiale.

L'amélioration des conditions de la productivité

Dans les pays émergents, la notion de productivité trouve ces racines dans le développement et entraîne habituellement une hausse de la demande en main-d'œuvre tout en influant directement sur le niveau de vie des individus. La situation est similaire dans les pays développés, mais la bonne conscience de ces derniers leur permet de répartir les revenus plus équitablement. La productivité des ressources humaines dépend surtout de leur culture, de leur formation, de leur expérience¹, des heures qu'elles consacrent au travail, de la bonne gouvernance instaurée, de leurs motivations sociales ainsi que de leur attitude professionnelle. En effet, plus les ressources humaines maîtrisent l'utilisation des outils techniques et informatiques développés, plus leur productivité augmente. De même, plus l'entreprise exploite des compétences de qualité, utilise des équipements de pointe et adopte une réglementation efficace, plus sa productivité progresse. Cependant, il est difficile de faire le lien entre la productivité d'une entreprise et le niveau global de productivité d'un pays. Il n'est pas non plus facile de connaître les raisons qui se cachent derrière une hausse ou une baisse de la productivité globale. La capacité de production d'un pays dépend-elle de l'ensemble des capacités de production des entreprises et des individus ? Dans son livre « Can Japan Compete ? »², l'auteur Michael Porter déclare que certaines régions rurales au Japon sont encore privées d'électricité, et donne l'exemple d'un ouvrier qui est obligé de faire tourner un mécanisme qui ressemble aux pédales d'un vélo dans le but de produire l'énergie dont il a besoin pour faire fonctionner sa machine. Sans aucun doute, la productivité de cet ouvrier est très faible et ne peut donc faire concurrence sur le libre marché. Toutefois, sa production permet à l'Etat d'économiser une partie des allocations qui auraient dû lui être versées, s'il était au chômage. Cet exemple reflète l'un des aspects de la productivité de ce pays et montre bien la manière dont il garantit le niveau de bien-être auquel la société aspire, et ce, à moindres coûts.

Au Liban, et dans de nombreux pays, il existe d'une part, des entreprises qui connaissent un immense succès et d'une autre part, des sociétés agricoles et industrielles, surtout dans les zones éloignées, dont la productivité est très faible et qui

(1) Gary S. Becker considère dans son livre *Le capital humain* que la culture, la formation et l'expérience sont un investissement dans le capital intellectuel qui complète les investissements matériels et non matériels productifs. .

(2) Michael Porter, *Can Japan Compete?*

font faillite les unes après les autres, si l'Etat ne leur vient pas en aide. Celles-ci ne contribuent plus à la croissance du PIB, entraînent une hausse du taux de chômage et encouragent l'émigration. Elles sont considérées comme l'un des points faibles de l'économie du marché, ce qui pousse les pays développés à tenter de soutenir le niveau de vie des personnes à revenus modestes en mettant en place des politiques sociales qui assurent des soins de santé gratuits pour tous, des écoles publiques et des allocations de chômage, et en proposant des programmes de formation qui permettent de rendre l'expérience et les compétences des chômeurs compatibles avec les opportunités d'emploi.

D'autres pays, notamment les pays en voie de développement, n'assument pas leurs obligations sociales qu'elles considèrent comme dépassant leurs capacités économiques. Cela engendre des pertes en ressources humaines et gaspille les sommes que le pays a sacrifiées pour leur éducation et leur formation. En conséquence, le taux de pauvreté et de marginalisation sociale augmentent et l'éventail des personnes ouvertes aux idées subversives s'élargit chaque fois que l'écart entre les riches et les pauvres se creuse. C'est ainsi que la productivité interagit avec les facteurs économique, social et sécuritaire. Nous n'allons pas les analyser, mais nous voulons mettre en lumière le lien entre eux.

La productivité dans la création et la distribution des richesses

Certains chercheurs ont tenté de faire de l'économie une science précise comme la physique et ont utilisé les mathématiques de façon excessive. Ils ont ainsi réalisé de grands progrès dans de nombreux domaines. Toutefois, il est impossible de tracer la réalité économique dans des limites étroites et de prévoir l'avenir au moyen de modèles mathématiques. L'économie est, et sera toujours, une partie intégrante de l'anthropologie et de la sociologie. Aujourd'hui, le monde croit presque unanimement au succès de l'économie de marché, après que la majorité des pays ont adopté l'économie dirigée qui est censée garantir l'égalité entre tous les citoyens grâce aux régimes socialistes. En effet, l'économie dirigée a connu une baisse de la productivité et l'écart entre le niveau de vie des citoyens de ces pays et celui des citoyens des pays ayant adopté l'économie libérale s'est élargi. Elle n'a pas réussi à garantir l'égalité à l'intérieur des pays qui se sont effondrés en raison de leur échec économique. Après la chute du rideau de fer, l'économie libérale a pris une nouvelle direction et le spectre du danger communiste s'effaçait peu à peu, poussant la plupart des pays à réviser leurs politiques de production en faveur d'une économie de rente, sans égard aux retombées que ceci pourrait avoir sur le chômage en raison de l'augmentation de l'offre. Ainsi le

fossé entre le revenu de la classe riche et celui de la classe ouvrière s'est creusé, tout comme l'écart entre les pays développés et les pays en voie de développement.

Depuis quelque temps, le Fonds monétaire international a publié une étude selon laquelle « l'accroissement des inégalités est une particularité de nos économies que nous avons soulignée au cours des deux dernières décennies. Elle entrave une croissance plus dynamique, car elle a donné lieu à moins de justice et d'équilibre en matière de revenus »³. Cependant, quelle est la norme d'une justice distributive, si l'on considère que le marché n'établit pas la justice et que la concurrence loyale n'est pas systématique dans les marchés ? Il est facile d'imaginer que l'augmentation du nombre de chômeurs et d'émigrés pour des raisons économiques influe négativement sur le PIB et ralentit la croissance. Nous sommes donc devant une double équation :

- La croissance ralentit lorsque l'éventail des revenus se resserre considérablement et que l'homme ne peut plus profiter de son activité et de son capital, comme ce fut le cas dans les pays communistes ;

- La croissance ralentit lorsque l'écart entre les revenus se creuse, et ce, selon les conclusions des études susmentionnées et de nombreux rapports et études similaires. C'est pour cette raison que nous trouvons logique de parler de « l'efficacité de la distribution » et non de « justice distributive », et de considérer la première comme une distribution des revenus qui permet d'assurer un taux de croissance plus élevé. La justice peut être rétablie grâce à un système qui garantit aux individus à faible revenu le revenu absolu le plus élevé. Ainsi « l'efficacité de la distribution » devient l'un des éléments clés de la « productivité ».

Produit intérieur brut et reprise de la croissance

Nous devons avancer l'hypothèse du « taux de distribution le plus efficace » et définir son contenu, son effet sur la productivité et sa contribution aussi bien au déclenchement de crises économiques qu'à l'essor économique. Logiquement, ce taux varie avec la multiplicité des sociétés et tourne autour d'un point d'équilibre déterminé par le régime socio-économique global du pays. Vu que les pays s'ouvrent les uns aux autres et que les médias audiovisuels se répandent, nous observons un rapprochement naturel des sociétés, une similitude dans les habitudes de consommation, et une interaction avec les politiques de protection sociale, ce qui insinue que « l'efficacité de la distribution » est plus équitable entre les sociétés qu'elle ne l'était dans les décennies précédentes. Depuis le début des années 90, l'on remarque une disparité constante des revenus dans les pays qui dirigent l'économie mondiale. Ceci n'est-il pas l'une des raisons principales de la crise économique mondiale ?

(3) J. D. Ostry, A. Berg, C. G. Tsangarides : *Redistribution, inégalité et croissance* ; FMI

Croissance du PIB, investissement et opportunités d'emploi

La croissance a soudainement fléchi au Liban en 2011, suite à l'embargo imposé par les pays du Golfe après la dégradation de la situation sécuritaire du pays. Ce déclin s'est poursuivi tout au long des quatre dernières années et se sont ensuivies de lourdes pertes qui ont causé la fermeture de nombreuses entreprises qui œuvraient dans le tourisme. Le secteur du commerce de détail a également été touché. La différence est que les institutions touristiques (les hôtels, les restaurants, les cafés, etc.) ont une main d'oeuvre pléthorique et ne peuvent pas supporter de charges administratives, si la crise dure plus que quelques semaines ; les entreprises commerciales ont également souffert de ce déclin qui a eu des retombées certaines sur leurs gains. Cependant, leurs dépenses administratives sont nettement inférieures, ce qui leur permet de survivre plus longtemps.

La productivité des entreprises a chuté en raison de la diminution de la demande, ce qui s'est reflété dans la macro-économie, laissant apparaître la faiblesse de la configuration économique fondée sur le volume du tourisme et sa vulnérabilité face à la situation sécuritaire.

Tableau 1 : Produit intérieur brut

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013*	2014*
À prix courants en L.L.	31 593	32 089	32859	37050	43465	52 974	57 300	60 419	64800	65 772	67 558
À prix courants en \$US	21	21,3	21,8	24,6	82,8	35,1	38	40,1	43	43,6	44,8
À prix constants de 2010 en L.L.	38649	39705	40323	44093	48117	53 075	57 300	58436	59663	60685	61707
À prix constants de 2010 en \$US	25,6	206,3	26,7	29,2	31,9	35,2	38	38,8	39,6	40,3	40,9
Croissance réelle en %		2,7	1,6	9,4	9,1	10,3	8	2	2,5	1,5	1,5
Taux d'inflation en %		-1,1	0,8	3,1	7,5	10,5	0,2	3,4	4,6	2,7	4
Coefficient de déflation implicite	82	81	81	84	90	100	100	103	108	108	109

Source: Administration centrale de la statistique.

Cette diminution de productivité a donné lieu à une chute constante des activités d'exportation qui ont atteint 28 % au cours des deux dernières années ; aussi, le recul des activités économiques et la concurrence syrienne ont entraîné une baisse réelle des salaires et des traitements, sans quoi l'exportation aurait davantage diminué et le déficit budgétaire aurait été plus important.

Évidemment, tous ces facteurs ont encore plus découragé les investissements dans le secteur de production et les transferts de fonds ont continué de servir à l'investissement dans l'immobilier et les centres financiers, même si cette tendance est en baisse, ce qui n'augure pas une amélioration de la productivité ni une stabilisation de l'emploi.

Tableau 2 : les exportations

	2010	2011	2012	2013	2014
Totalité des exportations (US\$)	4,253	4,265	4,483	3,936	3,313
Variation annuelle		0,28 %	5,11 %	-12,20 %	-15,83 %

Source: Statistiques douanières.

Une croissance sans développement

Au cours des dernières années, nous avons pu déceler la vulnérabilité de l'économie libanaise grâce aux faibles taux de croissance enregistrés. Cela a suscité des conflits sociaux qui n'ont pas été résolus, et qu'il est difficile de résoudre, comme la revendication de réforme radicale de la grille des traitements et des salaires dans l'administration. Les analystes ont considéré que cette revendication menace la stabilité monétaire et a des effets négatifs sur le niveau de vie et le taux de croissance qui est de toute façon quasiment nul, compte tenu de la place importante qu'occupe l'Etat dans l'économie libanaise, et ce, sachant que les salariés du secteur public n'ont pas du tout profité de la croissance qui a été observée depuis vingt ans.

Aussi la croissance élevée au cours des années précédentes ne s'est pas traduite en une amélioration palpable du niveau de vie, de l'enseignement public et des hôpitaux gouvernementaux, soit des services qui préoccupent le plus les citoyens. Tout au long des périodes successives de la vie nationale, nous avons observé aussi une divergence claire entre la croissance économique et le développement global. Les années 60 sont la seule période de la vie nationale qui a connu des efforts intenses visant le développement équilibré, grâce à un plan élaboré par le Père Lebret⁴, à la demande du gouvernement du président Fouad Chéhab qui a créé, à cet effet, des institutions administratives et sociales qui sont toujours actives, même si elles ne se valent pas en terme d'efficacité.

(4) Louis Joseph Lebret : *Besoin et nécessité du Développement au Liban* ; Mission IRFED, 1964

Tous les efforts de développement ont cessé durant la guerre et, au contraire, les régions ont commencé à souffrir d'isolement, d'effondrement économique, de la destruction des établissements privés et publics et de la négligence de l'administration centrale et ont perdu tous les éléments constitutifs de l'Etat. La période qui a succédé à la guerre s'est distinguée par un grand projet, « la reconstruction du Liban ». Ce projet a été financé à 80 % par des fonds locaux et une dette étrangère qui a ensuite pesé sur le Trésor. Lorsque l'on pointait du doigt la mauvaise gestion et les vols à l'ancien premier ministre Rafic Hariri, celui-ci répondait souvent : « Que pouvons-nous faire ? Devons-nous arrêter la reconstruction ? Au moins, nous aurions reconstruit le pays ». Ce fut en effet le seul résultat positif, vu que ce projet n'a eu que des retombées très limitées sur la croissance et que la productivité des investissements et de la main-d'œuvre ne s'est pas améliorée.

La productivité s'accroît principalement en améliorant les mesures administratives et en adoptant les moyens les plus efficaces qui permettent d'augmenter la qualité et de réduire les coûts. Cela aura alors des répercussions sur les infrastructures économiques, en particulier, le secteur industriel. Les ouvrages économiques locaux nous montrent que, depuis l'indépendance, les gouvernements successifs au Liban n'ont pas désiré encourager l'industrie de peur que le cercle de pauvreté ne s'élargisse autour des villes et que de forts syndicats à tendance communiste ne voient le jour. En réalité, rien ne prouve cette idée ; il est normal que certains politiciens pensent de la sorte, mais cette position n'était pas celle de la majorité pour qu'elle puisse justifier la faiblesse de l'industrie.

Depuis son indépendance, le Liban jouit d'une liberté politique et d'un libéralisme économique uniques au Moyen-Orient. Ce climat a attiré successivement les capitaux et les compétences de Palestine, d'Iraq, d'Égypte, de Syrie, et de bien d'autres pays encore, élevant ainsi le niveau de la demande globale, de la production, des salaires et des traitements, des cours de l'immobilier et de la qualité de vie. Par suite, l'importation a augmenté et la production industrielle et agricole a régressé en faveur des services, notamment de ceux qui sont relatifs au tourisme, à l'immobilier et au secteur financier.

Nous ne pouvons ainsi qu'affirmer le dicton qui dit que « la liberté et le libéralisme sont le pétrole du Liban ». En effet, le Liban a souffert du Syndrome hollandais⁵ associé au flux de capitaux et d'investissements à cette époque, tout comme les pays qui ont

(5) *Dutch disease*

extrait du pétrole et qui ont ainsi amélioré le pouvoir d'achat et le revenu réel des ménages, stimulé la demande et limité l'exportation et la production, donnant ainsi lieu à une hausse du taux de chômage.

Le modèle soviétique

Dans son livre « Le retour des dépressions économiques »⁶, Paul Krugman a écrit sur l'Union soviétique : « la production a nettement augmenté dans les années 50 et au début des années 60, sans que la productivité s'améliore. Le PIB a enregistré une forte croissance grâce à l'immense mobilisation de la main-d'œuvre et des investissements, tandis que la productivité globale ne progressait que très lentement. Ceci augurait une stagnation certaine de la croissance dans l'avenir proche ». Krugman conclut alors : « Malgré la forte croissance, la faible productivité globale était alors l'alerte précoce des problèmes que l'Union soviétique allait rencontrer ».

À cette époque, l'Union soviétique n'était pas seulement l'Etat qui faisait concurrence aux États-Unis en matière de puissance nucléaire, mais elle a gagné la course à l'espace en lançant le premier satellite spatial « Spoutnik ». Elle a cependant perdu la bataille économique, car elle n'a pas réussi à mettre à la disposition de son peuple les biens de consommation dont les Soviétiques entendaient parler de l'Occident et qui les attiraient. Cela met en exergue la dimension supplémentaire de la productivité, à savoir, l'adaptation aux spécifications de la demande comme le déterminent les marchés. Face à cette réalité, cette idéologie qui a duré 70 ans et qui était sur le point de conquérir le monde s'est effondrée.

Le pouvoir d'achat

Le pouvoir d'achat ne traduit pas forcément l'évolution de la productivité dans un pays, étant donné que de nombreux facteurs peuvent contribuer à la stabilisation, voire l'amélioration, du pouvoir d'achat de la monnaie. Nous avons bien vu l'exemple du Syndrome hollandais qui est l'expression qu'a choisie la revue *The Economist* à la fin des années 50 pour décrire la situation de l'économie hollandaise à la suite du flux de pétrole dans le pays et qui s'applique aux répercussions des revenus non justifiés sur l'activité économique, notamment les envois de fonds étrangers à effets positifs, l'ouverture à d'immenses marchés pour des raisons politiques, comme ce fut le cas à Taiwan et à Hong Kong, et l'adoption de la politique monétaire à grande échelle dans la politique de crédit, ce qui réduit l'activité productive.

(6) Paul Krugman: *The Return of Depression Economics* (Le retour de la dépression économique) ; Penguin, 2000

Inversement, la croissance de la productivité influe sur le pouvoir d'achat. Le modèle Mundell Fleming⁷ prouve que lorsque l'écart de productivité entre deux pays qui collaborent beaucoup (ou entre deux groupes de pays) se creuse, le pays le moins productif doit limiter la hausse des salaires et des traitements pour que la valeur de sa monnaie ne chute pas.

Les facteurs restant constants, la productivité contribue à la stabilisation du taux de change et toute baisse de productivité prive la monnaie nationale de ses principaux facteurs de stabilisation. Dans ce cas, l'administration doit contrôler l'entité monétaire et les taux d'intérêt doivent être revus à la hausse, ce qui décourage les investissements dans le secteur de la production et diminue les offres d'emploi.

La productivité et le commerce extérieur

Grâce à l'importation, l'économie parvient à améliorer les conditions d'accès aux éléments de production, notamment les matières premières, les matières auxiliaires, les produits intermédiaires et finaux ainsi que tous les services nécessaires à la production et à la consommation. Grâce à l'exportation, l'économie assure les moyens de financement de l'importation et des opportunités d'emploi suffisantes. La « balance des biens et des services » incarne cette activité et fait partie intégrante de la balance actuelle qui exclut les transferts de fonds des Libanais à leurs familles, vu que ces fonds sont générés à l'étranger.

Aux fins de la stabilité de l'économie mondiale, la Banque mondiale encourage tous les pays à équilibrer leur balance commerciale (biens et services). Cet équilibre permet d'élever le niveau de productivité grâce au commerce extérieur, aux investissements qu'il génère et aux emplois qu'il crée dans les secteurs de production. Quelles sont donc les mesures à prendre pour mettre un terme au déséquilibre de la balance commerciale ? Gardons à l'esprit que les fonds transférés par les Libanais de l'étranger soutiennent la consommation des ménages et ne distinguent pas entre les biens et les services importés ou fabriqués localement, et que les dépôts étrangers ont insuffisamment été exploités dans le cadre du secteur de production pour qu'ils puissent contribuer à la création d'emplois.

Lorsque les transferts de fonds vers la Suisse ont dépassé les capacités d'investissement de l'économie, les banques suisses ont imposé des taux d'intérêt négatifs sur les déposants. Toutefois, les déposants n'ont pas tourné le dos au marché

(7) Mundell Fleming model

financier suisse compte tenu des avantages que la Suisse leur offre et qui sont plus importants que les intérêts que leur proposent les autres marchés. Le marché financier libanais attire les déposants en leur offrant des avantages autres que l'intérêt, et les déposants n'y renonceront pas même si les taux d'intérêt chutent relativement. En revanche, dans ce cas, la cote de crédit sera revue à la hausse, sachant que les faibles taux d'intérêt en vigueur sont la conséquence de la concurrence entre les banques locales et non de la concurrence entre les banques locales et les centres financiers internationaux. Une chute modérée des taux d'intérêt contribue à l'amélioration de la production nationale et à l'augmentation des exportations et des investissements dans le secteur de la production.

La productivité et le marché de l'emploi

Le Liban est expert en formation professionnelle. Preuve en est que les étudiants libanais occupent des postes importants dans les pays du Golfe. Nous pouvons certainement progresser encore dans ce domaine, mais cela ne profitera pas à l'économie libanaise tant que l'investissement dans le secteur de la production n'augmente pas considérablement. Cela ne peut se produire avant de restaurer la rentabilité de toutes les entreprises du secteur privé qui sont capables d'embaucher des travailleurs. Pour ce faire, il est crucial de prendre une série de mesure qui permettrait d'établir un environnement favorable aux investissements (consulter le chapitre 4). Le fait intéressant est que les mesures prises ne sont pas utiles, entravent parfois le développement d'un climat propice aux affaires et ruinent tous les efforts déployés. La situation sécuritaire, la hausse des taux d'intérêt et la crise de l'énergie électrique ont également joué un rôle négatif en ce sens.

Le problème au Liban ne réside pas dans la productivité individuelle où l'on retrouve de grandes compétences dans les différents domaines, mais plutôt dans le niveau global de la main-d'œuvre. Aujourd'hui, la main-d'œuvre compte environ un million et deux cent mille personnes dont 20 % sont chômeurs. Le nombre des personnes qui travaillent s'élève donc à un million, dont 235 000 sont à la charge de l'Etat et des municipalités. Ainsi le nombre des travailleurs dans le secteur privé, tous métiers inclus, ne dépasse pas les 750 000 personnes.

Le chômage

Le volume de la main-d'œuvre dépend du travail des femmes et des jeunes, mais souvent ces personnes apparaissent sur le marché de l'emploi lorsque les opportunités d'emploi se multiplient. Les statistiques ne les prennent pas en compte, car elles ne

revendiquent pas leur droit de travailler lorsque le chômage ronge le pays, et choisissent souvent d'émigrer bien avant de décrocher leur premier emploi au Liban. La lutte contre le chômage permet de rectifier le volume de la main-d'œuvre du pays.

Au cours des 30 années d'or marquées par la « pensée keynésienne », le chômage était considéré comme la maladie la plus grave qui puisse toucher l'économie et il était nécessaire de la traiter au moyen de politiques monétaires et financières. En effet, cette tendance s'est poursuivie dans les pays industriels jusque dans les années 70, soit la période d'émergence de craintes d'une inflation qu'aurait pu provoquer, dans certaines circonstances, l'expansion monétaire prônée par la pensée keynésienne en période de crise. L'école de Chicago a adopté, avec de brillants économistes dont certains ont reçu le prix Nobel de l'économie comme Milton Friedman, Robert Lucas et Robert Barro, la théorie du « taux de chômage naturel ». En vertu de cette théorie, toute tentative de lutter contre le chômage au moyen de politiques monétaires (augmentation de la masse monétaire en élargissant la base de crédit) et financières (augmentation des dépenses d'investissement public au moyen du déficit et de l'endettement) est vouée à l'échec. Cette théorie a prévalu dans tous les pays industriels jusqu'à la crise mondiale de 2007. L'on a alors compris que suivre cette théorie, dans un tel contexte, entraînerait un effondrement de l'économie mondiale qui serait plus dangereux que la crise financière qui a frappé le monde dans les années 30 et qui ne s'est vraiment terminée qu'aux alentours de la Deuxième Guerre mondiale.

Nous avons affirmé auparavant que nos principes économiques reposent sur l'anthropologie et la sociologie ; ainsi les mécanismes économiques dépendent des développements de situation dans le pays et dans le monde. Ce fut le cas, lorsque le monde a réalisé la nécessité de soutenir les activités économiques menacées au détriment de l'Etat et que les pays industriels ont versé des sommes colossales, dont une grande partie est susceptible d'être gaspillée, afin de soutenir les entreprises financières et immobilières qui sont menacées de s'effondrer. Le retour au keynésianisme était circonstanciel dans le cas de la Grèce, mais l'application de la doctrine conservatrice qui prévalait avant la crise s'est avérée un échec.

Pour cela, nous n'allons pas rentrer dans des explications théoriques, mais nous tentons seulement de déterminer le but de mettre un terme au chômage qui ronge le pays. Le Sénat américain a promulgué en 1978 une loi⁸ qui impose à l'administration américaine de maintenir le taux de chômage aux alentours de 4 %. L'économiste

(8) *Le projet de loi Humphrey Hawkins.*

américain Lester Thurow avait proposé en 1968 de diminuer le taux de chômage à 3 % aux États-Unis « pour faire sortir les minorités marginalisées du cercle vicieux de la pauvreté ». Nous proposons donc de mieux contrôler le chômage en prenant désormais en compte tous ceux qui désirent travailler, y compris les jeunes qui émigrent pour rechercher du travail, et de fixer comme objectif provisoire le maintien du taux de chômage à 8 % au maximum, un taux que l'économie libanaise avait connu auparavant.

La main-d'œuvre

Sur 4 160 000 habitants au Liban, 2 720 000 sont en âge de travailler. La participation de la population active équivaut à moins de 45 % de ce chiffre, soit 1 220 000 personnes, dont 1 000 000 travaillent réellement, 235 000 d'entre eux étant à la charge de l'Etat.

Depuis le début de ce siècle, l'Union européenne aspire à faire travailler 70 % des habitants qui sont en âge de travailler – ceux qui ont entre 15 et 64 ans –, mais la crise mondiale l'a empêchée de réaliser son objectif et le nombre moyen de la main-d'œuvre dans l'Union est d'environ 65 % de la population active. Ainsi nous devons atteindre ce chiffre, si le Liban souhaite rattraper le progrès. Ceci sera possible lorsque le chômage chutera à son plus bas niveau.

La main-d'œuvre au Liban sera alors composée d'environ 1 768 000 personnes (65 % des 2 720 000) ; le nombre disponible pour la production (1 768 000 – 235 000) sera donc d'environ 1 440 000, à un taux de chômage de 5 %, au lieu des 765 000 enregistrés aujourd'hui.

Les options de politique économique

Notre monde a bien changé depuis deux ou trois décennies. Les axes politiques s'élèvent au rang des continents, alors que les régions à l'intérieur des pays demandent leur autogestion, voire leur indépendance. L'Union européenne tente de resserrer ses liens avec son environnement naturel, a créé « l'Union pour la méditerranée » et s'y est intégrée pour éviter toute confusion. En revanche, la Catalogne revendique son indépendance de l'Espagne ; les exemples similaires dans le passé et à présent sont nombreux et se multiplieront à l'avenir. D'une part, des Etats cherchent à s'unir pour affirmer leur place sur la scène économique mondiale et d'autre part, des régions aspirent à l'indépendance pour s'autodéterminer à leur façon. Il est important de connaître les forces attractives du monde pour découvrir le sort des pays.

Les relations économiques entre le Liban et les pays du Conseil de coopération du Golfe

Les échanges commerciaux entre le Liban et l'Arabie Saoudite constituaient 6,71 % des échanges commerciaux globaux en 2014 et occupaient la tête du classement. Les échanges avec les pays des Émirats Arabes Unis représentaient 5,74 %, succédant à la

Chine (6,25 %), mais devançant l'Italie (4,63 %). La totalité des échanges avec le Conseil de coopération du Golfe s'élevait à 14,27 %⁹.

Les exportations vers ces pays ont couvert uniquement 84 % des importations de ces pays, sans compter les services qui occupent le plus grand volume dans les pays du Golfe. Au cours des sept dernières années, les exportations ont augmenté de 42 % tout comme les importations qui ont grimpé de 35 %.

Tableau 3

Année	Exportations vers les pays du Conseil de coopération du Golfe			Importations des pays du Conseil de coopération du Golfe		
	Valeur (mille dollars)	Poids (tonne)	Pourcentage (%)	Valeur (mille dollars)	Poids (tonne)	Pourcentage (%)
2007	648,333	440,971	24 %	815,904	893,753	6 %
2008	777,699	485,848	22 %	1,177,258	925,056	7 %
2009	767,241	414,807	22 %	898,056	1,017,746	6 %
2010	848,713	421,673	20 %	1,174,312	1,121,697	6 %
2011	816,249	429,692	19 %	1,485,519	980,078	8 %
2012	891,193	449,057	20 %	1,517,835	1,120,803	7 %
2013	884,105	444,617	22 %	1,339,574	932,615	6 %
2014	920,648	508,014	28 %	1,102,492	664,881	5 %

Centre des études économiques de la Chambre du commerce de Beyrouth et du Mont-Liban.

Les investissements libanais dans les pays du Conseil de coopération du Golfe entre 1985 et 2009 ont atteint environ 4,7 milliards de dollars américains, soit 57,4 % de la globalité des investissements libanais dans les pays arabes. La plus grande part de ces investissements visait l'Arabie Saoudite, leur valeur étant de 2,4 milliards de dollars, suivie des Émirats Arabes Unis avec 1,5 milliard de dollars et du Koweït avec 683,6 millions de dollars. Les investissements des pays du Conseil de coopération du Golfe au Liban sont estimés à environ 11,4 milliards de dollars, soit 92,7 % des investissements arabes au Liban. L'Arabie Saoudite arrive en tête des investisseurs avec 4,8 milliards de dollars, suivie des Émirats Arabes Unis avec 2,9 milliards de dollars et du Koweït avec 2,8 milliards de dollars¹⁰.

(10) Centre des études économiques de la Chambre du commerce de Beyrouth et du Mont-Liban.

La valeur des transferts de fonds des émigrés libanais était supérieure à 8 milliards de dollars en 2014, la moitié venant de l'Arabie Saoudite, soit 4 milliards de dollars. Les transferts partant des pays du Golfe sont estimés à 2,5 milliards de dollars et ceux partant du reste du monde se sont élevés à 1,5 milliard de dollars.

Le rôle du Liban dans l'Union pour la méditerranée

L'Union pour la méditerranée a été créée en 2003. Elle a fait l'objet de vives discussions entre ceux qui voyaient en elle un projet pour la méditerranée à l'image de l'Union européenne et ceux qui la considéraient comme un besoin économique, mais qui n'acceptaient pas de créer un substitut de l'Union européenne, compte tenu de la participation de quatre Etats européens qui se trouvent sur la méditerranée, l'Italie, la France, l'Espagne et la Grèce, du Portugal qui est considéré comme un pays de la méditerranée et des pays de la mer Baltique. Tous étaient convaincus de l'importance de l'« Euromed » qui inclut les pays européens et les pays de la méditerranée pour faire face à la concurrence des grands blocs économiques dans le monde, notamment les États-Unis, la Chine, le Mercosur (le marché commun du sud) et l'Asean (l'association des nations de l'Asie du Sud-Est). Ainsi l'Union pour la méditerranée a vu le jour avec 43 Etats et a été nommée « l'Union des projets », un nom qui renvoie à son rôle économique et au besoin de redresser le niveau des pays de la méditerranée pour que la région puisse être à la hauteur des opportunités commerciales mondiales.

La position unique du Liban entre le Golfe et l'Union pour la méditerranée et sa participation aux deux groupes lui permettent de jouer un rôle important dans les financements, les investissements et le transfert des technologies et des compétences entre les deux groupes. Ceci n'est pas uniquement un moteur pour l'économie libanaise, mais un avantage pour les deux groupes et un élément de productivité naturel du pays.

La coopération avec les pays du sud de la méditerranée

Le déficit commercial pèse très lourd sur l'économie du Liban compte tenu du chômage qu'il engendre. Le pays arrive à combler ce déficit grâce aux flux d'argent qui ne compensent pas pour autant les pertes en matière de capacité de production et de développement global.

Nous relevons une augmentation du déficit dans un Liban qui importe des biens de consommation dont les valeurs ajoutées sont élevées et qui exporte des produits

agricoles et des matières brutes comme le suppose la nature du commerce extérieur avec les pays industriels qui représente 90 % des activités commerciales des pays du Sud, dont le Liban.

Malgré les directives de la Banque mondiale et les accords signés par la Ligue arabe, notamment la Grande zone arabe de libre-échange et l'accord d'Agadir, la tendance ne s'est pas renversée. Évidemment, à part un équilibre de la balance commerciale des biens et des services, la stabilité de l'économie fondée sur la création suffisante d'emplois reste improbable.

Afin de servir les intérêts de tous, les pays du Sud cherchent des moyens appropriés pour développer des relations économiques les uns avec les autres. Pour parvenir à cette fin sans porter atteinte à l'économie de marché, il est important d'investir dans des industries développées et dans les marques de distinction qu'exigent les marchés, ce qui suppose tout d'abord l'adoption de politiques encourageant l'investissement¹¹. Nous soulignons l'importance de cette mesure qui fait partie des moyens permettant d'améliorer la productivité.

L'organisation intérieure et la décentralisation administrative

Le Groupe de la Banque mondiale publie chaque année un dossier sur la facilité ou la difficulté de faire des affaires dans 189 Pays. À la fin de 2014, il a révélé les chiffres prévus pour 2015 dans *Doing Business in Lebanon*. Le Liban est arrivé à la 104^e place parmi 189 pays et a donc perdu deux places par rapport à l'année dernière.

Les obstacles majeurs résident dans l'octroi des permis de construction (164^e place), la loi sur la faillite (136^e place), le lancement des affaires (119^e place), le financement (116^e place) et l'application des contrats (110^e place). L'administration libanaise est caractérisée par une bureaucratie tyrannique qui prétend théoriquement la garantie des opérations, mais qui constitue un rideau derrière lequel se cachent les pots-de-vin.

(11) Revoir le chapitre 4 du livre.

Tableau 4 : Faire des affaires au Liban

Classement	2015	2014	Variation
Lancer des affaires	119	112	-7
Permis de construction	164	159	-5
Obtenir de l'électricité	57	53	-4
Enregistrer une propriété	106	104	-2
Obtenir un crédit	116	111	-5
Protéger les petits investisseurs	106	102	-4
Payer les taxes	40	35	-5
Commerce transfrontalier	97	96	-1
Mettre en œuvre des contrats	110	110	0
Traiter les cas d'insolvabilité	136	133	-3

Source : Groupe de la Banque mondiale, Doing Business in Lebanon (Faire des affaires au Liban).

Il est important de comparer le coût du temps perdu à cause du système bureaucratique et le danger qui découlerait de la décision de limiter les mesures administratives inutiles. L'administration n'a pas tourné le dos aux technologies de l'information et de la communication, mais n'a pas non plus modernisé les procédures administratives dans les départements publics. Elle a omis de créer un organisme central qui aiderait à intégrer les moyens techniques développés et permettrait de faciliter les formalités de manière coordonnée et moderne.

La position du Liban dans ce classement traduit le désintérêt des investisseurs pour le secteur de production alors que le Liban attire beaucoup d'investissements dans le domaine financier et immobilier.

La décentralisation administrative

La décentralisation nous importe dans le cadre de cette recherche du point de vue de sa contribution à l'amélioration de la productivité dans le travail administratif ou la production administrative du secteur privé. Le système libanais a institué la décentralisation au niveau municipal où les habitants locaux élisent un conseil municipal. La loi a prévu des pouvoirs étendus aux responsables locaux (l'article 50 du décret de promulgation 118), comme celui d'établir et de gérer des écoles publiques, des crèches, des écoles techniques, des logements sociaux, des piscines, des toilettes, des hôpitaux publics, des dispensaires, des centres de repos, des musées, des bibliothèques, des théâtres, des salles de cinéma, des clubs, des terrains de jeux, des

moyens de transport locaux, et des marchés publics, soit tous les services qui assurent le développement. Toutefois, la loi ne donne pas aux municipalités les fonds nécessaires pour réaliser ces projets ni le pouvoir administratif que l'autorité centrale désire préserver. L'administration centrale a comblé cette lacune en adoptant le principe de déconcentration pour ce qui est de l'établissement de départements qui lui sont dépendants et qui traitent les affaires des citoyens.

La commission qui est chargée de rédiger la loi sur la décentralisation administrative et qui est présidée par Ziad Baroud a corrigé ces défauts et a présenté son rapport en 2013. Le projet de loi prévoit la libéralisation des autorités locales élues par l'administration centrale et leur confère des pouvoirs étendus et réels en leur garantissant une autonomie administrative et financière. En vertu de cette loi, ces autorités ne seront soumises qu'à des contrôles ultérieurs, les pouvoirs et les fonds des municipalités resteront intacts et la justice sera considérée comme une entité décentralisée. De plus, le projet de loi prévoit la création d'un fonds décentralisé qui remplacerait la caisse municipale indépendante, serait géré par le conseil élu et répondrait aux besoins des municipalités selon des principes déterminées et des normes qui garantissent le développement équilibré, renforcent le partenariat entre le secteur privé et le secteur public aux fins d'une croissance inclusive et apportent des réformes administratives visant à soutenir les initiatives innovantes dans les régions.

L'adoption de ce projet de loi sur la décentralisation administrative entraînera l'amélioration de la productivité des administrations locales et des entreprises de production qui profiteront de la mise en œuvre de cette loi et de la nouvelle donne qui en découlera :

- Un climat de concurrence entre les municipalités poussera ces dernières à faire plus d'efforts pour satisfaire l'opinion publique qui se fonde sur la comparaison entre les accomplissements des différentes municipalités. Ainsi malgré des capacités limitées, certaines municipalités et fédérations de municipalités se sont distinguées par leur travail en matière de développement. L'abondance de capacités devrait permettre aux municipalités et aux cazas d'accomplir de bons résultats.

- Les membres du conseil municipal seront obligés de présenter leur candidature en proposant un programme de développement au lieu de compter sur leur influence à l'échelle locale, ce qui ouvrira la voie aux jeunes et à toute personne qui est capable d'assumer les responsabilités et disposée à se sacrifier pour les affaires publiques.

- L'opinion publique et la comparaison entre les municipalités locales mettront un terme à l'inertie administrative, à la bureaucratie, à la corruption et au clientélisme.

- Ceci pavera la voie aux initiatives, à la créativité et à l'innovation qui sont le moteur de la productivité aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public.

L'Etat providence et l'économie de marché

L'Etat providence a vu le jour à la fin du 19^e siècle, lorsque certains pays développés ont ressenti le besoin d'adopter une politique sociale qui protégerait leurs habitants des dangers que subissent les personnes vulnérables, notamment les chômeurs et les retraités. Ainsi à la suite du rapport de Lord Beveridge, le Royaume-Uni a fait le premier pas en offrant à tous ses citoyens des services de santé financés par le budget de l'Etat, à un minimum de luxe. En 1945, la France a suivi, en établissant un double système fondé d'une part sur les aides de l'Etat et d'autre part sur des régimes d'assurance financés par les cotisations des bénéficiaires et les entreprises dans lesquelles ils travaillent.

L'Etat providence s'est répandu au cours de la période prospère qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale, mais les pays ont commencé à rencontrer des difficultés dans la mise en œuvre des politiques sociales à partir des années 70, ce qui a donné lieu au creusement du déficit découlant du ralentissement de la croissance, de l'augmentation du niveau de pauvreté et d'isolement et de l'accroissement du nombre de retraités par rapport à la main-d'œuvre active, et ce, en raison de la croissance démographique assurée par le progrès médical et les soins de santé offerts.

À partir de cette période, l'économie de marché a dominé et a imposé le retrait de l'Etat, tout d'abord, car les impôts élevés de l'Etat providence paralysent les activités économiques et ensuite, car l'ingérence de l'Etat dans l'économie suppose une marginalisation du secteur privé, ce qui donne lieu à des monopoles contreproductifs. L'économie de marché diffère du capitalisme, même si elle s'est répandue dans le cadre de ce système. En effet, dans l'économie de marché, l'investissement, la production et la consommation sont déterminés selon l'offre et la demande, sans tenir compte de la propriété des moyens de production. L'économie de marché a permis une productivité plus élevée et durable à l'Ouest et a contribué à l'effondrement du régime soviétique basé sur la planification et la centralisation des prises de décisions.

L'économie de marché n'a pas encouragé les pays à fuir les responsabilités sociales qu'ils ont assumées pendant un demi-siècle, mais aujourd'hui, ces pays, et même les pays développés, ne développent plus des services comme l'assurance maladie. Les pays émergents, tels que le Liban, ont même choisi de ne pas assumer leurs principales obligations sociales, comme l'assurance vieillesse et les allocations chômage.

Malheureusement, depuis que le danger du communisme a été écarté, les disparités économiques et sociales se sont accrues entre les pays industriels et les pays en voie de développement et le niveau de pauvreté et de marginalisation a augmenté dans la plupart des sociétés. Le nombre des habitants qui vivent sous le seuil de pauvreté a atteint 30 % dans de nombreux pays émergents et même dans certains pays industriels. La situation est plus déplorable dans les pays en voie de développement, ce qui a déstabilisé différentes régions du monde et a détérioré leur situation sécuritaire.

Joseph Stiglitz n'a pas trouvé de substitut à l'économie de marché, mais il estime qu'il n'est pas apte à jouer son rôle en raison des informations divergentes que fournissent les marchés. Ainsi l'Etat assume-t-il un rôle crucial dans l'organisation des marchés et dans leur orientation pour que l'économie de marché puisse réaliser ses objectifs.

Règlementation des services publics

L'étude de la politique de santé au chapitre 15 de ce livre souligne l'importance de transformer le ministère en un organisme de réglementation et de confier les activités administratives et commerciales qu'il entreprend, comme l'importation et la distribution de médicaments, la prise en charge des patients dans les hôpitaux et tout le travail de routine à des administrations en place, telles que la caisse nationale de sécurité sociale, ou à des administrations créées à ces fins. Cette étude va de pair avec la théorie de Stiglitz qui a été adoptée par la plupart des économistes et qui prétend que la liberté économique, source de productivité, n'est pas systématique dans l'économie de marché et ne peut se répandre sans être imposée par un organisme de réglementation qui a les connaissances et les pouvoirs pertinents.

En reconnaissance à l'importance de la réglementation et de la surveillance des marchés, le législateur a créé un organisme de réglementation dans le domaine des télécommunications et un autre dans le domaine du pétrole et du gaz. Nous nous demandons à quel point ceux-ci ont été efficaces ? L'organisme de réglementation a des pouvoirs, mais le ministère assume la responsabilité du secteur par rapport au gouvernement, c'est pourquoi il est difficile de dépasser les intérêts opposés et les conflits pour servir l'Etat. Nous avons donc jugé que le ministère doit jouer le rôle d'organisme de réglementation, établir des plans, donner des licences d'investissement, surveiller et déterminer les conditions d'application et confier les affaires courantes qui consomment 90 % du temps à des administrations spécialisées, notamment les administrations locales établies après la décentralisation à grande échelle.

La tendance actuelle de la production

Dans les marchés, il est naturel que certaines activités ne soient plus avantageuses alors que d'autres le deviennent. Ceci constitue le fondement de la rentabilité des entreprises commerciales et la base de la croissance du PIB. Cette conversion repose sur le génie de l'économie de marché. À chaque fois qu'un pays est capable de produire des biens et des services développés, il assure un revenu plus élevé par habitant et une amélioration de la qualité de vie. Ceci est lié aux progrès techniques, à la capacité créative, à l'innovation et à la qualité dans tous les domaines de production. L'Etat joue un rôle important en tant que catalyseur des activités fructueuses, observateur contre les monopoles et la concurrence déloyale et réglementateur des relations internationales et des accords commerciaux.

Au cours des dernières années, l'économie libanaise a connu d'importants développements :

- Bien qu'elle soit déjà élevée, la part des services dans l'économie a augmenté, ce qui a provoqué une crise économique en raison du boycott touristique depuis 2012, montrant que le Liban doit diversifier ces activités économiques de manière à être moins dépendant de la situation politique et sécuritaire.

- L'investissement dans le secteur de production est nul, bien que le Liban attire annuellement des investissements immobiliers d'environ 3 milliards de dollars américains. Ceci prouve que la productivité du pays est faible (et non la productivité des jeunes qui trouvent des opportunités d'emploi intéressantes à l'étranger) et qu'il faut donc déployer des efforts pour assurer un environnement qui favorise l'investissement.

- Les marchés ont progressé vers le qualitatif, vu que les revenus se sont concentrés dans les classes aisées. Par conséquent, nous avons observé une prolifération sans précédent des franchises des plus grandes marques étrangères, ce qui a encouragé la création de marques de distinction libanaises et leur distribution dans les pays arabes et même en Europe.

4- Les options économiques et sociales

D'après Adam Smith, les meilleurs résultats sont réalisés si chaque individu a la possibilité de s'occuper de ses propres intérêts. C'est ainsi que l'économie de marché réalise le meilleur PIB, à condition de lutter contre tout ce qui restreint la liberté des commerçants. Les facteurs économiques qui entraînent une amélioration de la production sont les suivants :

- Un climat favorable à l'investissement ; il existe des circonstances que seul l'Etat

peut contrôler. Si l'Etat n'offre pas aux producteurs les mêmes opportunités que leurs concurrents, chacun tentera en vain de compenser ces lacunes. Nous parlons par exemple de la loi sur l'investissement, des accords commerciaux et protectionnistes, de la douane, des cours de l'énergie, de la loi sur le travail, des facilités de financement, des intérêts sur les crédits, des taxes indirectes, des charges sociales et de bien d'autres contraintes auxquelles la production est assujettie.

- Ceci ne signifie pas que l'Etat est capable de régler toutes ces questions, mais il peut toujours contrôler quelques dépenses qui correspondent au coût des ressources humaines pour que le pays puisse équilibrer la balance des importations et des exportations des biens et services.

- La lutte contre les pratiques monopolistes et la concurrence déloyale ; pour ce faire, il est impératif d'interdire les agences exclusives et les accords sur les prix et le volume de production et de prendre des initiatives visant à limiter les entreprises qui travaillent au noir et à les inciter à appliquer la loi.

- Le maintien du niveau d'éducation dans toutes les classes des écoles et des universités ainsi que le niveau des formations professionnelles et le renforcement des liens entre les universités et écoles techniques et les institutions économiques.

Productivité totale des facteurs de production

L'économiste contemporain Robert Solow, expert en croissance économique, a défini la productivité totale des facteurs de production. Celle-ci indique le plus haut niveau de productivité que l'économie peut réaliser en se fondant sur les capacités de production qu'il possède. Selon Pareto, elle est le fruit de l'interaction la plus efficace entre les différents facteurs de production, c'est-à-dire, lorsqu'il devient impossible d'augmenter la satisfaction de quelqu'un sans décevoir l'autre, et ce, sans changement dans l'allocation des ressources.

En d'autres termes, les facteurs restant constants, la productivité est optimale lorsque la politique de l'Etat assure toutes les ressources dont l'économie a le plus besoin, et les analyses montrent ce qui suit :

- Premièrement : le chômage prive systématiquement la production d'une partie de la capacité de production présente dans le pays ;

- Deuxièmement : le nombre de personnes qui travaillent par rapport à la population active donne un aperçu de la participation des ressources humaines, notamment les femmes et les jeunes, dont seul un petit pourcentage fait partie de la main-d'œuvre qui travaille réellement ;

- Troisièmement : nous nous demandons si la pénurie d'emploi découle du manque

d'investissement qui a engendré une baisse des opportunités d'emploi ou de la récession économique qui a rendu les entreprises incapables de suivre la tendance en matière de production ;

- Quatrièmement : nous nous demandons si le système économique en vigueur encourage suffisamment la recherche et le développement pour stimuler la créativité et l'innovation qui constituent d'une part, le fondement de la productivité, et d'une autre part, la rentabilité des activités entreprises ;

- Cinquièmement : le manque d'investissement étranger indirect dans le secteur de production révèle un environnement libanais qui est défavorable à l'investissement, tout comme les conclusions de Doing Business in Lebanon et la 104^e position que le Liban a occupée parmi 189 pays.

Dans ce cadre, nous posons certaines questions sur les effets de la politique économique du pays sur la productivité :

- Bien que nous soyons convaincus de la légitimité de la politique d'ouverture, pouvons-nous affirmer que la signature de l'accord de partenariat est utile avant de renforcer la productivité des activités économiques qui ont subi cette ouverture sans y être préparées ? Le ministère de l'Économie en est lourdement responsable ;

- Quel est le coût des difficultés que subissent les industries qui consomment beaucoup d'énergie, sachant qu'elles font partie du secteur qui se développe le plus ?

- Quel est le coût du secteur de l'électricité et des charges que doit assumer l'État en raison du déficit continu de la compagnie de l'Électricité du Liban, si nous prenons en considération le gaspillage découlant de la génération de l'électricité dans les maisons et les quartiers ?

- Quel est l'impact de la concurrence de l'État et de l'isolement du secteur de production qui s'ensuit des taux d'intérêt élevés découlant de la hausse de la dette publique ? La Banque du Liban tente de compenser cette politique en offrant des crédits à faibles taux d'intérêt dans tous les domaines. Toutefois, cette mesure ne permet pas de relancer l'économie, même si elle réduit l'ampleur des dégâts.

L'investissement dans le secteur de production

Du point de vue économique, les fonds affluant vers le Liban sont utiles dans la mesure où ils sont investis dans le secteur de production, quelle que soit la partie qui les envoie et celle qui les reçoit. Cet investissement, le cas échéant, montre une amélioration de la faible productivité dans ce secteur et un renforcement de la capacité concurrentielle de l'économie. Grâce à de tels investissements, les emplois dont le Liban a grandement besoin sont créés, ce qui permet de réduire le chômage qui est

aujourd'hui estimé à 20 % et d'augmenter la main-d'œuvre qui représente actuellement moins de 45 % des habitants qui sont en âge de travailler (entre 15 et 64 ans), de manière à élever ce pourcentage à 65 %.

Les capitaux entrants à des fins de consommation domestique uniquement donnent un coup de pouce à l'importation – tout en notant que nous en avons besoin vu l'émigration accrue des jeunes – et les investissements immobiliers eux, augmentent l'inflation.

L'analyse assure que le redressement du secteur de production est une priorité pour l'économie libanaise, ce qui suppose une nouvelle vision globale qui dépasse les considérations qui ont, jusque-là, empêché le développement économique :

Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre 4, il est impératif de créer un environnement favorable à l'investissement jusqu'à atteindre une position acceptable dans le classement du rapport Doing Business in Lebanon, étant donné que les petits pays comme le Liban ont besoin d'entretenir de bonnes relations avec l'étranger, bien plus que les grands pays. Nous avons vu que l'économie libanaise est étroitement liée à l'économie du Golfe et l'environnement relatif à l'investissement influe considérablement sur cette économie, que ce soit positivement ou négativement.

- Il faudrait également assurer un meilleur équilibre entre les secteurs. Le tourisme constitue, sans aucun doute, l'activité la plus rentable de l'économie libanaise, étant donné que cette économie est ouverte aux autres et liée aux marchés arabes. Toutefois, le tourisme est le premier secteur qui est touché lorsque la situation sécuritaire se dégrade et nous ne pouvons jamais contrôler de telles situations. Par conséquent, il est essentiel de développer des secteurs qui sont moins rentables, mais plus résilients.

- L'équilibre sectoriel doit interagir avec l'équilibre de la balance commerciale qui est la balance des biens et des services pour promouvoir les opportunités d'emplois dans le pays. Nous avons indiqué que le chômage et la faible proportion de la main-d'œuvre constituent un obstacle qui limite la productivité qu'il est possible d'atteindre avec les capacités du pays.

- Le Liban compte une importante diaspora qui a un potentiel très élevé et qui souhaite renforcer ses liens avec le pays d'origine. Elle pourrait jouer un rôle essentiel dans l'investissement productif et les relations économiques équilibrées, si le Liban assume ses obligations envers elle, soit, en d'autres termes, si il reconnaît la nationalité

libanaise de ses enfants et petits-enfants et leur confère le droit de vote à l'étranger.

Le redressement de l'investissement dans le secteur de production est le meilleur moyen d'améliorer la productivité du Liban. Il est donc déplacé de se demander s'il est possible de réaliser cet objectif ou pas, puisque, quel que soit son coût, il demeure la seule garantie qui assure la stabilité du Liban à long terme.

Applicabilité

Qu'est-ce qui empêche l'amélioration de la productivité au Liban ?

Le premier facteur est la bureaucratie, le second est le clientélisme, le troisième est la corruption suivie de la négligence et du manque de conviction qu'il est possible d'apporter un changement. À l'inverse, il existe des acteurs qui prônent la bonne gouvernance et la transparence, croient en la démocratie et les droits de l'homme et estiment que le statu quo entraînera l'effondrement du pays. La société évolue et fait bouger les choses à petits bonds, chaque fois que les gens se lassent d'attendre de longues années et désirent provoquer un changement. Le désespoir n'a donc pas sa place dans notre société et les personnes qui croient en ce pays doivent agir pour instaurer la bonne gouvernance, en attendant qu'elles constituent, un jour, la majorité.

Il n'est pas facile de renoncer à la bureaucratie que certains défendent sous prétexte qu'elle garantit les procédures administratives. Toutefois, elle favorise la corruption vu que les formalités complexes ne se règlent que par des pots-de-vin. Les pays développés ont remplacé la bureaucratie par des systèmes administratifs flexibles et modernes qui sont le fruit du développement de la gestion publique. Dans le passé, l'administration libanaise a eu recours à des experts canadiens de renommée internationale dans ce domaine, mais leurs suggestions n'ont pas été appliquées.

1. Le clientélisme revêt un caractère tantôt partisan, tantôt communautaire. Son but est d'assurer des voix. Certains pensent, peut-être à raison, qu'ils ne peuvent pas trouver du travail sans passer par le dirigeant politique qu'ils soutiennent. L'attitude de certains justifie la pratique des autres. Par conséquent, il n'est pas logique de combattre ce fléau avant de trouver les solutions, et je considère que la meilleure solution est d'adopter des politiques publiques qui satisfont les demandes d'emploi.

2. Le modèle libanais qui suppose l'égalité entre les communautés dans la direction et, surtout dans le cadre des embauches, émane du clientélisme. Certains estiment que ce modèle ne met aucunement les bâtons dans les roues de l'administration, étant donné que celle-ci peut choisir les meilleurs candidats de chaque confession. Toutefois,

cette opinion est une grave erreur qui est connue sous le nom de « la théorie d'impossibilité »¹² et l'expérience en est la preuve.

3. Le Liban n'est pas le seul pays à être rongé par la corruption et les pots-de-vin, mais il est essentiel de sensibiliser les Libanais aux résultats médiocres en matière de croissance économique et de progrès social et de ne pas considérer ce fléau comme un mal naturel que la société doit supporter. Dénoncer la corruption est la première mesure à prendre à cette fin.

4. Même si l'Etat assume ses responsabilités sociales, ses ressources économiques ne s'épuiseront pas. Au contraire, cette politique permet d'augmenter la proportion de la main-d'œuvre active, freine l'émigration des jeunes qui partent pour des raisons économiques et assure « la productivité totale des facteurs de production » à laquelle nous aspirons.

(12) Kenneth Arrow: The impossibility theorem (le théorème d'impossibilité).

L'investissement direct étranger : La réintégration progressive du Liban à la carte internationale des investissements

L'investissement direct étranger est considéré comme l'un des principaux facteurs qui permettent de stimuler la croissance au Liban, non seulement grâce à son incidence positive sur les activités économiques nationales, mais aussi grâce à son effet psychologique bénéfique à la conjoncture économique globale, vu que ces transferts de fonds aident à réintégrer le Liban à la carte internationale des investissements. Toutefois, les opportunités se font rares pour les investisseurs étant donné que le pays est rongé par l'instabilité politique depuis 1975.

Le libéralisme économique que le Liban avait adopté depuis son indépendance, son environnement économique favorable qui lui est particulier ainsi que ses ressources humaines compétentes ont permis au pays d'attirer tous types d'investissements étrangers, et ce, dans différents secteurs.

L'évolution historique de l'investissement étranger au Liban.

Au cours des premières années de son histoire moderne (1943-1975), le Liban a attiré des investissements provenant de nombreux pays, notamment des pays industriels développés. En effet, les entreprises internationales ont choisi le Liban comme point de départ pour servir les pays du Levant, de la région méditerranéenne aux pays du Golfe. Les investissements étrangers ne se limitaient pas aux opérations de médiation commerciale ou d'échanges de biens et de services, mais visaient également la production dans différents secteurs qui comptaient principalement sur ces fonds, comme le ciment, les produits alimentaires, l'embouteillage de l'eau et des boissons, le transport, la distribution et l'exploitation du pétrole et de ses dérivés, les assurances, le secteur bancaire, l'éducation, les médias et les publicités.

En outre, le Liban a attiré un grand nombre d'investisseurs arabes qui ne sont pas originaires des pays du Golfe, mais plutôt des pays arabes voisins, et ce, à la suite de vagues de déplacement forcé (les Palestiniens) ou en raison des politiques économiques qui sont mises en œuvre dans plusieurs pays, comme la Syrie et l'Iraq, qui ont restreint le rôle du secteur privé et qui ont entraîné la nationalisation des investissements, incitant de nombreux entrepreneurs arabes à se tourner vers le Liban pour y établir leurs unités de production, de commerce et de service.

Nous pouvons citer de nombreux exemples d'investissements étrangers dans les secteurs économiques libanais. Ainsi, les banques étrangères dirigeaient 75 % des activités bancaires jusqu'en 1975, alors que nous avons attendu jusqu'au début des années 70 pour observer la nomination du premier directeur général d'une entreprise d'assurance libanaise, sachant qu'une centaine d'entreprises œuvraient dans ce secteur.

Pour ce qui est du secteur pétrolier, la majorité des opérations d'importation, de raffinage et de distribution était financée par des capitaux étrangers, tout comme de nombreuses usines dispersées dans plusieurs régions libanaises.

Ces investissements n'étaient pas limités aux souscriptions ni aux transferts de fonds, mais ont servi à la formation des directeurs, des techniciens superviseurs et de la main-d'œuvre libanaise aux activités de production, de vente, de distribution et de gestion.

La libanisation des secteurs de production

Avec le début des troubles sécuritaires et des différentes opérations militaires en 1975, la tendance des investissements au Liban a connu de profonds changements qui ont entraîné, en premier lieu, l'immigration d'une grande partie de la main-d'œuvre et des compétences étrangères, et, plus tard, la fermeture de nombreuses entreprises étrangères, le retrait des capitaux étrangers, le transfert des parts aux partenaires libanais et la suspension des services régionaux fournis depuis le Liban, et ce, du fait que la guerre avait trop duré.

Ces entreprises étrangères ont alors déménagé vers des capitales et des pays de la région et la majorité a décidé de transférer les directeurs et les employeurs libanais qui travaillaient chez eux au Liban, vers ces nouveaux pays où elles ont établi leur siège, ce qui a fait perdre au Liban de nombreuses ressources humaines compétentes. Cette libanisation a eu lieu très rapidement et simultanément au retrait des capitaux étrangers.

Le Liban a perdu de nombreux marchés régionaux et mondiaux à la suite de ces développements, l'économie nationale a accusé un grand recul pour ce qui est des activités de production et les flux d'investissement ont été visés étant donné que la plupart des entreprises libanaises ont été obligées d'établir des unités de production et de service dans d'autres pays pour servir la clientèle qui ont quitté le pays ou de trouver de nouveaux marchés pour compenser les pertes qu'elles ont subies au Liban.

Changement dans l'identité des investisseurs étrangers

Après le retour au calme au niveau sécuritaire et militaire à la fin de 1990 et le lancement des chantiers de reconstruction, les investissements étrangers ont redémarré au Liban, mais plus lentement que prévu. La nationalité des investisseurs étrangers et les secteurs attirant les fonds étrangers ont varié puisque les statistiques sur les ressources de financement étranger montrent que la participation des pays non arabes est devenue timide et ne représente plus qu'une petite partie des investissements, d'autant plus qu'elle se limite à quelques projets du secteur public, tels que les communications, les projets touristiques, l'hôtellerie et les transports. En revanche, de nouvelles formes d'investissements étrangers associées aux contrats de gestion et aux franchises ont vu le jour, se basant sur la commercialisation des marques internationales privées dans le secteur de la restauration rapide (Burger King et Mac Donald's) ou celui des vêtements et de la joaillerie (Louis Vuitton, Hermès et Chanel).

Dans ce cadre, il convient de noter que les entreprises libanaises ont aussi été capables de développer leurs marques commerciales et de les exporter au moyen de licences d'investissement et de contrats de gestion. Ces activités ont été principalement axées sur le secteur de l'alimentation, étant donné que nous assistons à l'établissement de restaurants et de boutiques libanais comme Wooden Bakery, Casper & Gambini, Zaatar w Zeit et Kababji dans de nombreux pays arabes. Le Liban se distingue parmi les pays arabes vu qu'aucun autre n'a pu développer de marque commerciale pour attirer les consommateurs arabes et orientaux.

Comment pouvons-nous comparer les modèles d'investissements étrangers directs ?

Il existe évidemment une définition internationale du concept de l'investissement direct étranger proposée par les institutions internationales, comme la Société financière internationale (IFC) et la Banque mondiale, à savoir, l'acquisition complète ou partielle du capital d'une entreprise nationale par un investisseur étranger. Le seuil déterminé par la Banque mondiale équivaut à 10 % du capital de l'entreprise cible, ce pourcentage étant considéré comme suffisant pour établir une relation de longue durée qui contribue au changement des modes de gestion et qui permet d'intégrer de nouvelles méthodes de production, de commercialisation et d'investissement à l'entreprise cible par l'investisseur étranger.

Il existe de multiples facteurs et conditions qui déterminent les investissements étrangers au Liban ; il faut notamment :

- a- Que l'unité productive soit assujettie aux impôts sur les bénéfices au Liban.
- b- Qu'elle possède un actif fixe et un nombre suffisant d'employés permanents.
- c- Que ces registres comptables et financiers soient différents et distincts de ceux de l'entreprise mère étrangère.
- d- Qu'elle entreprenne directement les activités de production et les opérations commerciales relatives aux biens et aux services offerts.
- e- Qu'elle participe directement aux opérations de vente, de commercialisation et de promotion et qu'elle émette des factures.
- f- Que l'entreprise établie au Liban couvre les coûts engendrés par ses activités au Liban.

Quelles sont les caractéristiques de l'investissement direct étranger au Liban ?

L'investissement étranger prend différentes formes et suit différentes méthodologies, chacune ayant ces propres caractéristiques et ces retombées sur l'entreprise et l'économie locale. La mondialisation a multiplié les formes d'investissement étranger vu que les échanges commerciaux, les prestations de service et les transferts de fonds sont devenus plus faciles et la définition de l'investissement direct étranger s'est élargie pour inclure différentes opérations, notamment :

1) L'investissement vert qui est fondé sur la création de nouvelles institutions qui n'existaient pas auparavant, comme la construction d'un nouvel hôtel ou l'établissement d'unités industrielles et commerciales, au lieu d'acquérir des actifs déjà en place. Les exemples au Liban ne manquent pas. En effet, au cours des dernières années, un grand nombre d'investisseurs étrangers ont placé des fonds considérables dans plusieurs nouvelles entreprises, en particulier, pour financer le développement des biens immobiliers et quelques activités dans le secteur de la distribution et du stockage, de l'hôtellerie, de la vente au détail, des transports, etc.

2) L'achat de parts ou l'acquisition d'entreprises libanaises existantes. Ces investissements étrangers sont le résultat des stratégies que les grandes entreprises étrangères suivent dans le cadre de leurs plans, plutôt que la conséquence des facteurs d'attraction du marché libanais interne. Les raisons qui poussent à de tels investissements sont les suivantes :

- L'expansion des activités à l'extérieur des marchés traditionnels. Ces investisseurs considèrent que le Liban leur offre des opportunités d'investissement prometteuses, grâce à la taille du marché interne ou du fait que le marché libanais soit considéré

comme un marché tendanciel. En effet, bon nombre de responsables étrangers des services de commercialisation et de promotion estiment qu'être présent sur le marché libanais est un moteur pour les marques commerciales et améliore l'image des entreprises, en particulier, dans le secteur de la vente au détail et de la distribution dans les pays arabes.

- L'achat de parts dans les entreprises libanaises déjà établies ne concerne pas uniquement les investisseurs des pays arabes et du Golfe, mais aussi certaines entreprises internationales qui recherchent de telles acquisitions dans le cadre de leurs stratégies d'expansion. À titre d'exemple, la société Nestlé a acheté la première entreprise libanaise d'embouteillage d'eau, tentant d'acquérir la plus grande part du marché interne.

- De même, Heineken, la société internationale de production de bière, a acheté les usines de la société Almaza ainsi que la marque commerciale Laziza, devenant le seul acteur sur le marché de la bière au Liban, et ce, dans le cadre d'une stratégie que cette entreprise a adoptée pour essayer d'affirmer sa position de chef de file sur la scène mondiale. Cette société a fait de même dans la plupart des pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord.

3) Outre les investissements directs dans les entreprises libanaises dont la gestion a été confiée au partenaire étranger, le marché libanais a observé des activités d'acquisitions de plusieurs entreprises libanaises au moyen de capitaux ou de fonds d'investissement provenant des pays arabes ou du Golfe. Ces investisseurs ont acquis la plus grande part des capitaux, mais ont laissé l'administration locale se charger de la gestion, comme ce fut le cas lors de l'acquisition de la banque Crédit libanais par EFG-Hermès ou de la société de distribution des dérivés pétroliers Wardieh Holding.

4) La participation du secteur privé à certains projets gouvernementaux selon la formule BOT (construction, exploitation et transfert), comme les deux sociétés de téléphonie mobile, ou le principe de sous-traitance, comme c'est le cas aujourd'hui pour ce qui est de la gestion des abonnés et de la collecte de fonds chez EDL (Electricité du Liban). Dans ce cadre, la participation est assurée par des sociétés conjointes formées des investisseurs libanais et de leurs partenaires. Ce genre de coentreprises unissant le secteur public et les investisseurs privés, notamment les investisseurs du Golfe, aurait dû afficher une croissance bien plus importante, mais la mauvaise gestion et la mauvaise gouvernance qui rongent le secteur public ainsi que les discordes politiques internes ont entravé des projets de privatisation, bien qu'ils aient été approuvés à plusieurs reprises sans toutefois être réalisés sur le terrain.

La difficulté de ces partenariats entre le secteur public et le secteur privé se reflète dans l'échec du secteur de l'exploitation pétrolière au Liban. Malgré l'adoption d'une loi en ce sens et le lancement des premiers appels d'offres publics, la commission nationale chargée de gérer ce dossier n'a pas réussi à mettre en place le cahier des charges final selon lequel l'on devait annoncer le nom des sociétés qui seront responsables de l'exploration pétrolière et des investissements dans ce secteur qui attirera sûrement le plus d'investissements étrangers, si la sous-traitance est finalement confiée à une société.

5) Les contrats de gestion et la franchise : Afin que les entreprises libanaises privées retrouvent leur place sur la carte mondiale de la qualité et assurent les meilleurs services, notamment dans les secteurs du tourisme et du commerce, de nombreuses sociétés libanaises ont jugé bon d'introduire des contrats de gestion et d'avoir recours à des entreprises qui sont à la tête de marques commerciales internationales pour que celles-ci les aident à améliorer leur image et à réussir leurs projets. De nombreuses entreprises et hôtels libanais portent des marques commerciales bien connues telles que les chaînes d'hôtels Intercontinental et Four Seasons, les chefs de file de la restauration rapide, Burger King et Mc Donalds, les entreprises mondiales de luxe, Hermès et Chanel et les entreprises commerciales de prêt-à-porter, Zara et H&M.

Certains se demandent s'il convient d'intégrer ces entreprises dans le cadre des investissements étrangers, vu que les partenaires étrangers n'investissent aucunement au Liban, mais reçoivent plutôt des sommes versées par les investisseurs libanais pour que ces derniers puissent obtenir l'autorisation d'utiliser leur nom commercial. En plus, les investisseurs touchent un pourcentage déterminé des ventes et des bénéfices.

Bien que les fonds n'affluent pas vers le Liban dans ces cas, les contrats de licence sont considérés comme un facteur important dans le cadre des investissements étrangers modernes qui reposent de plus en plus sur la propriété intellectuelle, surtout que le Liban est le seul pays à avoir réussi à développer des entreprises qui sont capables de proposer, à leur tour, des contrats de licence pour des marques commerciales que les propriétaires ont développées et répandues à l'étranger et qui attirent les investisseurs et les clients. Le nombre des entreprises libanaises qui ont réussi à conclure des contrats de licence s'élève à environ 90. Elles font partie de différents secteurs, notamment ceux de la restauration et de la mode. Notons aussi

qu'il existe 400 points de vente dans différents pays arabes et même dans certains marchés mondiaux.

6) Les investissements des hommes d'affaires émigrés : L'investissement direct étranger n'est pas fondé sur la nationalité, mais plutôt sur le lieu de résidence de l'investisseur. Par conséquent, les investissements réalisés au Liban par des hommes d'affaires émigrés font partie des investissements directs étrangers.

En réalité, les Libanais non résidents au Liban jouent un rôle crucial dans l'économie nationale, vu qu'ils transfèrent des fonds aux banques libanaises, qu'ils dépensent des sommes d'argent à l'intérieur des territoires libanais, et bien sûr, qu'ils investissent directement dans différents projets et entreprises.

Certains investissements sont considérés comme le prolongement des activités menées par les entreprises des émigrés à l'étranger, alors que d'autres reposent sur les occasions qui sont offertes sur le marché libanais et qui attirent les ressources financières des Libanais qui ne résident pas au Liban et qui tentent de saisir les occasions d'investissement sur le marché libanais au lieu de bloquer leur argent dans des comptes peu rentables, surtout aujourd'hui, vu que les taux d'intérêt ont chuté à plus de 0,5 % sur les marchés mondiaux, et ce, depuis la crise financière mondiale qui a commencé en 2008.

Les émigrés ne jouent pas uniquement un rôle crucial en investissant dans les marchés libanais, mais ils ont aussi une incidence sur les investissements étrangers, étant donné que les ressources humaines libanaises qui travaillent dans de nombreux pays étrangers, notamment les pays du Golfe, occupent des postes importants dans les entreprises et sont proches des décideurs, ce qui leur permet d'encourager les bailleurs de fonds du Golfe à réaliser des investissements rentables au Liban. Souvent, les émigrés libanais participent aux investissements réalisés par les étrangers et les Arabes au Liban, en particulier, les investissements dans les projets immobiliers et le secteur du bâtiment.

Les investissements étrangers financés par les émigrés sont considérés comme l'une des plus importantes ressources financières prometteuses pour les secteurs économiques libanais, d'autant plus que leurs investissements dépendent souvent de facteurs sociaux et familiaux et ne sont pas uniquement intéressés par les gains. Ainsi, nous remarquons que de nombreux investisseurs émigrés préfèrent investir dans les régions ou les villes d'où ils sont originaires, et non à Beyrouth ou dans les régions voisines de la capitale.

Quels sont les avantages de l'investissement direct étranger pour l'économie des pays investisseurs et ses répercussions sur l'économie libanaise ?

Le Liban, comme bien d'autres pays, profite des investissements directs étrangers. Leurs avantages sont nombreux et varient selon leurs types et la conjoncture économique qui prévaut. En effet, les pays qui jouissent d'une ouverture au niveau économique et commercial et ceux qui se distinguent par une main-d'œuvre compétente sont bien plus attrayants que les pays qui imposent des restrictions aux investissements étrangers et à l'emploi de la main-d'œuvre étrangère et qui protègent leur économie de l'entrée des biens et des services étrangers. L'investissement étranger a plusieurs avantages directs et indirects.

1. Stimulation de la croissance et du rendement économique

Il est difficile de déterminer et d'évaluer les avantages directs et indirects des investissements étrangers par rapport à l'économie nationale, en particulier, au Liban où les statistiques économiques manquent et où les entreprises actives ne parviennent pas à obtenir des informations claires sur leurs secteurs ou leurs activités. Néanmoins, certaines comparaisons et analyses aident à estimer l'incidence de ces investissements.

L'investissement direct étranger est considéré comme l'un des principaux composants de la croissance économique dans de nombreux pays en voie de développement, voire dans des pays industriels. La Banque mondiale estime que l'incidence de ces investissements ne se limite pas à leurs résultats directs ni au taux de croissance enregistré, mais englobe les résultats indirects, à savoir, l'amélioration de la productivité dans les secteurs qui ont bénéficié des investissements étrangers, l'optimisation des moyens de production, de commercialisation, de promotion et de financement ainsi que les changements que les fournisseurs locaux sont obligés d'apporter en modernisant leur performance et en respectant les normes de qualité internationales que les entreprises transnationales adoptent généralement.

Les fruits de l'investissement direct étranger varient selon les sources de l'apport financier et les secteurs dans lesquels il est réalisé. Ainsi, plus la chaîne de production est longue et ramifiée, plus les retombées de cet investissement sont considérables. Dans ce cadre, le Liban se distingue par des qualités particulières qui lui permettent de profiter largement du financement étranger de ses projets de production, et ce, malgré l'instabilité politique et sécuritaire qui décourage les investisseurs non résidents de se tourner vers le marché libanais.

Au Liban, il n'existe pas de statistiques sur l'incidence des investissements locaux et étrangers sur la croissance économique. Cependant, des comparaisons entre les

secteurs ou les pays similaires permettent d'estimer la croissance du produit national brut à environ 0,6 % pour chaque milliard de dollars investi. En d'autres termes, si le volume de l'investissement équivalait à 1 % du PIB, le taux de croissance supplémentaire de ce produit serait de 0,24 % au Liban pour chaque milliard de dollars investi. Toutefois, il existe évidemment des différences entre les investissements selon leurs natures (nouvel investissement, acquisition d'actif déjà en place, expansion d'activités...) et les secteurs qui en ont bénéficié (bâtiment, commerce, fabrication, etc.)

2. Augmentation des transferts de fonds étrangers

Les transferts de fonds directs permettent d'alimenter les marchés financiers qui recherchent des ressources financières que les activités économiques locales ne peuvent assurer.

Bon nombre de personnes considèrent que cet avantage est marginal et que ces transferts ne constituent pas une ressource essentielle pour le marché libanais étant donné que le secteur bancaire local dispose d'assez de liquidité puisque les dépôts bancaires représentent plus du triple de la taille réelle de l'économie. Ainsi, si nous voulons saisir des opportunités d'investissement, nous pouvons tabler sur le secteur bancaire local sans attendre les transferts de fonds étrangers.

De nombreux économistes contestent cette analyse, considérant que les dépôts bancaires ne remplacent pas les fonds étrangers ou locaux investis à long terme, sauf rarement, en cas de dépôts bancaires à court terme, et ne peuvent pas être utilisés pour des investissements qui sont généralement de longue durée. Aussi, les crédits bancaires ne sont pas octroyés à des fins d'investissement, mais visent souvent à couvrir les coûts d'exploitation.

Les investissements sont financés directement par des investisseurs ou grâce à des crédits à long terme octroyés par les fonds ou les banques d'investissement. Selon les analystes de la Banque mondiale, le point faible des sociétés libanaises est le taux élevé de leur dette bancaire par rapport au capital investi. Par conséquent, les capitaux affluents ne sont pas considérés comme un luxe ou un surplus, mais plutôt comme une ressource principale d'investissement.

3. Contribution à l'amélioration de la conjoncture économique

Les investissements étrangers sont considérés comme l'un des facteurs qui engendrent une conjoncture économique favorable à l'emploi et contribuent essentiellement à redorer l'image du Liban et à réintégrer le pays à la carte des investissements internationaux. Comme affirmé précédemment, les investissements étrangers actuels diffèrent de ceux qui prévalaient dans les années 70 du siècle dernier

après que les capitaux étrangers ont été retirés à la suite de la guerre du Liban et ont été progressivement remplacés par les capitaux des émigrés libanais qui travaillaient à l'étranger et ceux des pays du Golfe. Ces investissements ont principalement visé les secteurs du bâtiment, de la vente au détail et du tourisme.

En outre, les entreprises qui sont établies n'investissent pas dans l'exportation des biens et des services vers les marchés régionaux, mais tentent essentiellement de servir le marché local de manière à profiter des occasions économiques qui s'offrent au Liban. En raison de tous ces changements, le Liban a perdu son rôle régional d'intermédiaire entre les marchés mondiaux et les marchés du Moyen-Orient.

L'investissement étranger entraîne la diminution du volume des opportunités d'emploi, étant donné que le nouvel investisseur réduit la masse salariale ou remplace les travailleurs locaux par une main-d'œuvre non libanaise qui serait moins coûteuse que la main-d'œuvre locale ou qui lui correspondrait mieux.

Selon les données disponibles, les opportunités d'emploi qui découlent d'un investissement local ou étranger au Liban sont estimées à une opportunité directe pour chaque investissement de 150 000 à 300 000 dollars américains et à 0,7 ou 0,8 opportunité indirecte créée dans les secteurs qui fournissent cet investissement (Back flow) ou les secteurs liés au secteur cible (Forward flow).

4. Perfectionnement et formation des ressources humaines

L'implication d'un partenaire étranger, en particulier un partenaire non arabe, contribue au perfectionnement de la main-d'œuvre locale, et ce, grâce aux séances d'apprentissage et de formation ou aux méthodes modernes de gestion et de production adoptées par les sociétés internationales. Ce perfectionnement ne se limite pas aux directeurs ni aux salariés qui travaillent dans l'établissement cible, mais aussi les entreprises sources, vu que la nouvelle administration impose aux entreprises qui collaborent avec elle d'introduire des méthodes de travail modernes, des conditions de production de grande qualité et des normes strictes d'emballage, de stockage et de transport qu'il est difficile de respecter sans former les ressources humaines qui travaillent dans les entreprises sources.

De tels investissements étrangers dans le commerce de détail ont imposé aux entreprises agricoles et aux industries de produits alimentaires des conditions de vente et de fabrication qui n'étaient pas établies auparavant. En vue de remplir les conditions et les critères imposés, les fournisseurs locaux ont été obligés d'investir dans des équipements et des machines de production modernes et de former leur personnel.

5. Changements au niveau technique et administratif

L'implication de partenaires étrangers dans les entreprises libanaises n'a pas uniquement entraîné des changements sur le plan financier, mais a aussi apporté des modifications aux méthodes de gestion et a permis l'introduction de nouvelles techniques de production que les partenaires locaux ont exploitées dans toutes les étapes de la chaîne de production interne. Ces techniques ont été proposées à tous les acteurs du marché interne, d'autant plus que le Liban était à la traîne pour ce qui est de l'application des méthodes modernes de production, à cause de la situation économique et sécuritaire qui prévalait tout au long de la guerre du Liban, entre 1975 et 1990, de la baisse des investissements et des dangers qui menaçaient l'économie.

La modernisation de la production et des méthodes de vente et de distribution n'a pas uniquement été assurée par les investissements étrangers, mais aussi par le retour des Libanais qui ont été obligés de fuir la guerre et qui ont acquis, à leur tour, des méthodes de production et d'échanges modernes avant de les introduire sur le marché local.

6. Entrée sur les marchés mondiaux

Les améliorations entraînées par les investissements étrangers ou le retour des Libanais de l'étranger ont permis aux entreprises libanaises de remplir les nouvelles conditions internes et d'améliorer leurs capacités d'exportation en satisfaisant aux conditions internationales imposées sur les biens et les services demandés à l'étranger. Certains programmes de réhabilitation internationaux et régionaux ont aidé les entreprises et les salariés à améliorer leur rendement, de sorte qu'ils puissent répondre aux exigences et aux conditions des marchés mondiaux. De cette façon, le Liban a réussi à retrouver sa place au sein des marchés du Moyen-Orient et du monde.

7. Renforcement des capacités concurrentielles

Grâce aux nouveaux investissements locaux et étrangers, le Liban a été capable d'améliorer sa production, de renforcer ses capacités concurrentielles et de faire face aux spéculations extérieures, ce qui lui a permis de faire son entrée sur les marchés étrangers en concluant des accords de libre-échange et en préparant un accord de libre entreprise avec de nombreux pays arabes et européens. Les programmes de modernisation financés par les entreprises internationales et régionales ont joué un rôle important dans le renforcement des capacités concurrentielles, tout comme le soutien financier assuré par le ministère des Finances et les prêts subventionnés par la Banque du Liban. Ces prêts servent uniquement à l'investissement et ne couvrent pas les coûts d'exploitation. Ils visent tous les secteurs, en particulier, les investissements dans le

savoir et les nouvelles technologies. Les investissements étrangers profiteront, bien sûr, de ce soutien ainsi que des incitatifs offerts par IDAL, l'agence chargée de promouvoir l'investissement au Liban, tels que l'exemption fiscale dont bénéficient les investissements dans les régions les moins développées et les plus éloignées de Beyrouth et des principales villes côtières.

8. Investissement dans les ressources naturelles

Souvent, les pays se tournent vers le secteur privé externe ou interne pour développer leurs ressources naturelles, notamment les ressources extractibles telles que les mines, le pétrole et le gaz, vu que les partenaires étrangers jouissent généralement d'expérience et de capacités financières et commerciales qui ne se trouvent pas dans les économies locales des petits pays. Le Liban n'a pas encore sollicité d'aide étrangère, attendant la conclusion des contrats d'exploration et d'exploitation du pétrole et du gaz prévus. Toutefois, ces contrats tardent à être signés en raison des complexités administratives qui durent depuis de longues années. Dans l'attente de ces contrats, il est difficile de comparer de tels investissements et de déterminer l'ampleur de leur succès au Liban.

9. Investissement dans les projets d'infrastructure

Outre les ressources naturelles, les investissements étrangers visent le développement de projets d'infrastructure dans de nombreux secteurs, comme l'électricité, les transports, les télécommunications et la gestion des déchets. Ces investissements étrangers sont réalisés selon la formule « construction, exploitation et transfert » ou sous forme de partenariat, de contribution traditionnelle ou de contrats de gestion. Dans ce cadre, il convient de citer l'exemple des contrats de développement de la téléphonie mobile, étant donné que le Liban souffre de nombreux problèmes qui découlent des ingérences politiques et que ces contrats ont été résiliés avant terme, ce qui a pesé lourd sur le Trésor libanais et a porté atteinte à leur crédibilité. Pour ce qui est des contrats de gestion des déchets ou de l'infrastructure du port de Beyrouth, ils subissent souvent l'ingérence des politiciens dans les questions économiques et souffrent de transactions douteuses à tort ou à raison, comme les récentes opérations de terrassement du 4^e bassin du port de Beyrouth.

Malgré la ratification des lois sur la privatisation depuis de nombreuses années, la création du Conseil supérieur de la privatisation et la nomination des membres de son administration, le Conseil reste paralysé en raison des discordes politiques et administratives que connaît le Liban, d'autant plus que les ministres refusent

d'abandonner une partie de leurs pouvoirs, comme la loi le prévoit. Afin de tenter de compenser cet échec, certains politiciens ont présenté des propositions prévoyant le remplacement des projets de privatisation totale par des projets de partenariat entre le secteur privé et le secteur public, considérant que ces solutions permettent à l'état de continuer de jouer un rôle important dans la gestion des projets censés être confiés au secteur privé. Ces solutions n'ont pas réussi à adoucir le refus des politiciens à abandonner tous leurs droits dans la gestion des secteurs économiques publics, ce qui a alourdi le fardeau financier en raison de la mauvaise gestion et de la dégradation de la qualité des projets assumés par l'état.

10. Restructuration et amélioration du rendement des institutions publiques

La majorité des experts estiment que la mauvaise gouvernance et la réticence à établir des partenariats ou à privatiser les institutions économiques publiques ont causé de lourdes pertes directes au Trésor public ainsi que des pertes indirectes aux investisseurs et au Trésor et leur ont fait perdre de nombreuses occasions.

Les pertes que l'Électricité du Liban (EDL) a accumulées sont estimées à plus de 16 milliards de dollars au cours des 20 dernières années, soit le double de ce qui a été dépensé sur l'infrastructure et la reconstruction après la guerre sur la même période. L'État libanais connaît une crise dans ce secteur, puisque le déficit annuel d'EDL a dépassé les 2 milliards de dollars, n'assurant que 60 % des besoins de consommation locaux. Outre ces pertes, EDL ne dispose pas d'une bonne administration étant donné que l'administration actuelle se noie dans ses problèmes et se heurte à de nombreux obstacles bien complexes qui l'empêchent d'être productive. Rien ne laisse penser que la gestion de cet établissement public va s'améliorer, à moins que l'on ouvre les portes aux investissements essentiels et que l'on encourage la participation efficace du secteur privé, de quelque manière que ce soit, c'est-à-dire, par voie de privatisation, de partenariat direct, de séparation entre les opérations de production et de distribution, etc. Toutes ces solutions devraient inclure des partenaires étrangers qui garantiront la réussite de la restructuration de cet établissement.

Quels sont les facteurs qui attirent les investissements étrangers au Liban ?

Les flux des investissements directs étrangers dépendent de multiples facteurs internes qui soit attirent les investisseurs, soit les détournent du marché national. Ces facteurs peuvent être divisés en quatre grands axes qui se résument comme suit :

1) La taille du marché et les opportunités d'investissement, notamment :

- La taille de l'économie et le revenu national par habitant
- Le taux de croissance réel

- L'ouverture de l'économie nationale sur l'étranger
- La stabilité des indicateurs économiques et le contrôle du déficit public
- La bonne gouvernance dans le secteur public.

2) Le cadre politique et légal :

- La qualité et la modernité des lois et des législations
- L'application de la loi et la facilité à prononcer des verdicts
- L'exécution des contrats et des jugements prononcés
- La pertinence du cadre de réglementation des affaires
- Les législations politiques et la bonne gouvernance
- La stabilité politique et sécuritaire et l'absence de violence et de terrorisme.

3) Le cadre de l'investissement :

- Le coût des ressources humaines et leur productivité
- Le régime fiscal pour ce qui est des bénéficiaires et des capitaux
- Les exigences bureaucratiques et leur complexité
- La corruption et les efforts déployés pour la combattre.

4) Les infrastructures :

- Les transports et la facilité de leur emploi
- La qualité du contrôle et de la gestion du trafic
- La qualité des services maritimes et aériens
- La qualité des télécommunications
- L'approvisionnement en énergie et en électricité et leur qualité.

Dans quelle mesure le Liban dispose-t-il de facteurs favorables aux investissements directs étrangers ?

L'ouverture traditionnelle de l'économie libanaise et la libéralisation totale des transferts de fonds et des marchés monétaires demeurent les facteurs les plus importants qui attirent les investissements étrangers. D'autres facteurs viennent s'ajouter à cette ouverture, en particulier, le secret bancaire, les lois sur la création des sociétés extraterritoriales et des sociétés holding et la loi sur le commerce qui ne fait pas de différence entre l'investisseur libanais et l'investisseur non libanais.

La diaspora libanaise aide à augmenter le volume des investissements en investissant directement ou en encourageant les bailleurs de fonds locaux à participer aux investissements qu'ils réalisent au Liban. Notons une nouvelle fois que les investissements des Libanais résidents

à l'étranger comptent parmi les investissements étrangers, étant donné que les flux d'argent étrangers ne sont pas classés selon la nationalité de l'investisseur, mais plutôt selon son lieu de résidence et le siège de ses entreprises.

Évidemment, certains incitatifs fiscaux et facilités financières sont offerts et aident à attirer les capitaux au moyen de prêts bonifiés subventionnés par le ministère des Finances et supervisés par la Banque du Liban qui propose, à son tour, des facilités d'emprunt supplémentaires qui viennent compléter les facilités offertes par le ministère des Finances et qui couvrent tous les secteurs. De plus, des exemptions fiscales sont accordées aux investisseurs, en particulier dans les régions éloignées de la capitale libanaise et de ses banlieues, et sont soutenues par l'agence « IDAL » qui est responsable de la promotion des investissements au Liban.

En plus de ces facilités, l'investisseur étranger tire parti de l'esprit entrepreneurial bien marqué des hommes d'affaires libanais à l'intérieur du pays et à l'étranger. Aussi, les programmes de partenariat et de privatisation que l'État libanais propose depuis plusieurs années sont censés attirer considérablement les investissements étrangers, surtout si le gouvernement central parvient à lancer les appels d'offres pour l'exploration et l'extraction du pétrole et du gaz des eaux territoriales libanaises.

De multiples facteurs sociaux aident également à attirer les investisseurs, notamment l'environnement culturel et les loisirs qui distinguent le Liban de ces pays voisins ainsi que les nombreuses écoles et universités qui offrent un enseignement de qualité et assurent au Liban des ressources humaines compétentes et productives, depuis des décennies.

Quels sont les facteurs qui entravent les investissements étrangers au Liban ?

Les facteurs qui entravent les investissements étrangers au Liban sont les mêmes que ceux auxquels se heurte l'investisseur qui réside au Liban. Ces facteurs peuvent être divisés en plusieurs axes, notamment :

1. L'instabilité politique et sécuritaire à tous les niveaux, allant des tensions et des discordes politiques internes aux conflits régionaux dévastateurs, en passant par les tensions communautaires et confessionnelles, la prolifération des armes, les ingérences étrangères, l'incapacité à renouveler les institutions et à respecter les échéances constitutionnelles et les risques d'expansion des foyers qui menacent la sécurité nationale.

2. Les risques sociaux accrus découlant des déplacements syriens massifs et de la présence de plus d'un million de Syriens en plus dans toutes les régions libanaises, ce qui a des retombées négatives sur l'économie libanaise, le Trésor public et les infrastructures.

3. La faiblesse de la gouvernance dans tous les secteurs publics, les difficultés à prendre des décisions et à appliquer les lois, et la baisse considérable de productivité dans les institutions et les administrations publiques, surtout celles qui sont liées à la gestion de certains secteurs économiques, tels que l'électricité, l'eau, les télécommunications, les transports, la santé et l'éducation, et ce, malgré l'énorme fardeau financier que supportent les finances publiques.

4. Le déficit annuel des budgets publics et l'accumulation de la dette publique qui a dépassé le seuil des 70 milliards de dollars, ce qui représente environ 25 % du PIB. Le déficit budgétaire s'est creusé au cours des trois dernières années en raison du ralentissement de la génération des recettes et de l'augmentation des dépenses à la suite du déficit enregistré dans le secteur de l'électricité, des augmentations salariales, et de l'emploi dans le secteur public.

5. La tergiversation dans la prise des décisions administratives et la mauvaise gouvernance qui ont donné lieu à plus de corruptions et d'infractions, surtout en l'absence de tout contrôle efficace et en raison des difficultés et de la complexité des formalités administratives relatives aux demandes de licence et d'autorisation imposées au secteur privé.

6. À la suite de l'augmentation du déficit budgétaire et de l'accumulation des dettes, la capacité du Trésor à financer les projets d'infrastructure pris en charge par le secteur public a diminué et le pourcentage des crédits alloués aux infrastructures ne dépasse pas les 5% des dépenses budgétaires globales, ce qui a entraîné la détérioration des infrastructures et la dégradation de leurs services. La situation s'est aggravée avec l'afflux des déplacés syriens qui ont exploité ces infrastructures et ont accéléré leur détérioration. La Banque mondiale a estimé le coût de la détérioration accélérée des infrastructures à environ 300 millions de dollars par an. Dans le but de faire face à la fragilité des infrastructures, les Libanais sont obligés d'investir eux-mêmes dans ces services pour pouvoir en profiter, ce qui alourdit le fardeau pour les entreprises et les sociétés, augmente leurs coûts et affaiblit leur capacité concurrentielle sur les marchés locaux et étrangers.

7. Le ralentissement de la croissance au Liban de façon alarmante au cours des quatre dernières années. Aujourd'hui, le taux de croissance varie entre 1 % et 2 %,

après avoir atteint environ 10 % durant les années précédentes. Les taux actuels ne sont pas suffisants pour attirer les investissements nationaux et étrangers, surtout avec la baisse considérable des opportunités d'investissement dans les secteurs traditionnels, tels que la construction, le tourisme et le commerce. Les prévisions des institutions internationales restent pessimistes pour ce qui est de l'avenir de l'activité économique au Liban, d'autant plus que la crise a trop duré et que ses risques se feront ressentir, surtout avec la chute des cours du pétrole et son incidence sur les pays du Golfe qui attirent un grand nombre d'économistes libanais.

8. La vulnérabilité du marché financier au Liban constitue un facteur négatif qui repousse les capitaux étrangers, étant donné qu'il est difficile de dissuader les investisseurs étrangers de ne plus investir dans les marchés financiers, surtout que les fonds d'investissement régionaux ne sont pas intéressés par le marché libanais, ce qui fait perdre aux entreprises libanaises des fonds d'investissement à long terme. Les banques libanaises accordent des prêts pour les projets et les entreprises libanaises, mais ces dernières manquent d'investissement et de financement à long terme.

9. Le cadre légal et réglementaire au Liban est considéré comme l'un des facteurs qui découragent le plus les investissements étrangers en raison de la tergiversation dans l'adoption des lois, leur modernisations et le prononcé des verdicts, en particulier les lois sur le commerce, de l'incapacité du système judiciaire à suivre les opérations financières modernes et du non-respect des décisions rendues par la justice, en particulier celles qui sont liées aux contrats signés avec l'État libanais. Il convient de noter que l'inconstance sur le plan légal décourage, à son tour, les investissements étrangers, vu que, chaque quelques temps, l'on propose d'annuler les incitatifs fiscaux qui ont précédemment été mis en place, et ce, sans aucun préavis, ou l'on suggère d'introduire de nouvelles taxes ou d'en augmenter d'autres, sans aucune coordination avec le secteur des affaires ou des économistes. Il est vrai que ces suggestions n'ont pas été adoptées, mais le fait qu'elles fassent souvent l'objet de discussions et qu'elles soient inscrites dans les articles des projets de budget qui n'ont plus été ratifiés depuis dix ans suscite la crainte des investisseurs, en particulier, celle des investisseurs étrangers.

10. L'État et les rassemblements professionnels libanais ont également failli à leur devoir d'élaborer des politiques et des plans visant à encourager les investissements au Liban. En effet, ils ont manqué de mettre l'accent sur les facteurs positifs de l'économie nationale et les possibilités d'investissement et d'assurer les informations

et les statistiques qui permettent d'orienter les investisseurs. Certes, le Liban a créé des institutions pour promouvoir l'investissement, mais leurs actions restent limitées et insuffisantes.

Propositions

1) Assurer un cadre légal et réglementaire qui soit moderne, efficace et stable, qui attire les investissements, notamment les investissements étrangers, qui impose le respect des contrats, la prise de décisions judiciaires rapides et leur mise en œuvre et qui facilite la gestion des affaires au Liban.

2) Stimuler le marché financier de manière à ce qu'il attire les capitaux étrangers, et ce, en permettant aux fonds d'investissement internationaux et régionaux d'injecter plus facilement des capitaux dans les entreprises libanaises et en encourageant les investissements à long terme.

3) Inciter les institutions chargées de promouvoir les investissements et les rassemblements professionnels à adopter des politiques et des plans pour encourager les investissements au Liban en mettant l'accent sur les facteurs positifs de l'économie libanaise et les possibilités d'investissement et en assurant les informations et les statistiques nécessaires.

4) Accélérer la privatisation et les partenariats dans tous les secteurs d'activités publics, comme l'électricité, l'eau, les télécommunications, les transports, la santé et l'éducation, afin d'attirer les fonds et les compétences administratives internationales qui permettent d'améliorer la gouvernance et la productivité dans ces institutions publiques.

5) Précipiter la prise de décision au sein du gouvernement, préserver la crédibilité de l'État libanais dans le cadre des engagements internationaux et éviter ce qui s'est produit dans le secteur de la téléphonie mobile ou ce qui se passe actuellement dans le secteur du gaz et du pétrole.

Le déficit de la balance commerciale et les dangers des déséquilibres financiers

Les échanges commerciaux entre le Liban et les pays étrangers connaissent de profonds changements depuis 2011 en raison de la « révolution syrienne », du ralentissement économique à l'échelle interne, de la volatilité des cours mondiaux des produits de base et des fluctuations des taux de change des devises principales, notamment le recul des devises européennes et asiatiques par rapport au dollar américain. La balance commerciale des pays importateurs a également subi de profonds changements à la suite de l'augmentation du volume d'achats des produits asiatiques et de la baisse des importations des pays européens et des États-Unis.

Augmentation de la facture des importations

La valeur des importations libanaises a baissé en 2013 et en 2014 après avoir enregistré des chiffres records entre 2009 et 2012, augmentant de 16,2 milliards de dollars en 2009 à plus de 20 milliards de dollars en 2012, soit une hausse de 30 % sur cette période, et ce, malgré le ralentissement économique et la stabilité, voire la chute, des cours des biens dans les marchés mondiaux.

En réalité, ces développements sont liés aux événements politiques et militaires qui ont secoué la Syrie au cours des dernières années et au déplacement de 1,3 million de Syriens qui ont trouvé refuge dans les territoires libanais, représentant environ 30 % des habitants du Liban. Ces vagues de déplacement ont eu des retombées contradictoires. Ainsi, d'une part, l'importation des produits de luxe a baissé en raison du ralentissement économique qui a découlé de la crise syrienne et le flux des touristes a diminué étant donné que les pays du Golfe ont interdit à leurs citoyens de voyager au Liban, et d'une autre part, l'importation des produits de base a augmenté, car le nombre des déplacés syriens s'est élevé, de nombreuses importations vers les marchés syriens ont commencé par transiter par les ports et les frontières libanais après la fermeture des frontières terrestres entre la Syrie et tous les autres pays, à part le Liban, et un embargo sur les importations directes de la Syrie a été imposé pour ce qui est de nombreux produits de consommation et de biens intermédiaires.

La hausse des importations libanaises entre 2009 et 2012 n'est pas uniquement liée à la demande d'importation, mais à la nette augmentation des cours mondiaux

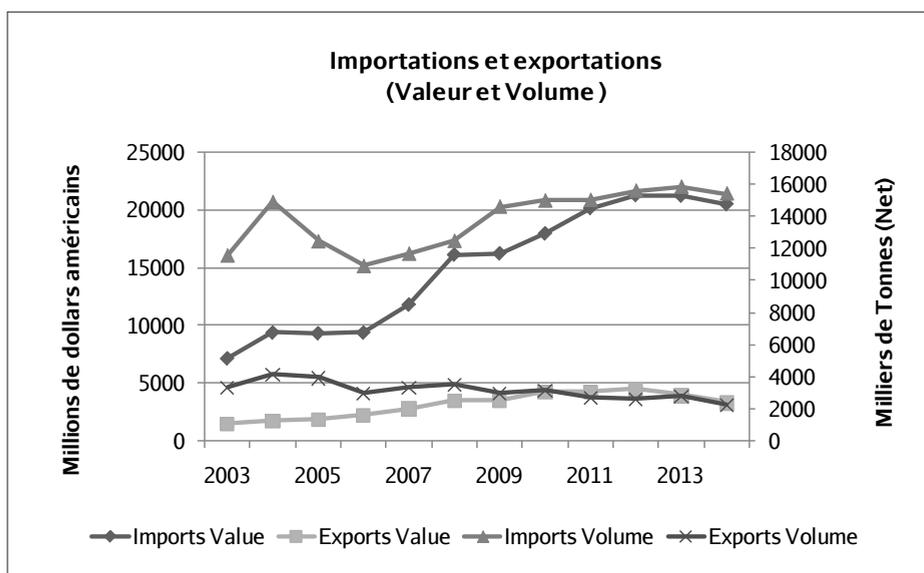
enregistrés à cette période. Ainsi, la hausse de la valeur des importations de 30 % n'aurait été que de 8 % si l'on calculait uniquement le volume et le poids de ces importations vu que nous sommes passés de 14,6 millions de tonnes en 2009 à 15,8 millions de tonnes en 2012. Ces valeurs sont restées inchangées en 2013 et 2014.

Évolution du volume des échanges commerciaux entre le Liban et les pays étrangers entre 2007 et 2014 en valeurs (millions de dollars)

	Importations	Variation annuelle	Exportations	Variation annuelle	Déficit budgétaire	Variation annuelle	Activité commerciale	Variation annuelle
2007	11 815	25,7 %	2 816	23 %	(8 999)	26,5 %	14 632	3,52
2008	16 136	36,6 %	3 478	24 %	(12 658)	40,7 %	19 614	34,1 %
2009	16 242	0,7 %	3 484	0,2 %	(12 758)	0,8 %	19 726	0,6 %
2010	17 964	10,6 %	4 253	22 %	(13 711)	7,5 %	22 217	12,6
2011	20 158	12,2 %	4 265	0,3 %	(15 893)	15,9 %	24 424	9,9 %
2012	21 280	5,6 %	4 483	5,1 %	(16 797)	5,7 %	25 763	5,5 %
2013	21 229	-0,2 %	3 936	-12,2 %	(17 293)	3,0 %	25 165	-2,3 %
2014	20 494	-3,5 %	3 313	-15,8 %	(17 181)	-0,6 %	23 807	-5,4 %

	Importations	Variation annuelle	Exportations	Variation annuelle	Déficit budgétaire	Variation annuelle	Activité commerciale	Variation annuelle
2007	11 708	7,0 %	3 363	13 %	(8 344)	4,6 %	15 071	8,4 %
2008	12 506	6,8 %	3 523	5 %	(8 983)	7,7 %	16 028	6,4 %
2009	14 632	17 %	2 962	-15,9 %	(11 670)	29,9 %	17 593	9,8 %
2010	15 003	2,5 %	3 109	5 %	(11 894)	1,9 %	18 113	3,0 %
2011	15 050	0,3 %	2 717	-12,6 %	(12 332)	3,7 %	17 767	-1,9 %
2012	15 624	3,8 %	2 602	-4,2 %	(13 022)	5,6 %	18 226	2,6 %
2013	15 868	1,6 %	2 776	6,7 %	(13 092)	0,5 %	18 644	2,3 %
2014	15 452	-2,6 %	2 236	-19,5 %	(13 216)	0,9 %	17 688	-5,1 %

Source : Douanes libanaises.



Les transformations structurelles de la balance commerciale libanaise

Au cours des dix dernières années, les échanges commerciaux entre le Liban et les pays étrangers ont connu de profondes transformations, ce qui a eu des retombées considérables sur la structure du commerce extérieur et les déséquilibres qui ont touché le déficit budgétaire et la balance des paiements. Ces facteurs peuvent être répartis comme suit :

La volatilité des cours des matières premières

Les cours des matières premières, en particulier ceux des dérivés du pétrole, ont été volatils. En effet, le prix du baril de pétrole brut a augmenté d'environ 25 dollars en 2005 à 150 dollars au début de 2008 avant de chuter remarquablement en 2009 à moins de 45 dollars pour ensuite augmenter à plus de 100 dollars en 2013 avant de chuter à nouveau à moins de 50 dollars, ces faibles taux devant persister au cours des prochaines années.

La valeur des importations de pétrole en 2014 a constitué 23,2 % de la totalité des importations du Liban, soit 4,75 milliards de dollars, après avoir atteint un plafond de 6 milliards de dollars en 2012, enregistrant ainsi une baisse de 20,5 % et constituant alors 28 % de la totalité des importations en 2012. La facture pétrolière a dépassé les 32 % en 2007.

Les fluctuations enregistrées dans le cadre des importations des dérivés pétroliers ne reflètent pas uniquement la volatilité des cours mondiaux. En effet, elles découlent aussi des écarts de statistiques liées aux importations directes des produits pétroliers par l'Électricité du Liban qui ne sont pas enregistrées dans les statistiques douanières à la date réelle de l'importation, mais après le dédouanement et le paiement de la TVA. Ainsi, si nous nous penchons sur le volume de l'importation des dérivés du pétrole, nous remarquons que les quantités importées en 2012 ont atteint 6,6 millions de tonnes, alors que la moyenne varie entre 5,5 et 5,7 millions de tonnes par an.

Les retombées de la crise syrienne

Outre la volatilité des cours des matières premières sur les marchés mondiaux, la structure des importations libanaises a été touchée par les développements de la crise syrienne qui sévit depuis 2011. L'augmentation considérable du nombre des déplacés syriens a ainsi exercé une pression sur l'importation des biens de consommation de base dont le volume augmente annuellement de 6 % à 7 %, et ce, malgré le ralentissement de la croissance économique au Liban. Ainsi, on enregistre une augmentation de l'importation des biens de consommation de base, alors que l'importation des produits de luxe chute. L'indice d'importation des voitures privées affirme bien ce constat puisque le nombre de nouvelles voitures importées au cours des cinq dernières années a augmenté, alors que la valeur globale de ces importations a chuté de 1,9 milliard de dollars en 2010 à 1,5 milliard de dollars en 2014.

La crise syrienne n'a pas uniquement des retombées sur la consommation des déplacés syriens au Liban, mais le Liban importe aussi certains biens pour le marché syrien qui est obligé d'acheter une partie de ses produits par l'intermédiaire du Liban, que ce soit pour des raisons logistiques, vu que les camions peinent à circuler à l'intérieur des territoires syriens ou que ce soit en raison des sanctions que la communauté internationale impose sur les exportations vers la Syrie. Les importations syriennes par l'entremise du Liban ne se limitent pas aux biens de consommation, mais incluent aussi les biens intermédiaires consacrés aux industries syriennes qui continuent de fonctionner malgré les événements sanglants.

Les retombées de la volatilité des taux de change mondiaux

Le dollar américain a subi d'importantes fluctuations au cours des dix dernières années, notamment l'euro, le yen japonais et la plupart des autres devises étrangères. Le taux de change du dollar américain s'est apprécié de 25 % au cours des trois

dernières années, ce qui a allégé le fardeau de l'importation puisque la devise nationale est liée au taux de change du dollar américain depuis environ 20 ans et que l'économie libanaise est axée sur le dollar depuis la deuxième moitié du siècle dernier. La plupart des importations libanaises se font en dollar, c'est pourquoi la valeur globale de certains produits importés durant les dernières années a diminué alors que leur volume a augmenté au cours de la même période. Nous remarquons le contraire pendant les périodes au cours desquelles le dollar a chuté par rapport aux autres devises.

Les changements dans les pays importateurs

Depuis 2013, la Chine est en tête de la liste des pays exportateurs vers le Liban, la valeur des importations libanaises provenant de ce pays ayant atteint 2,5 milliards de dollars en 2014, soit 12,1 % de la totalité de la valeur des importations libanaises. L'Italie occupe la seconde position avec 1,6 milliard de dollars, soit 8 % de la facture des importations libanaises. Les États-Unis avaient maintenu la première place parmi les pays exportateurs vers le Liban pendant de nombreuses années en tablant sur les produits dérivés du pétrole. Toutefois, l'émergence de nouveaux pays exportateurs de ces produits dérivés et la chute des cours mondiaux du pétrole ont porté atteinte aux exportations des États-Unis. Aussi, la hausse du taux de change du dollar a donné lieu à une diminution des importations de voitures et de véhicules de transport des États-Unis, les laissant à la 5^e place de la liste des pays exportateurs vers le Liban. En 2014, la France et l'Allemagne ont occupé respectivement la 3^e et la 4^e place sur la liste des pays qui exportent vers le Liban, représentant chacun environ 6 % de la totalité de la facture des importations.

Principaux pays exportateurs vers le Liban

Étant donné que le taux de change de l'euro a chuté au cours des derniers mois, les importations du Liban provenant des pays européens devraient être revues à la hausse pendant les prochaines années, malgré la concurrence des pays asiatiques, notamment la Chine, la Corée du Sud et l'Inde. Les importations provenant des pays arabes devraient également diminuer vu que leur capacité concurrentielle s'est affaiblie, surtout lorsque les postes frontaliers terrestres en Syrie, points de passage de tous les biens exportés vers le Liban, ont fermé à la suite de la dégradation de la situation à l'intérieur de la Syrie.

Principaux pays exportateurs vers le Liban

Pays	2012			2013			2014		
	Millions de \$ américains	% de la totalité	Variation annuelle	Millions de \$ américains	% de la totalité	Variation annuelle	Millions de \$ américains	% de la totalité	Variation annuelle
Chine	1 772	8,3 %	9,1 %	2 283	10,7 %	28,8 %	2 484	12,1 %	8,8 %
Italie	1 830	8,6 %	-2,0 %	1 789	8,4 %	-2,2 %	1 645	8,0 %	-8,1 %
France	1 541	7,2 %	2,0 %	1 535	7,2 %	-0,4 %	1 275	6,2 %	-16,9 %
Allemagne	1 202	5,6 %	5,4 %	1 242	5,8 %	3,3 %	1 257	6,1 %	1,2 %
États-Unis	2 376	11,2 %	19,4 %	1 500	7,1 %	-36,8 %	1 227	6,0 %	-18,2 %
Russie	423	2,0 %	-17,7 %	901	4,2 %	112,9 %	887	4,3 %	-1,5 %
Grèce	891	4,2 %	193,6 %	607	2,9 %	-31,8 %	816	4,0 %	34,4 %
Turquie	966	4,5 %	14,9 %	1 134	5,3 %	17,5 %	706	3,4 %	-37,8
Belgique	423	2,0 %	69,1 %	301	1,4 %	-28,9 %	604	2,9 %	100,9
Royaume-Uni	519	2,4 %	-0,5 %	632	3,0 %	21,9 %	537	2,6 %	-15,0 %
Autres pays	9 339	43,9 %	-2,7 %	9 305	43,7 %	-0,4 %	9 056	44,2 %	-2,7 %
Total	21 280	100 %	5,6 %	21 228	100 %	-0,2 %	20 494	100 %	-3,5 %

Quels sont les biens exportés vers le Liban ?

Les produits dérivés du pétrole sont en tête du peloton des produits importés au Liban, représentant environ 25 % de la valeur des exportations. La facture pétrolière a diminué au Liban en raison de la baisse des cours mondiaux du pétrole et de l'appréciation du taux de change du dollar. Selon les prévisions, cette facture devrait encore diminuer si l'Électricité du Liban parvient à améliorer sa production et à utiliser le gaz liquide ou naturel dans les principales centrales de production (Al Badawi et Al Zahrani), ce qui permettrait d'économiser de l'énergie par rapport aux sources d'électricité qui fonctionnent au mazout ou aux dérivés lourds. Cette nouvelle production remplacera les petits générateurs privés qui fonctionnent au mazout, qui en consomment une quantité très importante et qui ne permettent pas la réalisation d'économies d'échelles comme le feraient les grandes centrales.

En seconde position, nous retrouvons les produits alimentaires et les boissons qui ont représenté, en 2014, environ 17 % de la valeur globale des importations libanaises. Malgré la chute des cours et du taux de change du dollar, les produits alimentaires continuent d'enregistrer une croissance grâce à l'augmentation du nombre des consommateurs, aux flux continus de déplacés syriens au Liban et aux Syriens qui sont restés en Syrie, mais qui sont obligés d'importer une grande partie de leurs produits à travers les ports libanais. Le volume des importations des produits alimentaires et des boissons est estimé à 3 millions de tonnes, dont 1,2 million de tonnes en blé et en ses dérivés.

Les voitures occupent la troisième position sur la liste des biens importés, avec 1,5 milliard de dollars en 2014, soit un recul de 6 % par rapport aux années précédentes. Ces changements découlent de la chute du taux de change de l'euro et du Won coréen et du fait que la demande en petits et moyens véhicules touristiques a augmenté, alors que la demande en grosses voitures et en voitures de luxe a baissé.

En quatrième position se trouvent les machines de production et leurs équipements, notamment ceux qui sont utilisés dans la production industrielle ou le secteur du bâtiment. Ces importations représentent environ 6,3 % de la totalité de la facture des importations, ce qui reflète un recul continu depuis 2010 en raison de la crise économique locale, en particulier la crise qui touche le secteur du bâtiment. La valeur de ces importations s'est élevée à 1,27 milliard de dollars en 2014, en comparaison avec 1,35 milliard de dollars en 2010. Ces importations sont un bon indicateur de la tendance de la croissance économique.

Évolution de la valeur des principaux produits importés

Marchandises	2012			2013			2014		
	Variation annuelle	% de la totalité	Millions de USD	Variation annuelle	% de la totalité	Millions de USD	Variation annuelle	% de la totalité	Millions de USD
Carburant et produits pétroliers	31,8%	28%	5 892	-15,20%	24%	5 000	-5,00%	23%	4 747
Produits alimentaires et boissons	1,30%	14%	2 950	6,90%	15%	3 153	7,50%	17%	3 391
Véhicules, voitures et motos	1,20%	7%	1 459	7,30%	7%	1 565	-5,80%	7%	1 473
Chaudières, machines et équipement	-9,70%	6%	1 175	13,10%	6%	1 329	-4,80%	6%	1 266
Produits pharmaceutiques	-0,30%	5%	970	12,50%	5%	1 091	4,60%	6%	1 141
Or, pierres précieuses	-26,00%	7%	1 585	-28,40%	5%	1 136	-14,10%	5%	976
Autres produits	4,70%	34%	7 248	9,80%	37%	7 955	-5,70%	37%	7 500
Total	5,60%	100%	21 280	-0,20%	100%	21 228	-3,50%	100%	20 494

Baisse de la capacité concurrentielle des exportations libanaises

Les exportations libanaises ont considérablement diminué au cours des deux dernières années. La valeur des ventes réalisées par les sociétés libanaises aux pays étrangers avait atteint les 4,5 milliards de dollars en 2012, mais ce chiffre a chuté à 3,9 milliards en 2013 et à 3,3 milliards de dollars en 2014, soit un recul de 27 % en deux ans.

Les raisons de ce recul sont multiples. Certaines sont liées à la situation dans les pays étrangers et d'autres se rapportent à des facteurs internes que nous pouvons résumer comme suit :

1. La dégradation de la situation en Syrie a entraîné la fermeture de tous les points de passage terrestres de la Syrie vers la Jordanie et l'Iraq, empêchant les camions libanais d'acheminer leurs marchandises vers les marchés arabes, notamment les pays du Golfe qui sont considérés comme les principaux marchés des produits exportés du Liban. L'on sait bien que la majorité des exportations libanaises sont transportées dans des camions réfrigérés ou ordinaires par voie terrestre vers les pays du Golfe. Les autorités libanaises ont tenté d'assurer des transports par voie maritime à travers les ports libanais vers les marchés de l'Arabie Saoudite pour ensuite livrer les marchandises aux autres pays du Golfe. Toutefois, ces itinéraires sont très coûteux, nécessitent plus de temps et ne sont pas bien réglementés, ce qui pousse beaucoup de clients à refuser les propositions qui leur sont offertes.

2. La demande des pays du Golfe a diminué à la suite de la chute des cours du pétrole, du ralentissement économique qui dure depuis deux ans et de la suspension ou de l'annulation de plusieurs projets des secteurs public et privé. Outre ce recul, les pays du Golfe s'enlisent dans les crises sécuritaires et politiques du Yémen, de l'Iraq, de la Syrie, et à moindre échelle, du Bahreïn. Ceci a alourdi le budget de défense de ces pays qui ont acheté des munitions et du matériel ou qui ont parfois participé directement à des combats.

3. La capacité des produits libanais à faire concurrence s'est affaiblie et leurs prix se sont envolés avec la hausse du taux de change du dollar, et par suite, de la livre libanaise, par rapport aux autres devises internationales. En outre, de nouveaux concurrents ont émergé dans les pays asiatiques et les pays du Golfe qui sont parvenus à améliorer leurs capacités de production en bénéficiant de l'aide des gouvernements aux producteurs locaux.

4. La concurrence des exportations libanaises s'est également affaiblie en raison de la baisse de la valeur ajoutée des industries exportatrices qui sont principalement axées sur les secteurs industriels traditionnels qui se rapportent à la consommation

directe, contrairement aux industries lourdes qui sont fondées sur les machines et les biens intermédiaires et qui jouissent d'une plus grande capacité concurrentielle. La concurrence s'est davantage affaiblie en raison de l'incapacité des produits libanais à se conformer aux normes de qualité et aux exigences techniques imposées par les entreprises de production modernes dans la région et le reste du monde. Aussi, l'exportation s'est heurtée à d'autres obstacles, comme la hausse des coûts des industries libanaises, notamment les coûts d'exploitation et d'investissements, sur fond de détérioration de l'infrastructure libanaise au cours des années précédentes.

Quelles sont les principales exportations libanaises ?

Les produits agricoles et les produits alimentaires sont en tête du peloton des exportations libanaises et représentent environ 23 % des ventes du Liban aux marchés étrangers en 2014. L'exportation des bijoux arrive en deuxième position, atteignant 16 % de ces ventes. Ces exportations ont considérablement chuté ces deux dernières années après avoir atteint les 38 % en 2013 et 35 % en 2011. De nombreux industriels estiment que ces exportations sont liées aux activités d'une seule société. Elles ne représentent donc pas une réelle valeur ajoutée ni n'entraînent de conjoncture économique particulière, mais se limitent à des opérations commerciales restreintes.

Nous retrouvons en troisième et en quatrième positions les équipements et les petites machines qui servent à la production, comme les générateurs d'électricité, et le matériel utilisé dans le secteur du bâtiment, à savoir, les bétonnières, les machines pour couper le fer, les véhicules de transport des matériaux de construction et les machines de fabrication des portes et des fenêtres en aluminium. L'industrie du livre a perdu une grande partie de ses clients étrangers étant donné que ce secteur a accusé un recul dans tous les marchés mondiaux, que la publication électronique connaît son apogée, que l'impression est en crise et que de nouveaux concurrents du Golfe ont émergé au cours des dernières années.

Les analystes pointent du doigt les industries libanaises qui ne parviennent pas à suivre le rythme rapide des progrès techniques dans tous les secteurs d'activité des industries de transformation ni à attirer les investissements nécessaires qui manquent à l'économie libanaise en raison de la situation locale et régionale qui freinent la disposition des résidents et des émigrés libanais à investir. En outre, les importateurs étrangers hésitent à coopérer avec des entreprises libanaises de peur que celles-ci soient incapables de garantir l'arrivée des marchandises à destination

de façon régulière et peu coûteuse. Ces craintes ne concernent pas uniquement les marchés arabes, mais d'autres marchés où les exportateurs libanais parvenaient à écouler une grande partie de leurs marchandises.

Les principales exportations du Liban

Marchandises	2012		2013			2014		
	% de la totalité	Millions de USD	Variation annuelle	% de la totalité	Millions de USD	Variation annuelle	% de la totalité	Millions de USD
Carburant et produits pétroliers	13 %	593 623	20,7 %	18 %	716 733	5,5 %	23 %	755 812
Produits alimentaires et boissons	38 %	1 724 498	-55,4 %	20 %	769 722	-29,6 %	16 %	541 658
Véhicules, voitures et motos	5 %	216 839	14,1 %	6 %	247 518	-9,8 %	7 %	223 376
Chaudières, machines et équipement	6 %	261 480	-0,9 %	7 %	259 026	-14,4 %	7 %	221 770
Produits pharmaceutiques	3 %	136 095	0,4 %	3 %	136 693	-4,5 %	4 %	130 593
Or, pierres précieuses	2 %	108 449	6,9 %	3 %	115 956	10,2 %	4 %	127 738
Autres produits	32 %	1 442 146	17,2 %	43 %	1 690 309	-22,4 %	40 %	1 311 908
Total	100 %	4 483 130	-12,2 %	100 %	3 935 957	-15,8 %	100 %	3 312 855

Expansion de la diaspora libanaise

Les exportations libanaises ont bénéficié de l'expansion de la diaspora libanaise dans de nombreux pays, ce qui a permis de trouver de nouveaux marchés là où se trouvent les Libanais qui constituent le principal moteur du renforcement de la demande en biens et en services libanais. Cette nouvelle diaspora se répand dans les pays arabes qui ne font pas partie du Golfe, comme l'Iraq, le Maroc, l'Algérie et le Soudan. Nous avons en effet observé un flux important d'hommes d'affaires libanais au cours des deux dernières décennies qui sont actifs dans les pays hôtes et qui aident à stimuler la demande en produits libanais en tissant des relations commerciales et en ayant de fortes capacités de négociation pour ce qui est de la conclusion de contrats commerciaux, des conditions de livraison, des paiements et des transports... Toutefois, la dégradation de la sécurité et la crise économique dans les pays importateurs ont empêché la diaspora d'augmenter leurs demandes qui se sont limitées à quelques secteurs et produits.

Quels sont les principaux pays qui importent des marchandises libanaises ?

L'Arabie Saoudite est en tête de ces pays avec 377 millions de dollars en 2014, soit 11 % de la valeur globale. L'Arabie Saoudite a maintenu sa place l'année dernière sans augmenter ses achats, et ce, en raison de la diminution de l'exportation des bijoux vers la Suisse et l'Afrique du Sud où une société de joaillerie qui assure sa production à partir du Liban mène ses activités commerciales grâce à l'exportation de ses produits à nouveau vers ses deux pays.

Nous retrouvons en deuxième position les Émirats Arabes Unis dont les achats ont atteint les 10 % des ventes libanaises à l'étranger, soit 320 millions de dollars en 2011. Les ventes aux Émirats Arabes Unis sont celles qui ont été le plus touchées par la situation politique et la guerre en Syrie, baissant ainsi de 420 millions de dollars en 2010 à 320 millions de dollars en 2014.

La position de la Turquie sur la liste des pays qui importent du Liban a chuté à la sixième place au cours des trois dernières années, les ventes équivalant à moins de 150 millions de dollars en 2014, soit 4 % de la valeur globale des exportations libanaises, alors que ces ventes avaient atteint un plafond de 300 millions de dollars en 2011. Ce recul découle du fait que la Turquie importe principalement de la ferraille que le Liban exporte essentiellement vers la Turquie. Toutefois, une nouvelle usine de fer a vu le jour au Liban et utilise une grande partie de cette marchandise qui n'est

plus disponible en grande quantité sur le marché local. Aussi, la chute du taux de change de la livre turque par rapport au dollar a porté atteinte à la demande turque en produits libanais. Notons aussi que le marché syrien est également en déclin.

Les déséquilibres de la balance commerciale

Le déficit de la balance commerciale libanaise s'est creusé au cours des dernières années en raison de l'augmentation des importations et de la diminution des exportations. Ainsi, les exportations ne couvrent plus que 16,2 % des importations, alors que cette proportion s'élevait à plus de 23 % en 2007.

Le déficit de la balance commerciale libanaise est aujourd'hui estimé à 17,2 milliards de dollars. Ce chiffre est alarmant d'autant plus que la récession économique dure depuis 5 ans, qu'il n'existe pas d'horizons prometteurs, à l'échelle interne ou externe, que les investissements ont chuté et que le flux de touristes des pays arabes et du Golfe n'augmente pas.

De nombreux économistes considèrent que les exportations libanaises des marchandises traditionnelles, notamment les produits agricoles et la fabrication de transformation, devraient connaître de profonds changements au cours des prochaines années. Les ventes du Liban à l'étranger devraient s'orienter vers les services techniques et les produits culturels. Dans le cadre de ses secteurs, le Liban et les Libanais peuvent tabler sur leurs ressources pour faire concurrence et compter sur les ressortissants libanais qui font bonne figure et s'imposent dans les différents pays, et par suite, aident à tisser des relations spéciales.

Principaux pays exportateurs vers le Liban

Pays	2012			2013			2014		
	Variation annuelle	% de la totalité	Millions de \$ américains	Variation annuelle	% de la totalité	Millions de \$ américains	Variation annuelle	% de la totalité	Millions de \$ américains
Arabie Saoudite	16,6 %	8 %	358 940	-3,4 %	8 %	346 835	8,8 %	11 %	377 450
Émirats Arabes Unis Afrique du	9,2 %	8 %	352 036	5,8 %	7 %	331 653	-3,5 %	10 %	319 982
Sud	28,4 %	19 %	864 380	-5,40 %	9 %	397 925	-25,4 %	9 %	297 031
Iraq	7,0 %	5 %	211 346	28,8 %	6 %	272 267	-6,0 %	8 %	255 94
Syrie	37,0 %	7 %	294 275	77,9 %	12 %	523 645	-53,8 %	7 %	242 006
Turquie	-43,0 %	4 %	157 194	16,3 %	4 %	182 798	-20,7 %	4 %	144 885
Jordanie	11,9 %	3 %	142 239	-0,3 %	3 %	141 755	-8,4 %	4 %	129 827
Qatar	7,1 %	2 %	85 473	9,8 %	2 %	93 859	-0,4 %	3 %	93 47
Suisse	6,3 %	12 %	547 336	-68,1 %	4 %	174 725	-50,5 %	3 %	86 563
Égypte	30,3 %	2 %	88 111	-16,9 %	2 %	73 207	14,5 %	3 %	83 822
Autres pays	-6,9 %	31 %	1 381 800	1,1 %	31 %	1 397 288	-8,3 %	39 %	1 281 870
Total	5,1 %	100 %	4 483 130	-12,2 %	100 %	3 935 957	-15,8 %	100 %	3 312 855

Évolution du déficit de la balance commerciale

	Déficit commercial en millions de dollars	Variation en annuelle
2003	-8 285	-
2004	-10 773	30,0 %
2005	-8 558	-20,6 %
2006	-7 980	-6,8 %
2007	-8 344	4,6 %
2008	-8 983	7,7 %
2009	-11 670	29,9 %
2010	-11 894	1,9 %
2011	-12 332	3,7 %
2012	-13 022	5,6 %
2013	-13 092	0,5 %
2014	-13 216	0,9 %

Il existe bien sûr des conditions internes qui devraient être remplies pour développer ces secteurs prometteurs. Par exemple, il faudrait assurer un cadre favorable aux investissements et créer de nouvelles cultures qui écarteraient les problèmes politiques et surtout la bureaucratie qui constitue aujourd'hui une entrave de taille aux investissements locaux et directs étrangers. En outre, l'amélioration du rendement économique et la stimulation de la productivité au sein des institutions publiques et privées requièrent une meilleure performance politique comparativement à la performance actuelle qui est marquée par une crise des institutions, des occasions manquées, et de multiples obstacles qui entravent les activités économiques, notamment celles qui sont liées à l'exportation vers les pays arabes.

Dégradation de la balance des paiements

Malgré la dégradation de la situation politique, économique et administrative au cours des dernières années, les transferts de fonds vers le Liban ont persisté, quoiqu'à un rythme plus lent, profitant des avantages que présente le marché monétaire et financier ainsi que des services qu'offrent les institutions bancaires libanaises. Toutefois, les transferts de fonds provenant de l'étranger ne suffisent plus pour couvrir le déficit de la balance budgétaire, le déficit du budget national et les intérêts qui sont versés sur les dépôts étrangers. La balance des paiements est déficitaire depuis 2011. Le déficit de cette balance a atteint 1,9 milliard de dollars au cours des huit premiers mois de 2015, un chiffre qui est inquiétant pour l'économie nationale qui souffre du manque d'investissements. Les transferts de fonds constituaient une grande partie des investissements étrangers et visaient le secteur de l'immobilier, du tourisme et de la vente au détail. Tous ces secteurs sont touchés par la dégradation de la situation politique et économique interne.

Évolution de la balance des paiements

Année	Évolution de la balance des paiements en millions de \$	Variation en annuelle
2008	3 462	—
2009	7 899	128,2 %
2010	3 325	-57,9 %
2011	-1 996	-160,0 %
2012	-1 537	23,0 %
2013	-1 128	26,6 %
2014	-1 408	-24,8 %

L'équation du pétrole et du gaz

Les années 90 et la première décennie du troisième millénaire ont vu le rythme de l'exploration pétrolière et gazière à l'est de la mer Méditerranée s'accélérer, à partir de la région du bassin du Nil située dans la zone économique exclusive de l'Égypte jusqu'au bassin du Levant (Levant Basin) ou Bassin de Damas, tel que baptisé par les géographes arabes, ce qui pratiquement couvre les eaux territoriales de Gaza, de la Palestine, de l'est de Chypre, du Liban et de la Syrie. En se basant sur ces travaux de prospection, notamment ceux conduits avant 2010, le centre de géologie américain (USGS) a établi une comparaison entre toutes les données relatives aux eaux à l'est de la Méditerranée qui s'étendent sur une superficie de 83000 km². La moyenne des actifs en gaz naturel a donc été estimée à presque 122 trillions de mètres cubes et celle des liquides à 1,7 milliards de barils.

Cependant, les travaux d'exploration ne se sont pas limités aux résultats avancés par ce centre. En effet, les pays du Levant et du bassin du Nil ont entrepris des levés géophysiques sur des dizaines de milliers de kilomètres carrés dans les eaux territoriales égyptiennes et celles du Levant. Des dizaines de puits d'exploration et de production ont été creusés et dernièrement d'importantes découvertes dont le volume de certaines dépasse les 30 trillions de pieds cubes de gaz naturel – notamment au niveau du gisement de Zhor situé dans la zone de Chourouq au nord du Bassin géologique égyptien du Nil – ont été réalisées. Plusieurs autres découvertes d'envergure ont également été faites dans les eaux territoriales palestiniennes dont le volume approximatif varie entre 25 et 30 trillions de pieds cubes de gaz naturel, avec en parallèle, plusieurs autres dans la mer de Chypre, dont les volumes se situent entre 3 et 5 trillions de pieds cubes.

Dans le même contexte, il faudra souligner que l'exploration pétrolière et gazière en Syrie n'est pas chose récente. La preuve de l'existence de 8 trillions de pieds cubes de gaz naturel et de plus d'un milliard de barils de pétrole onshore a été certifiée au moment où les explorations offshore battent leur plein, sans aucune interruption, malgré l'insécurité qui règne sur le pays.

Numéro du Champ	Nom du Champ	Année de découverte	Réserve en trillions de m ³	Opérateur
1	Marine	2000	1- Production pas encore entamée	British Gas - Palestine
2	Mary - B	2000	1- Début de production en 2014	Nobel Energy - Palestine
3	Noa et Pinnacles	2000	1.2- Début de production en 2012	Nobel Energy - Palestine
4	Léviathan	2010	16	Nobel Energy - Palestine
5	Aphrodite	2011	7	Nobel Energy - Chypre
6	Carish	2013	1.8	Delek - Palestine
7	Zhor	2015	30	Eni - Egypte

Les récentes découvertes réalisées dans les deux bassins du Levant et du Nil



Le Liban quant à lui, a entamé par le truchement de son administration depuis près de trois ans, les procédures nécessaires permettant, dans un temps mort, face à cette aubaine précoce et inespérée, aux compagnies internationales souhaitant prospector et produire du gaz et du pétrole au large des côtes libanaises, de se présenter. A cet égard, il faudra souligner que le Liban est grandement affecté par la dégradation de la situation sécuritaire du pays ainsi que par le recul du tourisme et l'impact négatif qu'il entraîne sur toutes les composantes de l'économie. En effet, le pays assiste sans pouvoir réagir aux souffrances de la Syrie, au déplacement de sa population vers ses territoires en flux massifs et se trouve dans l'incapacité de l'absorber. Cette nouvelle a en fait, coïncidé avec un effondrement de la croissance avoisinant environ zéro, après avoir réalisé une moyenne de 8% au cours des années suivant l'invasion israélienne de 2006. La dette publique a retrouvé son rythme croissant après avoir été fixée et réduite à moins de 134% du produit intérieur brut, et ce, suite à la Conférence de Paris 3.

L'exploration gazière et pétrolière est donc apparue avantageuse comme démontré dans les échographies en 2D et plus particulièrement en 3D, effectuées par certaines compagnies dans la région. Celles-ci ont en effet révélé l'existence, au large des côtes libanaises, de quantités approximatives dont la valeur équivaut à plusieurs fois la dette publique. La crédibilité des résultats s'est encore accrue lorsque les pays voisins ont confirmé l'existence du pétrole et du gaz dans les couches géologiques s'étendant jusqu'au Liban. Toutefois, ce n'était pas la première prospection grâce à laquelle le Liban espérait pénétrer le monde pétrolier. C'était par contre la première fois où il comptait sur des technologies avancées permettant de mener des explorations sous-terraines, avec un grand niveau de précision. Aussi cette activité n'est-elle pas récente au Liban. En effet, le Haut-Commissaire Henry de Jouvenel avait rendu une décision autorisant la prospection des ressources sous-terraines, notamment celle du pétrole. Le méthane et certains hydrocarbures lourds ont été découverts à des périodes successives, mais les coûts élevés de l'extraction n'ont pas permis une exploitation des puits. C'est dans ce sens-là qu'au début des années 50 du siècle dernier, un groupe d'hommes d'affaires libanais a créé une société anonyme ayant pour but d'extraire le pétrole dans la plaine de la Békaa. L'on comptait parmi ceux-ci Charles Amatoury, président directeur général et consul honoraire de l'un des pays de l'Amérique latine au Liban. La compagnie continua ses travaux de prospection qui se sont soldés finalement par un échec. Elle usa ses fonds et recourut, dans le but de poursuivre ses travaux, à l'émission de titres de créances. Toutefois, les espoirs tombèrent à l'eau, la compagnie s'effondra et la responsabilité fut rejetée sur son conseil d'administration. Notons à cet égard que ceci n'était pas, à cette époque, chose étrange vu que ce phénomène était connu sous le nom de l'aventure du pétrole.

Le Président Camille Chamoun et son épouse lors de l'inauguration d'un puits de prospection à Yohmor dans les années 50.

Près de 10 ans plus tard, un entrepreneur prospère de la famille Debbas créa une compagnie de prospection similaire. Les hommes d'affaires se ruèrent pour y investir et acheter des actions. Ceux qui parvinrent à le faire furent considérés comme chanceux. Le projet cette fois-ci visait la prospection du sous-sol. Après avoir déployé des efforts assidus, mais non fructueux, cette compagnie dut, elle aussi, annoncer sa fermeture. Elle fut liquidée après avoir subi des pertes considérables à cette époque. Néanmoins, il faudra souligner qu'au départ, cette activité s'est fondée sur la législation française indiquée précédemment et élaborée du temps du mandat. En effet, celle-ci autorisait la prospection de puits de pétrole et de minéraux avec l'extraction et l'exploitation de leur contenu, ce qui pour les entrepreneurs était la présomption de l'existence du pétrole. Pour un observateur de cette époque, il était clair que la prospection n'avait pas besoin de plus que ceci. De même, l'époque où le Colonel « Drake » jetait arbitrairement son chapeau pour indiquer l'endroit où il fallait creuser le puits, n'était pas si lointaine. C'est dans ce même contexte que nous retrouvons sur le site électronique de l'Institut Basil Fuleihan, la liste des puits historiquement creusés après la Seconde Guerre mondiale et avant la guerre civile au Liban :

Tableau 1 Puits creusés au cours de l'histoire pour la prospection du pétrole¹

Date du forage	Lieu	Profondeur du puits
1947	Terbol	3,075 m
1953	Yohmor	2,672 m
1960	Al Qaa	2,557 m
1960 / 1961	Adloune	2,150 m
1963	Sohmor	1,433 m
1962	Tall Zannoub	1,421 m
1966 / 1967	Abrine	650 m

La recherche avancée des ressources en hydrocarbures au Liban

Actuellement, la recherche concerne les ressources en hydrocarbures ne nécessitant pas de coûts de la part de l'Etat, ceux-ci étant en contrepartie assumés par la compagnie spécialisée qui assure ce travail dans des zones bien délimitées par l'Etat octroyant les permis, et ce dans le but de vendre les informations aux entreprises souhaitant entreprendre des travaux de prospection pétrolière. En 2000, Spectrum, la compagnie menant des activités régionales sur l'ensemble de la mer Méditerranée, avait présenté à

(1) Institut des Finances Basil Fuleihan, Pétrole et Gaz.

L'Etat libanais une demande pour réaliser un sondage sismique en 2D dans la zone économique exclusive libanaise. Ainsi une zone lui fut délimitée pour l'exécution de cette activité et elle soumit à l'Etat et aux compagnies susceptibles d'être intéressées des conclusions positives. En 2001, le Conseil des ministres chargea le centre Southampton Oceanographic de délimiter la zone économique exclusive et en 2002, la compagnie TGS NOPEC effectua une prospection sismique en 2D dans cette zone faisant partie d'un sondage exhaustif mené dans l'ensemble de l'est de la mer Méditerranée. Elle déclara, à la suite de ce sondage, que « les énormes volumes de pétrole se trouvaient dans la partie supérieure de l'est de la mer Méditerranée (soit dans la région où se situe le Liban).

Schéma : Lieux des puits d'exploration creusés avant la guerre civile au Liban

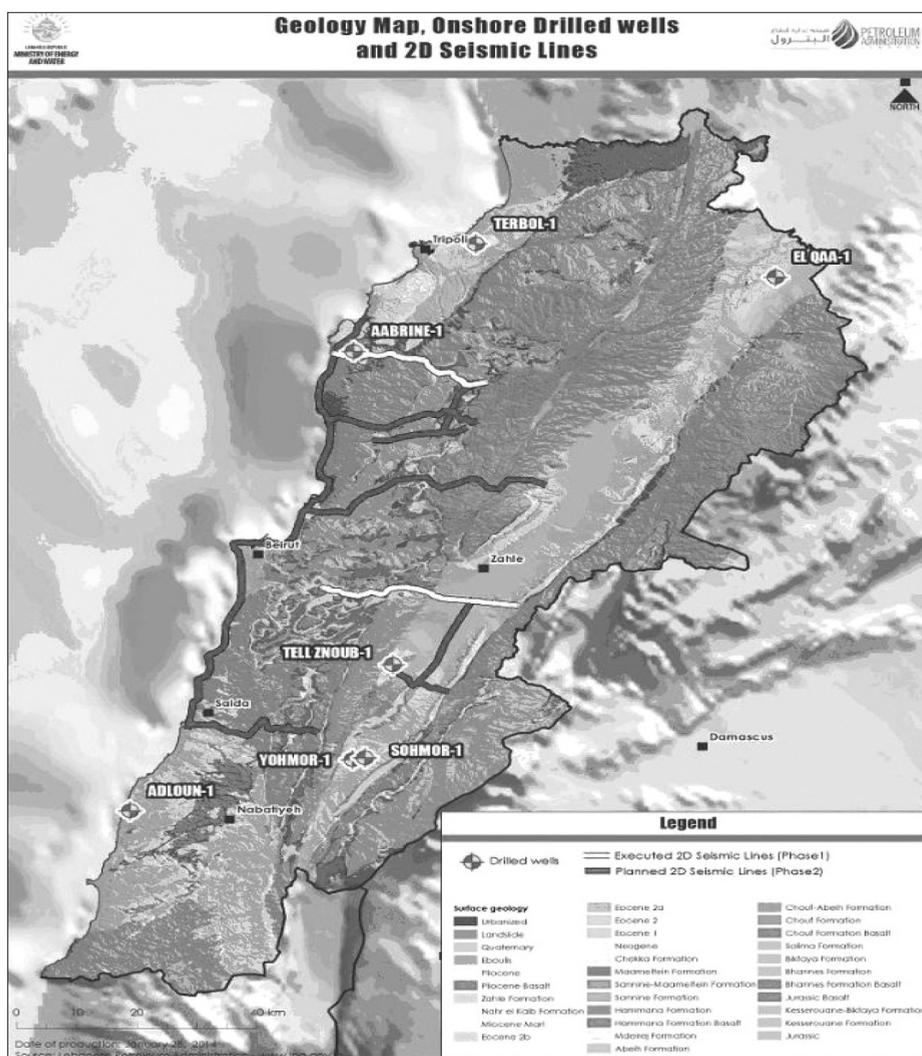
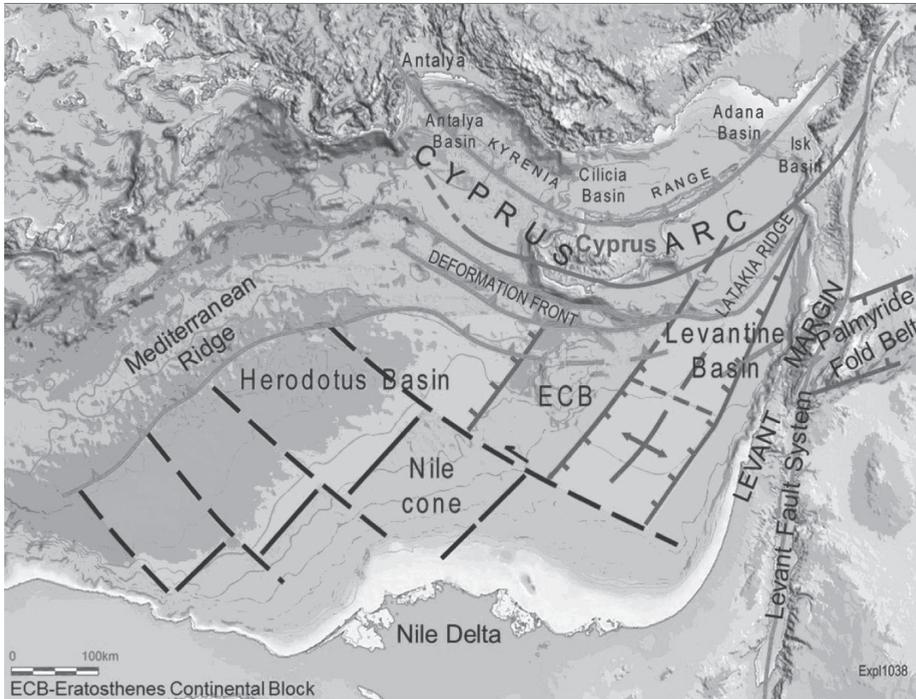


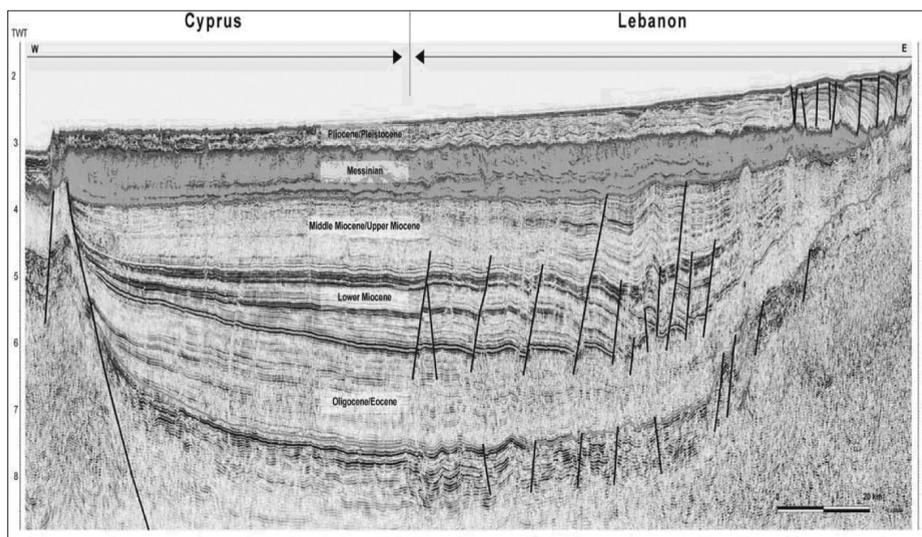
Schéma 1 Zone est de la mer Méditerranée

Source : Diapositive du 6/10/2008 empruntée à The Geological Survey

En février 2007, PGS entreprit un sondage géophysique en 3D dans une zone s'étendant sur 2,350 km². Au cours de la même année, le Liban lança, en coopération avec la Norvège, le programme de la « Coopération pétrolière pour le développement ». De même, des négociations furent menées pour délimiter la zone économique exclusive entre le Liban et Chypre, et au mois d'octobre de la même année, le premier projet de la politique sur la prospection du pétrole et du gaz fut discuté par le Conseil des ministres.

En février 2009, PGS a pris en charge une zone supplémentaire de 4,900 km² pour effectuer un second sondage en 2D et 1,400 km² pour effectuer un sondage sismique en 3D.

Schéma 2: Sondage sismique en 3D effectué par PGS en 2012 dans le bassin du Levant.



Source : PGS – Petroleum Geo-Services 17/7/2013

En mai 2009, Le Conseil des ministres approuva la délimitation de la zone économique exclusive du Liban et au mois d'août 2010, le Parlement ratifia la résolution concernant l'extraction des ressources pétrolières en mer (offshore). En juillet 2011, la compagnie BEICIP FRANLAB, consultant international en ressources gazières et pétrolières, produisit le rapport sur l'évaluation et la base des ressources.

Le premier forum consacré à l'exploration gazière et pétrolière fut tenu au Liban du 29/6/2011 au 1/7/2011. Entretemps, l'administration lança en juin 2011 le travail sur l'évaluation stratégique environnementale (ESE) et prépara, entre le quatrième trimestre de 2011 et le premier de 2012, l'ensemble des licences maritimes.

Le gaz et le pétrole sur le littoral libanais

Les sondages en 2D de 2013 ont couvert l'ensemble de la zone économique exclusive alors que ceux en 3D ne l'ont couvert qu'à 70%, et bien que sans nul doute les estimations gazières et pétrolières du littoral libanais soient sérieuses et aient eu recours aux techniques d'exploration les plus sophistiqués, il reste que les experts ne considèrent ces résultats comme définitifs, pour chacune des régions, qu'après avoir

effectué un premier forage et en avoir extrait des échantillons de pétrole ou de gaz. Or, jusqu'à présent, aucun puits expérimental de la sorte n'a été creusé.

Actuellement, on ne peut compter que sur les déclarations officielles qui sont appuyées de recherches techniques crédibles. La compagnie Spectrum avait estimé les réserves en gaz dans la zone explorée qui s'étend sur 3,000 km² au sud-ouest du Liban (de 22,700 km²) à 25 trillions de pieds cubes² et M. Rudy Baroudi, secrétaire général du Conseil énergétique international avait annoncé que la production du pétrole atteindra les 90,000 barils/jour durant les vingt prochaines années³. Pour sa part, le ministre de l'Energie, M. Gebran Bassil, avait déclaré que « les estimations actuelles, si l'on ne considère que 50% du volume existe dans 45% de la zone économique exclusive, ont atteint 96 trillions de pieds cubes en gaz et 865 millions de barils de pétrole⁴. En parallèle, l'étude américaine du sondage géologique menée au cours de la même année avait estimé que le bassin méditerranéen dont la superficie est de 83,000 km² recèle 122 trillions de pieds cubes de gaz naturel et 1,7 milliard de barils de pétrole prêts à l'extraction⁵.

La zone économique exclusive

La zone économique exclusive est la zone sur laquelle l'Etat exerce des droits souverains en vue d'explorer et d'exploiter ses ressources naturelles. Elle s'étend sur 200 milles marins à partir de la ligne de base (370 km) et comprend également les droits des Etats voisins. Les eaux territoriales se limitent à une distance de 12 milles (22.2 km) sur lesquels l'Etat exerce pratiquement sa souveraineté. Toutefois, des droits souverains lui sont reconnus dans la zone économique exclusive conformément au droit international coutumier (Customary International Law). L'article 74 de la Convention sur le droit de la mer évoque la nécessité pour les Etats dont les côtes se font face et/ou sont adjacentes de négocier et de parvenir à un accord. Le Liban a conclu un accord en 2007 visant à entamer des négociations avec Chypre en vertu du principe qui stipule la délimitation de la zone économique exclusive entre deux parties sur la base d'une ligne médiane, là où chaque point serait à égale distance du point le plus proche des lignes de départ pour les deux parties.

(2) The Daily Star, 22 août 2015.

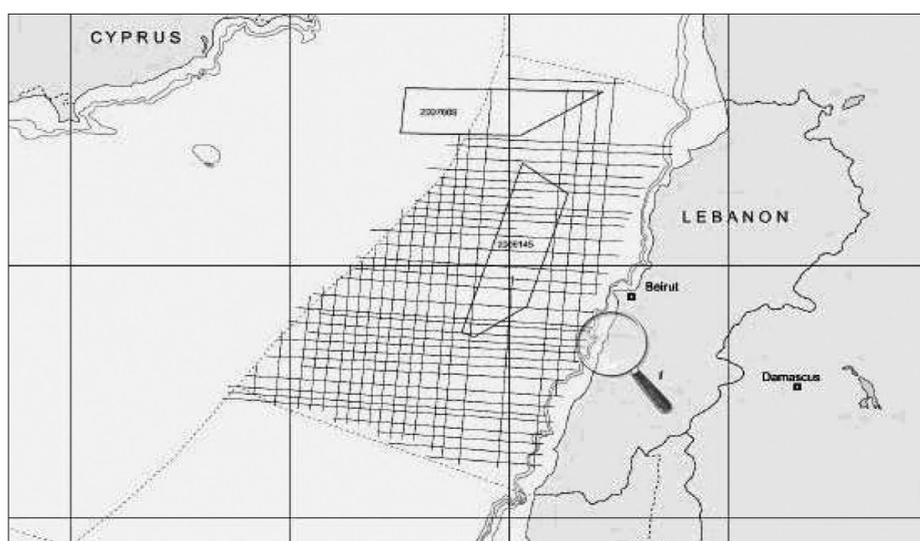
(3) Ibid.

(4) Reuters, 27 octobre 2013.

(5) BankMed, Département de la commercialisation et des recherches économiques, le pétrole et le gaz au Liban, 2014.

Conformément à ce qui précède, l'offshore libanais qui constitue la zone économique exclusive s'étend sur une superficie de 22,700 km², soit d'Arida au Nord jusqu'à Naqoura au Sud, et traverse une distance de près de 130 km dans les eaux territoriales au Nord et d'environ 80 km au Sud. Cette superficie se divise en 10 blocs pour lesquels une licence indépendante peut être accordée. Cependant, et jusqu'au moment de la rédaction de ce chapitre, ce plan n'avait pas encore reçu l'approbation du Conseil des ministres, bien que le décret soit prêt et attende tout simplement d'être approuvé.

Schéma 3: La Zone économique exclusive du Liban



Source : Autorité de gestion du secteur du pétrole

L'Autorité de gestion du secteur pétrolier a délimité à cinq le nombre de blocs qu'elle devrait soumettre, laissant par conséquent les cinq autres pour une seconde phase. Notons que la soumission du décret relatif à la distribution des blocs et à la procédure d'exploitation (modèle de la convention d'exploration et de production) à la présidence du Conseil des ministres a coïncidé avec la démission du gouvernement du président Najib Mikati et n'a pas été discutée par le gouvernement du président Tammam Salam jusqu'à présent. Le décret comporte également l'approbation des conditions relatives à la mise aux enchères, notamment financières (profit maximum) et des conditions techniques (profondeur des puits).

En contrepartie, des sondages géophysiques aériens du territoire libanais ont été effectués par NEOS et PETROSERV. Les premiers résultats ont révélé de grands potentiels quant à l'existence du pétrole.

Le Pétrole : une manne

Cette expression a occupé une place de choix dans la littérature économique. Elle exprime les conditions nécessaires que le pays devrait appliquer afin de ne pas transformer l'extraction gazière et pétrolière en une « malédiction » qui génèrera de nombreux problèmes économiques, sociaux et financiers.

La découverte du pétrole en général accroît les richesses nationales. Les premières réactions tant au niveau des responsables que des citoyens ont concerné le remboursement comme par magie de la dette publique sous laquelle ploie le Liban. Cependant, la fusion de l'économie pétrolière avec la production traditionnelle n'est pas chose facile. En effet, de nombreux pays ont été affectés par ses résultats négatifs. Parmi les risques les plus connus dans l'histoire l'on souligne celui de la « maladie hollandaise » dont le Liban a subi certains de ses aspects avant d'avoir découvert les ressources pétrolières.

Bien entendu, la croissance augmente lorsque le chômage régresse et lorsque le taux de la population active en âge de travailler, soit entre 15 et 64 ans, augmente elle aussi. En effet, le chômage augmente en fonction des circonstances, sur la base de facteurs régissant le marché, ou de la vie politique qui influence le cycle économique. Le taux de la population active est quant à lui, lié à des facteurs structurels qui reflètent, en profondeur, la réalité de l'économie. Dans les années 70 par exemple, lorsque la Hollande avait commencé à extraire de grandes quantités de gaz en offshore, elle a attiré de grandes quantités de monnaies fortes, ce qui a incité le Florin, qui était la devise nationale à cette époque, à la hausse, amélioré le niveau de vie, augmenté la consommation et l'importation, fait régresser l'exportation et reculer le niveau de l'investissement et de la création d'emploi. Une situation similaire avait incité l'Algérie de même, à séparer les revenus pétroliers de l'économie réelle et à créer un fonds indépendant pour promouvoir la construction de l'infrastructure. De cette façon, l'Etat serait en mesure de s'épargner les répercussions de revenus supplémentaires qui ne sont pas générés par la production, tout en profitant en contrepartie, du développement de son infrastructure, un développement qu'il n'aurait pas pu réaliser dans le cadre de son budget ordinaire. C'est ainsi que l'Algérie a pu éviter une confusion dans le mouvement économique et une hausse du chômage. Néanmoins, le pays n'a pas su bénéficier du développement de l'économie ni n'a consolidé le niveau de vie par les revenus générés grâce au secteur pétrolier. La situation financière au Liban ne diffère pas trop du phénomène de la maladie hollandaise où l'on observe effectivement, que les flux financiers entrants et les investissements étrangers directs dans le secteur de

l'immobilier ainsi que les revenus des expatriés n'ont abouti, ensemble, qu'à la création de 3,500 emplois l'année dernière alors que le pays se trouve dans le besoin de créer 35,000 emplois ou plutôt 50,000 dans le cas où la main-d'œuvre se perfectionnerait et adhérerait aux normes internationales qui précisent que celle-ci doit représenter 65% de la population en âge de travailler.

Il reste que l'importance de la prospection et de l'exploitation du gaz et du pétrole au Liban dépendent de leur intégration dans l'économie réelle et de leurs répercussions sur le niveau de vie global, la réduction du chômage et la consolidation du filet de sécurité sociale. L'importance ne devrait pas être accordée aux réserves et revenus générés par ces ressources, si celles-ci exacerbent les phénomènes sévissant du chômage et de l'émigration.

La stratégie de l'extraction du pétrole et du gaz

Une bonne exploitation des ressources en hydrocarbures nécessite une double stratégie. La première vise en effet, à préserver les quantités prouvées et à les exploiter à long terme, à assurer les taux les plus élevés de revenus, à créer des industries complémentaires et plus spécifiquement celles utilisant ces matières, alors que la deuxième vise à intégrer l'économie du pétrole dans l'activité économique existante. Ceci pourrait être considéré comme un aspect positif à condition toutefois de préserver les niveaux de production traditionnelle aux mêmes niveaux enregistrés précédemment, au minimum, et que le niveau du produit intérieur brut augmente de manière à égaler la nouvelle valeur du produit.

Le premier volet de cette équation pétrolière et gazière stratégique représente le noyau du travail de l'Autorité de gestion du secteur pétrolier. Si cette dernière n'a pas réussi jusqu'à présent à exécuter son plan faute de circonstances favorables, il faudrait toutefois reconnaître que ce plan est bon et qu'il réalisera ses objectifs sans aucun doute. Il reste que le second volet de la stratégie, celui portant sur l'intégration du secteur pétrolier dans l'économie globale de façon positive, ne jouit d'aucun intérêt par quelque référent que ce soit, et ceci suscite une préoccupation beaucoup plus importante quant à l'avenir du Liban en tant que pays producteur de « pétrole et de gaz », bien plus que celui du Liban croulant sous « la dette publique ».

La prospection gazière et pétrolière et les procédures d'adjudication

La zone économique exclusive a été subdivisée en 10 blocs. Chacun de ces blocs est sujet à un appel d'offres pour l'extraction du pétrole et du gaz. Ceci devra se faire

graduellement afin de préserver les réserves et d'améliorer les conditions de l'adjudication. Le dernier plan d'action en date de l'administration concerne trois zones tout au plus, sachant bien que les autres suivront lors d'étapes ultérieures. La première zone soumise à l'adjudication a été subdivisée selon les chiffres : 1, 4, 5, 6 et 9. Les mesures suivantes sont requises pour entamer les procédures de la mise aux enchères et de l'adjudication :

- Projet de subdivision des zones maritimes.
- Projet de loi fiscale.
- Projet de décret relatif à la convention modèle se rapportant à l'exploration et à la production.

Tous ces projets sont prêts et attendent d'être approuvés par le Conseil des ministres.

- Les compagnies ont besoin de trois mois pour préparer leurs demandes.
- L'administration a besoin de six mois pour examiner et évaluer les demandes,
- Et d'un mois pour signer la convention d'exploration et de production.

Le forage commence durant les six mois qui suivent la date de la signature de la convention.

Schéma 4: Plan de délimitation des blocs maritimes



Une transaction équitable et des circonstances favorables

Le processus d'exploration et de production requiert un temps relativement long (5 à 10 ans pour explorer et 25 à 30 ans pour produire) et par conséquent, un permis à long terme. Pour préserver le droit de jouir de ses ressources naturelles, l'Etat a besoin de conclure un accord équitable en matière de partage des gains, qui ne sera pas affecté par le temps écoulé, outre les impôts perçus par toute activité économique. Ce sujet sera détaillé dans la synthèse du chapitre.

Au niveau de l'économie, l'utilisation du gaz épargne à l'Etat entre 1,5 et 2 milliards USD, en dépense sur l'électricité. Une telle utilisation facilite également l'exploitation des industries de l'énergie condensée qui représente la colonne vertébrale de toute évolution industrielle vu qu'elle est indispensable à plusieurs industries de transformation dans la mesure où elle assure les matières premières et intermédiaires, sur le plan local. La production portera sur le gaz naturel liquéfié, notamment le méthane et le gaz de pétrole liquéfié, et plus précisément le propane et le butane qui sont utilisés dans les stations de production, d'énergie ainsi que sur la méthanone et l'éthylène nécessaires à l'industrie de plastique, outre les engrais, l'urée et autre...Il faudrait noter que le coût de production de l'éthylène dans les pays non producteurs de pétrole est cinq fois plus élevé que ceux qui en produisent.

La maladie hollandaise dans l'économie libanaise

Si l'on suppose éventuellement que le Liban entrera prochainement dans la phase d'extraction du pétrole et que les compagnies exploitantes auront répondu volontiers aux conditions stipulées par le pays et que celui-ci profitera de revenus suffisants pour couvrir le déficit budgétaire et augmenter la part des dépenses en investissement, ceci serait-il suffisant pour générer plus d'emplois ? Pas nécessairement. En effet, l'expérience libanaise démontre que l'émigration a conservé un rythme accru durant les années de reconstruction. Les fonds transférés, quelle que soit leur source, notamment les crédits ou les revenus, les transferts des expatriés ou autres engendreront une augmentation de l'importation dans l'absolu. Par ailleurs, au niveau de l'exportation, l'économie libanaise manque de production suffisante pour acquérir une capacité concurrentielle et rivaliser avec l'économie mondiale. En effet, l'exacerbation du déficit du commerce extérieur se traduit par une diminution au niveau des opportunités d'emploi en général. Notons à cet effet qu'une centaine d'emplois créés grâce à un champ pétrolier ou à des industries pétrochimiques, si toutefois ils présentent des avantages vu leur proximité de ces champs, ne peuvent prétendre être une alternative à bon nombre d'emplois qui disparaîtront du fait de l'effondrement de

certaines activités productives. La mesure adoptée par la législation visant à faire travailler 80% de Libanais dans ce secteur nouvellement établi ne représente pas une solution vu qu'elle ne traite qu'une partie minime du problème et s'oppose à plusieurs accords existants qui seront débattus au niveau des relations économiques avec les pays voisins et de la région, sachant qu'une telle tendance menace la présence et le travail des Libanais à l'étranger. Par l'imposition d'une priorité de 10% en faveur de l'industrie nationale, L'Autorité de gestion du secteur pétrolier déclare être consciente du problème et exprime son intention de le traiter. Toutefois cette mesure ne suffit pas à ajuster le dysfonctionnement au niveau du travail et du développement.

Au niveau financier, certaines études supposent que le produit intérieur brut conservera son évolution de façon normale. Les revenus pétroliers et gaziers y seront intégrés, ce qui par conséquent comblera le déficit budgétaire et réduira la dette publique conformément au modèle suivant :

Tableau 2: Les prévisions des revenus pétroliers, gaziers et ceux du PIB

Année	2025	2024	2023	2022	2021	2020	2014
PIB nominal	81.75	77.86	74.15	70.62	67.26	64.06	47.80
Total des revenus pétroliers de l'Etat	1.69	1.47	1.28	1.11	0.97	0.97	
Total des revenus gaziers de l'Etat	4.10	3.57	3.10	2.70	2.35	2.04	
TOTAL du PIB	87.55	82.90	78.53	74.43	70.57	66.94	

Les données politiques et économiques ne permettent pas de définir le moment où le Liban sera en mesure d'exploiter ses ressources pétrolières. En parallèle, il est impossible de prévoir l'avenir et d'élaborer des politiques socio-économiques sans pouvoir garantir un minimum de prévisions qui ont une grande chance d'être réalisées. De même, toutes circonstances favorables se reflèteront positivement sur la situation générale.

En 2014, le PIB nominal a atteint presque 47,8 milliards USD alors que l'inflation a oscillé durant les dernières années, entre 0% et 2%. Il semble presque miraculeux de pouvoir prédire la croissance. Si la situation politique se stabilise au niveau local et régional, l'on pourra prévoir une croissance de 8% comme celle survenue entre 2007 et 2011. Par contre si la polarisation politique et l'instabilité se poursuivent, il sera difficile

d'enregistrer une croissance pour l'année courante. Par conséquent, l'on a adopté une hausse du PIB nominal de presque 5% pour les 10 ans à venir reflétant à la fois la croissance et l'inflation.

Les estimations relatives au pétrole et au gaz sont plutôt arbitraires jusqu'à présent. Malgré les sondages effectués au moyen de technologies de pointe, l'existence de pétrole et de gaz pouvant être extraits ne peut être confirmée avant de procéder au forage de puits de développement, chose qui n'a pas été réalisée jusqu'à présent. Avant de se stabiliser, les prix avaient reculé de façon considérable durant les dernières années. A cet égard, le prix du baril de pétrole avait chuté de plus de la moitié de sa valeur courante qui avait enregistré 100 USD sur plusieurs années pour se stabiliser à 50 USD. De même, le prix du gaz a chuté pour ne garder que le tiers de sa valeur après avoir enregistré des niveaux record de 8 USD par mille pieds cubes cinq ans auparavant.

D'autre part, si l'on suppose que l'exploitation est désormais sur les rails, le plan évoque la nécessité de procéder à la mise aux enchères et à l'adjudication des puits graduellement afin de bénéficier des meilleures conditions pour que les revenus soient générés dans les cinq ans, avec l'extraction des hydrocarbures. Notons que la quantité augmente graduellement et ne se stabilise qu'après 10 ans au moins.

Le tableau 2 ci-dessus prend en considération toutes les données afin d'avancer des chiffres logiques. Il faudrait toutefois souligner que les chiffres arbitraires, lorsqu'ils se multiplient, tendent à se rectifier eux-mêmes au lieu de cumuler les erreurs. Dans ce modèle, le prix du baril a été fixé à 100 USD pour une extraction atteignant 90 000 barils par jour⁶. De même, une extraction atteignant les 1,8 trillions⁷ de pieds cubes de gaz au prix de 3,4 USD/1000 pieds cubes a été adoptée.

Si la projection modeste des revenus générés de l'exploitation du secteur pétrolier s'avère vraisemblable, des craintes concernant une chute du PIB seront suscitées, et ce, du fait d'une régression du nombre des activités économiques dépassant le taux des nouvelles activités établies. Le Liban est en fait exposé à un tel risque vu qu'il souffre en effet de la maladie hollandaise depuis le début des années 90, soit la fin de la guerre civile. De ce fait, il n'y a pas de regrets quant au retard accusé dans l'exploitation de ce secteur avant l'élaboration de solutions structurelles qui peuvent endiguer les dangers imminents découlant de la hausse des coûts et du recul dans la production et les emplois.

(6) Déclaration de M. Rudy Baroudy, Secrétaire Général du Conseil énergétique international, partie 3.

(7) Selon les estimations citées dans la troisième partie.

L'exécution du programme de travail

Au début de 2013, il a semblé que toutes les procédures étaient en règle pour entamer l'exploitation du secteur pétrolier, tant au niveau de l'ensemble des lois régulant le secteur qu'au niveau de l'Autorité de gestion du secteur pétrolier et de toutes les autres administrations concernées par ces nouvelles activités. En même temps, les compagnies internationales avaient soumis au gouvernement libanais leurs demandes de participation à l'exploitation. Toutes ces démarches avaient par conséquent pavé la voie au lancement du processus de qualification pour déterminer les compagnies aptes à participer aux opérations de prospection et de production à long terme. Le premier tour d'adjudication était fixé au 2 mai 2013 et devait expirer le 4 novembre de la même année.

Au total, 12 compagnies internationales ont été qualifiées en tant qu'« opérateurs » et 34 en tant qu'« ayants droit » participant aux groupes exploitants. De ce fait, les compagnies qualifiées sont devenues habilitées à former des consortiums pour se présenter et participer aux appels d'offres, à condition que chaque groupe comprenne une compagnie « opératrice » et deux « ayants droit » au moins. L'administration tarda à lancer le premier appel d'offres en raison du retard dans la promulgation du décret qui précise les mesures d'exécution par le Conseil des ministres.

Depuis l'annonce des compagnies qualifiées, l'administration a ajourné la mise aux enchères à cinq reprises, et ce, jusqu'à nouvel ordre. Rien n'empêche toutefois de la lancer dans les quelques semaines à venir si le décret est promulgué. Reste à savoir cependant, si elle recevra l'approbation du Conseil des ministres après avoir été suspendue pendant toute cette période. Même après approbation, est-ce que les compagnies qualifiées seront-elles encore prêtes à y participer ? Ces questions sont posées à la lumière du changement des circonstances particulières, sachant que la situation devient encore plus critique avec la chute du cours du pétrole qui se répercute négativement sur la rentabilité du projet vis-à-vis de toutes les parties, à l'exception du consommateur. C'est dans ce contexte que l'administration se retrouve, dans le meilleur des cas, avec 12 groupes qualifiés à la participation à la mise aux enchères. Par conséquent, la question qui se pose serait de savoir si ce nombre permet d'assurer les meilleures conditions.

L'administration agit avec précaution et ne dévoile pas ses décisions dans ce domaine, comme si elle se trouvait face à deux choix : si le décret est promulgué sous peu de temps et que les compagnies qualifiées comme « opérateurs » sont toujours disponibles, elle pourra lancer la mise aux enchères. Dans le cas contraire, elle devra inaugurer un nouveau round de qualification. A ce stade-là, nous avançons un avis différent qui appuie l'idée visant à lancer un nouveau round devenu utile et nécessaire dans ce changement de circonstances. Par la suite, il faudrait procéder à l'annonce qui permettrait aux compagnies opératrices – qui ne se sont pas encore présentées ou qui se sont présentées sans pour autant remplir les conditions

nécessaires – de se préparer, ce qui aura des retombées positives sur le pays. En exemple à ceci, l'on souligne que la Norvège qui est un pays avec une grande expérience dans ce domaine effectue une opération d'qualification tous les deux ans. Un des aspects positifs de cette procédure est qu'elle offre aux compagnies libanaises la possibilité de répondre aux exigences en effectuant une fusion avec des compagnies arabes ou étrangères et par conséquent, de pouvoir accéder à la phase d' « opération ». Bien évidemment, une telle proposition se trouve confrontée à l'attitude hostile des compagnies qualifiées et prêtes à opérer, étant donné qu'un nombre réduit de celles qui se présenteront lors de la mise aux enchères fera concurrence et se partagera les blocs, avec un minimum de sacrifices consentis vis-à-vis de la Trésorerie libanaise. D'autre part, des enchères concurrentielles entre les compagnies pourraient toujours avoir lieu conformément à la « Convention d'exploration et de production », vu que plus le nombre de participants augmente, plus l'entente est difficile entre celles-ci et plus l'Etat peut imposer de meilleures conditions, sachant bien qu'il s'agit là de contrats à long terme où la prospection peut durer jusqu'à 10 ans et la production jusqu'à 30 ans.

Tableau 3 : Les compagnies qualifiées en tant qu'ayant droit à l'opération⁸

Etats-Unis	Anadarko Petroleum Company
Etats-Unis	Exxon Mobil
Etats-Unis	Chevron
Brésil	Petrobras
Italie	Eni
France	Total
Espagne	Repsol
Hollande	Shell
Danemark	Maersk
Norvège	Statoil
Japon	Inpex
Malaisie	Petronas

Modes d'exportation du pétrole libanais dans le monde

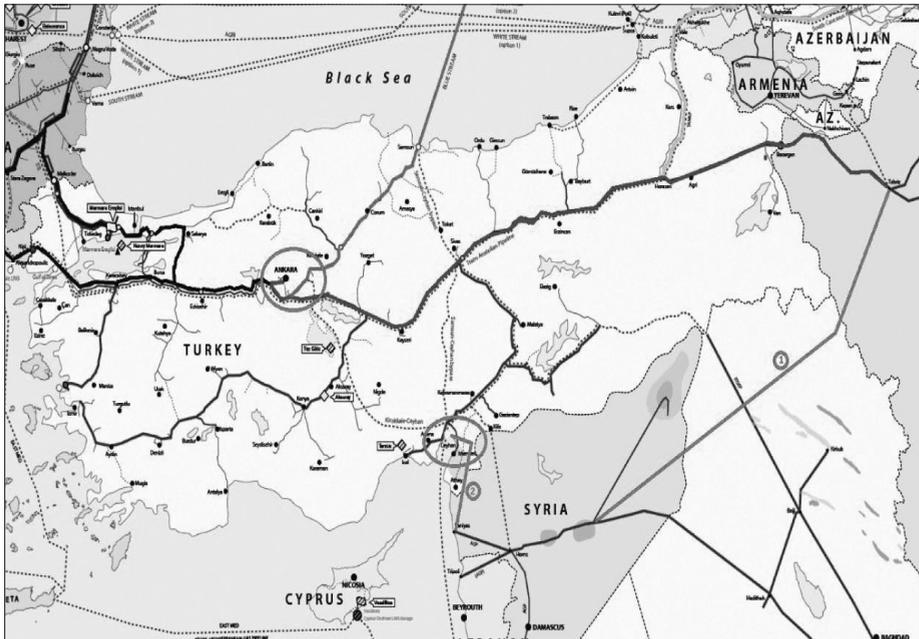
Le marché mondial du gaz se divise en trois : le marché de l'Amérique du Nord, le marché européen et celui de l'Extrême-Orient. Le gaz libanais sera concerné par les marchés de l'Europe et de l'Extrême-Orient. L'accès au marché européen sera ouvert grâce aux gazoducs terrestres

(8) Ministère de l'Energie et de l'Eau, Résultats de la qualification, 18 avril 2013.

traversant le Liban, la Syrie puis la Turquie et enfin l'Europe ou grâce aux transporteurs de GNL. Les marchés de l'Extrême-Orient quant à eux seront accédés grâce aux transporteurs de GNL. Il va sans dire que le développement de ports de liquéfaction du gaz naturel requiert d'énormes actifs en gaz dont la présence ne peut être confirmée qu'après avoir foré des puits d'exploration et d'expérimentation.

Le transport du gaz, que ce soit par les gazoducs ou par voie maritime requiert d'énormes investissements en matière de ports et d'usines de traitement du gaz ainsi que d'usines de liquéfaction et de stockage. Trois gazoducs et oléoducs relient le Liban à ses pays voisins, le premier étant le Tapline qui transporte le pétrole saoudien de Qaisumah vers Sidon au Liban afin qu'il soit réexporté vers l'Europe. Toutefois, le fonctionnement de cet oléoduc a pris fin en raison de la guerre de 1967. Le second est l'oléoduc qui relie Kirkouk à Tripoli pour l'exportation du gaz irakien vers l'Europe, mais celui-ci aussi a dû cesser de fonctionner en 1976 à la suite de la décision des autorités irakiennes. Quant au troisième, il relie Tripoli à l'oléoduc arabe qui relie l'Égypte à la Jordanie et à la Syrie. Or, transporter le gaz libanais au moyen de ce gazoduc requiert la construction de gazoducs de Baniyas vers la Turquie puis vers le Blue Stream russe qui débouche à Ankara ou vers celui de l'est de l'Anatolie.

Liaison du Liban à la Turquie puis à l'Europe au moyen de l'oléoduc arabe.



Procédure et étapes d'exécution

L'Autorité de gestion du secteur pétrolier a mis au point une feuille de route qui a été approuvée par le gouvernement en date du 27 décembre 2012. La qualification des compagnies s'est faite sur la base de celle-ci et l'annonce des résultats a été publiée le 18 avril 2013. Le plan de l'administration libanaise pour le pétrole et le gaz prévoyait, et prévoit toujours de procéder à l'exploration et puis directement à la production en l'espace de deux ou trois ans ou cinq ans tout au plus, à condition que le travail se limite à 5 blocs au maximum.

Le décret n° 289 du 10/2013 a précisé les procédures et les règles régissant les activités pétrolières, et ce, en application de la loi 132, promulguée en date du 24/8/2010. De même, l'article 10 définit les prérogatives de l'Autorité de gestion du secteur pétrolier. L'article 7 stipule les conditions requises pour la qualification dont notamment la possibilité pour le requérant d'avoir recours à un représentant légal résidant au Liban et pour l'ayant droit de créer une entité juridique avec la capacité de nommer un directeur général. Il précise le capital minimum pour l'ayant droit non opérateur à 10 milliards USD, à condition d'avoir les capacités techniques suffisantes pour la prospection jusqu'à 500 mètres dans les fonds sous-marins.

La « Convention d'exploration et de protection » conclue entre l'Etat et au moins trois des ayants droit dont l'un est un opérateur, y compris les annexes type font, conformément à la Convention, partie intégrante de celle-ci et régissent la relation établie entre l'Etat et les ayants droit en vue de l'exploration et de la production de pétrole ou de gaz dans les blocs qui leurs sont attribués dans la zone économique exclusive du Liban. Ce droit est octroyé grâce à un processus d'adjudication concurrentielle régie par la loi sur les ressources pétrolières maritimes et les règles et procédures des activités pétrolières.

Le secteur pétrolier comprend toutes les opérations de prospection, d'extraction, de raffinage, de transport, que ce soit grâce aux pétroliers ou par les oléoducs, et de commercialisation des produits pétroliers. La période d'exploration comprend le forage de puits d'exploration dont l'objectif est de s'assurer de l'existence d'hydrocarbures et ensuite l'exploration dont l'objectif est de mener des expériences et expérimentations pour déterminer l'étendue des ressources, leur limite, leurs spécificités et la capacité de leur extraction. La phase d'exploration peut durer entre 5 et 10 ans, et par la suite la phase d'extraction qui elle, peut durer entre 25 et 30 ans.

Les revenus de l'Etat et les bénéfices pour l'économie

Les redevances de l'Etat ont été en principe fixées à 4% pour le gaz produit et entre 5% et 12% pour le pétrole. Ce taux sera fixé au cours des enchères.

L'Etat et les ayants droit se partagent le montant restant selon un pourcentage qui sera défini selon les enchères. Cependant, la part de l'Etat augmentera quand les ayants droit récupéreront la valeur de leurs investissements, sachant bien que le coût de chaque puits s'élève entre 120 et 180 millions USD.

Les compagnies investissant sont tenues de payer toutes les taxes imposées par le système fiscal libanais.

80% des ressources humaines travaillant pour les investisseurs doivent être libanaises et un taux de priorité de 10% est accordé à l'industrie libanaise. L'on estime que 25% des emplois créés dans le nouveau secteur concerneront les emplois administratifs alors que 40% s'inscriront dans les domaines techniques et d'ingénierie.

Lors d'un colloque tenu à l'ESA le 8 juin 2015, l'Autorité de gestion du secteur pétrolier a déclaré que les profits de l'Etat découlant des redevances et sa part des gains et impôts imposés sur les profits des compagnies pourront dépasser les 75% du profit général, ce qui est vu, en somme, trop élevé. Bien entendu un tel chiffre nécessite des confirmations scientifiques que l'Autorité a promis de rendre publiques.

Le contexte économique favorable à l'exploitation du pétrole

Nous avons déjà mentionné le risque lié à l'exploitation du pétrole et du gaz en l'absence d'un contexte économique propice à cette activité. A cet effet, il serait nécessaire de décrire ce contexte et les moyens de le créer afin d'éviter la maladie hollandaise et de profiter des revenus engendrés par ces ressources naturelles émergentes.

Nous avons également souligné que les mesures de précautions qui peuvent être adoptées, notamment l'obligation d'avoir un pourcentage de 80% de Libanais pour la main-d'œuvre ou l'imposition d'une priorité de 10% pour l'industrie libanaise s'oppose aux règles de l'Organisation mondiale du commerce et ne sont d'aucune utilité vu qu'elles assurent, dans le meilleur des cas, un travail pour une centaine de travailleurs et n'ajoutent pas grand-chose aux ventes réalisées par l'industrie nationale.

a) Des revenus sans production

Lorsque l'Etat perçoit une taxe d'une activité économique, le pouvoir d'achat passe des contribuables à l'Etat sans être affecté et renforce la demande globale. Conformément aux équations du revenu national, l'offre et la demande deviennent

égales et l'économie se stabilise. Par contre, en phase d'extraction du pétrole, les parties prenantes, les compagnies, l'Etat et tous ceux qui ont contribué à la production se partagent des revenus de nature différente. A ce stade, les compagnies et les fournisseurs de services encaissent la contrepartie de leurs coûts et travaux, similairement à tous les autres secteurs économiques et l'Etat jouit de revenus nets qui sont une manne de la nature. Dans ce cas, la demande excède l'offre du pays et, par conséquent, l'importation augmente ce qui améliore ses conditions et ses capacités concurrentielles au moment où la production locale régresse et les opportunités d'emploi se réduisent dans le pays.

Cette option semble sans doute être certaine si le pays lance la production pétrolière et gazière dans le contexte économique actuel, ce qui à long terme mènera à l'effondrement du restant des secteurs de production. C'est en effet ce qui s'est passé au Liban du fait des transferts des expatriés et des aides accordées par la communauté internationale sans procéder en parallèle au développement de la production qui a pour but d'orienter les capacités émergentes vers l'investissement. A son tour, les perspectives imprévues du secteur des services et de la production ne seront pas épargnées vu que celui-ci sera affecté par les coûts, même à un degré moindre, outre sa sensibilité vis-à-vis des incidents politiques et sécuritaires.

b) Création du contexte favorable pour l'exploitation des ressources du sous-sol

Toute activité économique comporte des avantages comparatifs du fait du capital humain et de son interaction avec le capital financier et technique cumulé avec le temps ou naturellement dans le pays. L'économie du marché donne une indication des facteurs de production les plus effectifs pour entreprendre des activités économiques utiles. La prospérité des activités sectorielles reflète souvent des avantages comparatifs élevés de certains facteurs de production par rapport à d'autres, ce qui entraînerait en une nette amélioration si les autres facteurs de production s'amélioraient également.

Le climat, la stabilité et la beauté des sites naturels attirent les touristes par exemple, même avant d'engager des investissements dans des hôtels, des restaurants et des zones touristiques et même avant d'atteindre le volume d'emplois créés dans ce domaine. A long terme, les facteurs seront concertés de manière à rendre les avantages comparatifs des avantages concurrentiels. A ce stade, il faudra effectuer une recherche et une comparaison entre l'efficacité des facteurs de production et ce qu'ils réalisent en fin de compte, au niveau de la croissance et du développement global. Ainsi s'effectue,

le passage d'une productivité basée sur les ressources humaines vers une productivité du secteur même, dès que celui-ci atteint la phase de maturité économique.

Pour pouvoir profiter de la demande résultant de l'exploitation de l'énergie du sol, il est nécessaire de développer l'offre à un rythme adéquat et avec le niveau de compétences requis, et ceci exige une production suffisante capable d'attirer les investissements. Cette étape est réalisable lorsque l'économie atteint un degré élevé de « productivité globale des facteurs de production », où il est fait usage du capital humain et technique avec un niveau maximal d'efficacité.

c) Les normes efficaces de productivité

L'économie peut bénéficier des ressources naturelles émergentes et sauvegarder la main-d'œuvre et le niveau de vie lorsqu'elle atteint une « productivité globale des facteurs de production ». Cependant, ce phénomène reste théorique et difficile à mesurer dans le cadre des prévisions des résultats de l'exploitation de pétrole et de gaz sur le contexte socio-économique ou l'élaboration d'une politique avisée à ce niveau. Toutefois, certains indicateurs peuvent aider à prévoir ces résultats dont :

- La baisse du taux de chômage jusqu'au niveau du taux frictionnel. Ceci indique que l'exploitation est utile en général et que les opportunités d'emploi se présentent à tous, et de ce fait il faudra s'attendre à ce que la fonction « offre » croise une hausse de la fonction « demande » et que l'économie préserve par conséquent sa stabilité.

- Un investissement massif dans les industries de transformation indique une hausse de la productivité de façon à garantir l'orientation de la nouvelle demande, selon des volumes suffisants en principe, vers la production locale afin d'éviter la dégradation de la balance courante et l'effondrement des opportunités d'emploi dans le pays.

d) Préparation du contexte économique accueillant

Les études économiques se terminent généralement par une liste d'exigences, toutes utiles, malgré la disparité de leur influence sur l'économie. La situation actuelle ne permet pas d'intégrer ces nombreuses exigences et propositions du fait que l'économie affronte un risque imminent et une opportunité rare.

Le risque imminent découle du lancement par l'Etat d'une opération d'exploration avant de préparer le terrain à l'environnement propice, ce qui mènera par la suite à une hausse du chômage et une exacerbation de l'émigration qui finiront par annihiler le capital humain et augmenter la pauvreté en dépit de la croissance. Ce faisant, l'écart social entre la classe aisée et les personnes marginalisées se creusera encore plus et le pays se verra confronté à davantage de problèmes politiques et de troubles sécuritaires.

Par contre, l'opportunité réside dans le fait de bien savoir exploiter le grand capital humain disposant de capacités de production et qui n'a pas encore accédé au marché du travail. En effet, le taux de la population active au Liban ne dépasse pas les 45% tout au plus, du total de la population active en âge de travailler. Ce taux augmente dans les pays avancés et enregistre 65% au minimum. Il existe un potentiel énorme de personnes prêtes à accéder au marché de travail si les circonstances favorables se présentent pour encadrer le travail des jeunes et de la femme là où l'on retrouve les taux de chômage les plus élevés.

Quant aux mesures à adopter, elles seront similaires à celles adoptées depuis quelque temps par la Banque du Liban, soit en encourageant l'investissement pour un certain temps puis en soutenant la consommation pendant un autre. Ceci permet en effet de se faire une idée de la meilleure utilisation des revenus pétroliers pour couvrir le déficit de la Trésorerie avant d'investir dans l'infrastructure ou tout autre projet et par conséquent de procéder à la libéralisation des intérêts et à la conformité aux taux mondiaux des devises fortes, car il serait impossible pour l'économie, en l'absence d'un tel plan, de recouvrer ses capacités au niveau de la concurrence, de la production et de l'exportation.

Ce processus devra être encadré par une politique financière perspicace qui profite des revenus du pétrole et du gaz pour alléger les impôts imposés aux contribuables au lieu de les augmenter pour faire face au déficit causé par les dépenses faites sur la base de la règle du douzième provisoire relative au budget. A cet égard, l'Etat se doit d'adopter une politique propre aux micro-entreprises pour les encourager à délaisser le secteur clandestin, à assumer leurs charges fiscales et sociales et à mettre un terme à la concurrence illégale.

Il reste cependant vrai que la question des ressources humaines demeure la véritable richesse. Partant de là, la priorité devra être accordée au secteur de l'enseignement qui heureusement a su préserver un niveau bien distingué au Moyen-Orient ainsi qu'à la coordination des besoins futurs des secteurs économiques tout en préservant la présence des jeunes dans le pays en comptant sur la création d'emplois qui peuvent leur assurer un avenir prospère.

Vers une politique pétrolière plus complémentaire et une gouvernance plus avancée

Une politique pétrolière plus complémentaire

Il est nécessaire de souligner que le Liban, en comparaison avec les pays développés ou même en développement, a choisi de se lancer dans l'exploration et la production sans avoir même adopté une politique pétrolière qui comporte des objectifs socio-économiques et géopolitiques clairs.

Un coup d'œil rapide sur la gestion de l'énergie dans tout pays non producteur ou non forcément avancé, nous permet de conclure qu'une politique énergétique établie pour trente ans, ayant des objectifs bien précis et appuyée par une feuille de route se trouve au sommet de la hiérarchie relative à la gestion des secteurs de l'énergie et du pétrole. Dans certains pays, un plan d'action élargi est annexé à cette politique et est ratifié par les députés en Assemblée générale ou en Conseil parlementaire.

La qualité des objectifs de la politique de l'énergie détermine avec précision le type de gouvernance, les responsabilités, la distribution des rôles entre les administrations publiques et les modes de gestion au quotidien. En effet, l'équation est simple et se fonde sur un principe solide et clair : les sources de l'énergie fossile ne sont pas renouvelables. De ce fait, toute erreur dans la gouvernance des activités mènera à la perte définitive des richesses, affectera la société et ébranlera les économies des générations futures

En exemple à ceci, on peut dire que le recours massif aux sources d'énergie renouvelable pour générer de l'électricité ou créer des raffineries de pétrole ou même vouloir construire un stockage régional en hydrocarbures, encourager la création d'industries pétrochimiques ou gérer les revenus dépend essentiellement des objectifs définis dans la politique énergétique du Liban. Ce n'est qu'après les avoir précisés que l'on procèdera au choix d'une gouvernance en harmonie avec les objectifs de cette politique.

L'on peut, par conséquent, résumer cette politique en s'inspirant de l'adage « Dites-moi quelle politique énergétique pour le Liban pour les 20 ou 30 prochaines années, je vous dirai quelle gouvernance lui conviendrait le mieux ».

Premièrement : la politique pétrolière

Il faudra que cette politique accorde une importance extrême aux blocs du Sud qui sont à proximité des frontières de la Palestine occupée, et ce pour deux raisons :

- La découverte du pétrole par Israël qui est déjà en phase de développer des champs palestiniens qui ne sont qu'à quelques kilomètres des frontières libanaises, ce qui augmente la probabilité de l'existence du pétrole dans nos régions proches de ces champs.
- La protection de nos actifs pétroliers de toute opération de pompage vers les stations israéliennes menant des activités en Palestine occupée.

Sur un autre plan, toute politique pétrolière intégrée devrait couvrir tous les secteurs, notamment la distribution et le raffinage ou ce que l'on appelle le « Downstream », le stockage et transport ou « Midstream » et l'extraction et la production ou « Upstream ».

La politique énergétique devra également traiter la formation professionnelle, la recherche scientifique, la gestion des revenus, la gouvernance et la transparence.

Le Downstream

- Il faut que le citoyen libanais profite de la baisse des prix du pétrole et du gaz et procède à l'importation du gaz naturel le plus tôt possible vu que son prix régional a baissé jusqu'à moins du tiers. Il devra l'utiliser en tant que produit de base pour la production de l'électricité et en tant que matière première pour développer les industries pétrochimiques capables de créer des emplois durables de haut niveau (main-d'œuvre qualifiée). Parmi ces industries, nous pouvons citer : le méthanol, les engrais, les produits nettoyeurs, les produits connus sous le nom de plastique comme l'éthylène, le polyéthylène et les tissus.

- Il est nécessaire de développer des installations maritimes qui soient capables d'accueillir le gaz liquéfié et de procéder à sa gazéification. Il faudra également mettre en place des gazoducs pour pourvoir en gaz les stations d'électricité et les usines pétrochimiques et pourquoi pas les ménages également.

- La clôture des raffineries de pétrole qui a eu lieu vers la fin des années 70 a constitué une erreur stratégique qui a infligé aux Libanais des générations actuelles et futures une grande part de la dette publique.

Le Liban a toujours importé et importe toujours les dérivés pétroliers des raffineries du sud de l'Europe en fonction des prix mondiaux, sachant que ces raffineries importent le pétrole suivant les prix « Spot » qui ont presque atteint depuis un an et demi le quart du prix mondial du pétrole. Notons à cet égard que les marchés « Spot » sont légaux à 100% et que leur application est tout à fait adaptée au gaz liquéfié, donc si ces raffineries existaient encore et étaient réhabilitées, nous aurions pu importer le pétrole brut aux prix « Spot », et par la suite, les Libanais auraient eu l'opportunité d'acheter l'essence à prix réduits et l'Etat aurait pu réaliser des rentrées grâce aux taxes imposées sur l'essence ou encore produire l'électricité à moindre coût étant donné les prix réduits de l'essence.

La mise en place de raffineries est la pierre angulaire non seulement pour réduire les prix des carburants ou profiter des impôts, mais surtout pour assurer l'indépendance du Liban quant aux carburants.

Le Midstream : stockage et transport

Penser au stockage stratégique du pétrole est tout à fait évident vu que le Liban n'est pas un pays producteur (jusqu'à présent). C'est donc une priorité qu'il faut examiner techniquement afin de déterminer les modes de stockage stratégique à long terme.

Comment serait-il possible pour le Liban de se faire une place sur la scène régionale des pays pétroliers même en étant un pays non producteur ? Au début des années 90, une compagnie internationale avait pensé créer un centre régional pour le stockage du gaz naturel liquéfié au Liban afin qu'il soit réexporté au détail par la suite vers le marché de l'est de la Méditerranée... Ne serait-il pas adéquat, par conséquent, de penser à nouveau à un tel projet ? Actuellement, le gaz naturel liquéfié est commercialisé à partir de la Turquie sachant que cette commercialisation se faisait auparavant à partir de l'Egypte. De ce fait, pourquoi ne pas penser à entreprendre une étude de faisabilité concrète pour un tel projet.

Par rapport au transport, il faut se rendre compte que l'établissement d'une connexion entre les ports d'accueil du gaz naturel liquéfié, les stations de production d'électricité et les usines est d'une importance primordiale. Cette étape devra être suivie par une seconde partie qui couvrira l'aspect socio-économique de la construction de gazoducs qui desserviront les villes et pourquoi pas les villages.

L'upstream : l'exploration et la production

Il faudra souligner que la phase de l'exploration ne pourra commencer, dans le meilleur des cas, qu'au bout de 7 à 9 ans, et ce, si l'exploration démarre aujourd'hui et que l'on confirme l'existence du pétrole et du gaz en quantités commerciales suffisantes l'année prochaine.

En effet, le système contractuel applicable présentement est un système de partage de la production conformément à la loi de 2010 sur les ressources pétrolières dans les eaux territoriales libanaises. Cette loi stipule la possibilité pour l'Etat de participer, sur la base d'une part bien déterminée, aux activités d'exploration et de production. Elle stipule également la possibilité de mettre en place une compagnie pétrolière nationale dans le cas où l'existence de quantités suffisantes de pétrole commercialisables dans les eaux territoriales libanaises serait confirmée.

La participation de l'Etat aux activités d'exploration et de production grâce à une société nationale entièrement acquise par l'Etat ou une société anonyme où l'Etat dispose d'une voix prépondérante est considérée depuis le départ, comme la clé de voûte du développement de l'industrie pétrolière du « Downstream » jusqu'au « Upstream ». Un chemin inverse serait considéré comme non conforme. En effet, une compagnie nationale permettra au Liban de contrôler entièrement les mécanismes de prospection et de développement des champs, la production et la commercialisation mondiale, elle permettra également de contrôler de près les compagnies menant leurs activités au Liban. Ce n'est qu'à ce moment-là que le Liban sera considéré comme participant à la production comme prescrit par la loi de 2010 (et non seulement aux profits comme il a été le cas jusqu'à présent).

Il est impératif d'effectuer à ce niveau une étude de faisabilité pour perfectionner la loi de 2010 afin qu'elle prenne en considération les données géologiques réelles, et ce, afin de prévoir

divers types de contrats avec les compagnies exploitantes, y compris la compagnie nationale libanaise, portant par exemple sur les prérogatives, les services ou autres, outre le partage de la production qui est en vigueur jusqu'à présent.

Une des spécificités de l'industrie de l'Upstream, c'est qu'elle attire de gros investissements durant la phase de développement des champs et de construction des installations de traitement et d'exportation qui excèdent plusieurs milliards de dollars. Notons également que les compagnies étrangères recrutent des milliers de travailleurs qualifiés pour une durée déterminée qui sera précisée selon les plans de développement. Au niveau de la phase de la production, le nombre de travailleurs décline d'une centaine seulement, mais la présence d'une compagnie nationale (appartenant à l'Etat ou à capital mixte) renforcera la création d'emplois durables tout comme elle appuiera l'augmentation des revenus au moyen de profits internes et externes.

Déterminer et développer les sites des installations pétrolières servant au raffinage, au traitement et à l'exportation

La détermination des sites dépend de nombreux facteurs dont notamment la disponibilité de vastes espaces et la distance à partir des sites de production de pétrole. Cependant, nous relevons que la situation au Liban est bien plus facile que l'on s'imagine. En effet, il existe au départ deux ports pétroliers toujours présents sur la carte pétrolière mondiale et qui sont le port de Tripoli (site de la raffinerie de la compagnie pétrolière irakienne) et le port de Zahrani (site de la raffinerie Tapline/Aramco de la compagnie saoudienne). Ces deux ports dont la fonction serait de recevoir et de réexporter le pétrole et le gaz sont suffisants actuellement pour la phase de pré-production et d'exportation ultérieure. Néanmoins, il est important de lancer les études visant à les développer rapidement.

La recherche scientifique relative à l'énergie

Malgré la disponibilité du potentiel scientifique au Liban, les études stratégiques fondées sur des analyses géologiques et géophysiques qui déterminent les ressources de la République libanaise indépendante (pétrole, gaz et mines) sont effectuées depuis 1943 et jusqu'à présent en dehors du pays. En contrepartie, la situation n'est pas identique en Israël où l'institut national de géophysique analyse les données géologiques résultant de l'exploration menée sur les territoires et les eaux territoriales de la Palestine occupée. En Russie, en Italie ou en Algérie les instituts nationaux entreprennent ces analyses et gardent leurs résultats secrets, à l'abri des médias.

La mise en place d'un institut national de géologie pour les affaires pétrolières à l'instar des pays avancés est une nécessité pressante. Ceci permettra à l'Etat et à sa compagnie nationale de pouvoir reposer sur un avis scientifique non influencé par les politiques pétrolières externes.

Par ailleurs, il faudra prévoir la création d'un office national pour les études stratégiques portant sur le développement des champs et installations pétrolières sur le plan technique, économique et social qui permettra aux responsables libanais d'avoir accès à des conseils indépendants loin des groupes de pression internationaux ou à des conseils de compagnies souhaitant investir au Liban.

Il va de soi que ces instituts sont placés sous un contrôle scientifique rigoureux afin de s'assurer de la crédibilité du conseil formulé ou de l'avis fourni par ces institutions scientifiques à l'Etat libanais.

En parallèle, les universités et les laboratoires de recherches libanais sont requis de mener des recherches sur l'énergie, les mines et le pétrole dont le but serait de replacer le Liban sur la carte de la recherche scientifique mondiale.

Le développement des compétences

Il va sans dire que le Liban jouit de compétences multiples dans plusieurs domaines. Il est toutefois nécessaire d'œuvrer à la conception des curriculums universitaires et professionnels afin qu'ils puissent aller de pair avec les besoins des industries de l'énergie qui se développent avec une rapidité surprenante. Concevoir les curriculums et créer des instituts locaux pour la formation des jeunes libanais dans le domaine de l'énergie réduiront la dépendance d'une main-d'œuvre étrangère et permettront d'exporter cette main-d'œuvre grâce à la compagnie nationale libanaise pour le pétrole.

Deuxièmement : La gouvernance

Quatre piliers essentiels, en parallèle avec le ministère, forment la base de la gouvernance du secteur pétrolier et sont : l'Autorité de régulation, la Compagnie nationale de pétrole, l'Office de la production rationnelle et les instituts scientifiques (L'Institut de géophysique et l'Office des études stratégiques).

L'Autorité de régulation

Elle a pour mission de couvrir l'ensemble des composantes de la chaîne des valeurs pétrolières à commencer par le Downstream (raffineries, réception du gaz liquéfié et commercialisation), en passant par le Midstream (stockage et transport) pour arriver à l'Upstream (prospection et extraction) ainsi que les activités pétrolières onshore et offshore. Il lui incombe en priorité d'établir les cadres législatifs, les normes techniques, la sécurité publique et les normes environnementales ainsi que de contrôler de près les activités pétrolières ayant lieu au Liban. Elle fait l'objet d'audit et de contrôle scientifique et technique en permanence dans le but de s'assurer de la validité des avis qu'elle soumet au ministère ou au gouvernement.

La Compagnie nationale

Il est tout à fait évident de vouloir créer une compagnie pétrolière nationale afin d'exploiter le potentiel pétrolier du Liban. Sa mission se concentrera sur les activités pétrolières comme le développement de raffineries et de stations de gaz liquéfié ainsi que le transport, le stockage, l'exploration et l'extraction. Elle pourra conclure des contrats selon la loi libanaise avec une compagnie non libanaise pour mener des activités pétrolières sous réserve d'un contrôle scientifique rigoureux et au contrôle administratif et financier de l'Etat libanais et de ses institutions.

L'Office de la production rationnelle

L'office de la production rationnelle est un office à nature exclusivement scientifique dont la mission est de formuler des avis et des conseils à l'Autorité de régulation et à la Compagnie nationale en ce qui concerne les modes de production rationnelle qui doivent être appliqués par les opérateurs afin d'éviter le recours à des modes non développés ou d'autres qui intensifient la production durant certaines phases, ce qui engendrerait une altération du champ et des spécificités de la production qui le caractérisent et causerait la diminution de son rendement à long terme et son taux de production finale. Cet office fait l'objet d'un contrôle et d'un audit scientifiques et administratifs.

Les instituts scientifiques : L'Institut de géologie et l'Office des études stratégiques pour le pétrole et l'exploitation minière

Le gouvernement, l'Autorité de régulation et l'Office de la production rationnelle se fondent sur les études menées par ces instituts afin de définir les potentiels pétroliers du Liban et de déterminer les plans de développement et les choix stratégiques en matière énergétique. Ils font l'objet d'un contrôle scientifique rigoureux et d'un contrôle financier et administratif dans le but de s'assurer de la justesse des avis scientifiques soumis à l'Autorité de régulation, à la Compagnie nationale et à l'Office de la production rationnelle.

La société civile

Le rôle de la société civile ne se limite pas à la participation aux débats généraux qui concernent le secteur de l'énergie. Bien au contraire, il faudrait qu'elle soit représentée dans les commissions de contrôle ou celles mandatées de faire le suivi des travaux ou des projets pétroliers. Par exemple, il faudrait prévoir la présence de représentants de la société civile au sein du conseil d'administration de l'Autorité de régulation, des instituts scientifiques, des commissions de suivi technique des opérations pouvant affecter la société et l'environnement.

Troisièmement : La transparence

L'adhésion du Liban à des associations internationales spécialisées dans la lutte contre la corruption ne suffit pas à faire du secteur pétrolier un secteur exempt de corruption. En effet, l'industrie pétrolière a besoin de traiter les détails relatifs à la prise de décision, allant des recommandations à l'application en passant par la signature. Elle a besoin également d'avoir un accès aux opérations techniques, de la conception des plans primaires aux opérations de post-exécution en passant par l'exécution.

Le contrôle scientifique et technique occupe une place importante dans la lutte contre la corruption, plus particulièrement dans la formulation de recommandations qui formeront une base pour la prise de la décision officielle libanaise et le contrôle des opérateurs.

Dans ce cas, devons-nous adopter dans la lutte contre la corruption une législation spécifique à l'énergie ?

Il est important que la politique pétrolière comprenne un chapitre spécial sur la lutte contre la corruption qui prend en considération tous les détails techniques et scientifiques en plus des détails administratifs.

Annexe 1

Article 10 : l'Autorité de gestion du secteur pétrolier⁹

- Une commission intitulée « Autorité de gestion du secteur pétrolier » sera mise en place en vertu de cette loi, elle jouit d'une indépendance financière et administrative et est rattachée au ministre qui exerce sur elle un pouvoir de tutelle. Certaines de ses décisions financières ou administratives requièrent son approbation, comme prévu par le décret de son organisation.

Elle applique son règlement intérieur et suit les dispositions de cette loi. Toutefois, elle déroge aux dispositions du règlement général des institutions publiques ratifié en vertu du décret n° 4517 et à celui du conseil supérieur de la fonction publique, mais fait l'objet d'un contrôle à postériori de la part de la Cour des comptes.

- Le conseil d'administration de l'Autorité est désigné par un décret approuvé par le Conseil des ministres sur proposition du ministre. Son règlement, son mode d'opération et les règles régissant le recrutement ainsi que l'échelle des grades et salaires sont précisés par décret adopté en Conseil des ministres sur proposition du ministre. Elle jouit des attributions suivantes :

a. Engager des études ayant trait à la commercialisation des ressources pétrolières potentielles au Liban.

b. Soumettre des rapports au ministre sur l'évaluation des compétences et des capacités des soumissionnaires de demandes de licences pour exploitations pétrolières.

c. Préparer les projets d'adjudication pour la participation, les cahiers des charges, les licences et les conventions y afférentes, conformément à cette loi.

d. Appuyer le ministre dans ses négociations sur les conventions d'exploration et de production et soumettre des rapports sur les résultats de ces négociations au ministre afin de pouvoir prendre une décision finale en Conseil des ministres.

e. Effectuer la gestion, le suivi, le contrôle et la vérification des activités pétrolières, la bonne exécution des licences et conventions ainsi que l'élaboration de rapports périodiques trimestriels à cet égard qui seront soumis au ministre pour approbation.

f. Evaluer les plans de développement des champs, de transport du pétrole, d'arrêt des activités pétrolières et de démontage des installations.

g. Gérer les données des activités pétrolières.

h. Tenir et gérer le registre pétrolier.

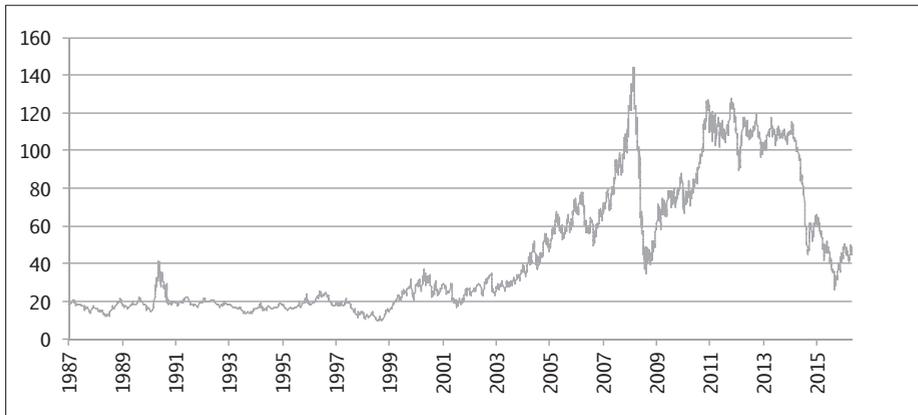
(9) La loi No 132 en date du 24/8/2010.

Annexe 2

La crise des cours du pétrole et ses répercussions sur le développement du secteur de l'exploration et de la production au Liban

Nous observons depuis plus d'un an une chute continue des cours du pétrole et du gaz enregistrant moins de 30 dollars pour chaque baril de WTI et de Brent de la mer du Nord et moins de 26 USD pour le baril du Vénézuéla après avoir dépassé la barre des 130 USD comme l'indique le tableau ci-dessous :

La courbe des cours du Brent depuis 1987 jusqu'à 2016



En ce qui a trait aux prix du gaz naturel transporté par gazoducs tel que le gaz liquéfié, l'on doit mentionner que ceux-ci ont perdu plus de la moitié de leur valeur. Actuellement, le gaz liquéfié se vend sur les marchés de l'Asie à environ 6 ou 7 USD au lieu de 23 USD. Quant au gaz transporté par gazoducs, il se vend sur les marchés du Mashreq à 4 ou 5,5 USD au lieu des 13 USD et sur les marchés européens entre 6 et 7 USD au lieu de 10 à 14 USD.

Ce qui doit être retenu à cet égard est que la crise des prix s'est accompagnée d'une chute des plateformes de prospection et de production d'environ un tiers ou même de la moitié dans plusieurs pays producteurs de pétrole, et de la faillite de bon nombre de petites et moyennes entreprises spécialisées en pétrole non conventionnel tel que le pétrole de schiste et le licenciement de milliers de professionnels dans tous les pays du monde. Ajoutons à cela, la chute des taux d'investissements du tiers à la moitié dans toutes les grandes compagnies pétrolières, ce qui a freiné tous les nouveaux projets dans les régions qui n'ont ainsi connu aucune découverte. Sur le même plan, de gigantesques projets concernant le gaz ont été gelés en Russie, au Canada, en Australie, au Nigéria et en Angola en attendant des moments plus propices. Du fait de cette situation, les investissements dans l'infrastructure se sont arrêtés dans les pays d'Afrique et certains pays arabes dont les économies dépendent du pétrole, ce qui a résulté en une clôture des compagnies d'ingénierie et des usines de construction dans plusieurs régions dans le monde.

Dans d'autres pays comme la Russie, la chute des prix du pétrole a induit une chute du rouble de presque la moitié par rapport au dollar sans influence apparente sur la vie sociale.

En Ecosse, par contre, la vie économique a été grandement affectée. Des nombreuses plateformes de production ont été fermées et des milliers de professionnels ont été congédiés.

Dans des pays avancés comme la Norvège, la chute des prix a influé sur l'aspect dynamique de l'exploration et de l'extraction sans cependant avoir de répercussions au niveau social.

D'autre part, la chute des prix a été une source de motivation pour transiter vers un développement rapide des industries de downstream telles que les raffineries et les usines pétrochimiques, ce qui permettrait aux grandes compagnies de limiter leurs pertes financières et de créer un grand nombre d'emplois à long terme dans les pays producteurs comme c'est le cas en Russie, en Algérie, en Arabie Saoudite, en Iran, en Irak, en Egypte et dans les pays de transit comme la Turquie ou les pays d'accueil comme l'Inde, la Chine et la Corée.

A la lumière de cette difficile conjoncture quelle serait la position du Liban et quel impact aurait cette crise sur la donne pétrolière ?

Il est tout à fait évident pour un observateur indépendant de remarquer que la chute des cours à l'échelle mondiale s'est reflété sur les prix des carburants utilisés pour le transport et la production de l'électricité. En effet, le budget alloué par le citoyen au transport a été réduit de moitié ce qui équivaut à économiser 100 à 200 USD par mois. Le coût de la production électrique qui dépend, au Liban, des dérivés liquéfiés s'est vu réduit de 60% environ, ce qui permet par conséquent au Trésor de réaliser des économies de presque 1,5 milliard USD.

Cependant, peut-on considérer que le Liban a complètement profité de la chute des cours du pétrole ? La réponse est bien évidemment non. Nous ne devons pas oublier le fait que la chute des cours du pétrole est suivie d'une chute des prix du gaz naturel liquéfié. Actuellement, le prix régional d'un million de BTU (British Thermal Unit) résultant du gaz liquéfié se situe approximativement entre 6 et 7 USD alors que ce prix variait entre 17 et 23 USD deux ans auparavant. De ce fait, si le Liban était habilité à accueillir des transporteurs de GNL et disposait de gazoducs qui dirigeaient ce gaz vers les usines d'électricité, il aurait pu, dans ce cas, réaliser des économies dépassant les 2 milliards USD sur le budget pétrolier. Ajoutons à cela, l'absence de ports pouvant accueillir le gaz naturel et le transporter par l'intermédiaire de gazoducs vers les zones industrielles où il pourrait non seulement être utilisé en tant que carburant, mais également en tant que matière première à prix avantageux dans le but de créer des industries pétrochimiques et de nombreux emplois comme c'est le cas en Turquie qui est un pays importateur de carburants. Par conséquent, le Liban a raté la rare opportunité qui s'est présentée pour développer son économie.

La seconde question qui s'impose naturellement concerne l'impact sur le secteur de l'exploration

et de la production, qui, comme déjà souligné, passe par une phase d'éclosion complexe... Devons-nous alors poursuivre ou suspendre le projet en attendant une amélioration des cours ?

Evidemment, nous nous trouvons face à un dilemme qui est le résultat de plusieurs facteurs : d'une part, continuer avec les adjudications puis entamer l'exploration veut dire que la production ne commencera pas avant 7 à 10 ans, avec toujours une probabilité d'assister durant cette période à une nouvelle hausse des prix. Toutefois, l'équation du partage des profits entre les compagnies exploitantes et l'Etat se joue maintenant et prend en considération de nombreux risques dont notamment la crise des prix actuels. De ce fait les pourcentages des gains que réalisera l'Etat plus tard seront bien plus réduits que si les prix actuels étaient élevés. Dans des cas pareils, beaucoup de pays prennent à leur charge les opérations d'exploration pour s'assurer de leurs contenus pétroliers et procèdent par la suite à une mise aux enchères pour développer les champs pétroliers et la production. Bien entendu, confirmer l'existence de contenus pétroliers réduit les risques notamment ceux résultants de la chute des prix ce qui améliore la part de l'Etat dans la production et les profits. Néanmoins, nous ne pouvons pas nous permettre d'appliquer cette règle au Liban vu que la législation actuelle ne permet pas une séparation entre les opérations d'exploration et celles de production d'une part et que l'Etat ne peut dépenser des centaines de millions de dollars en exploration en raison de la crise économique d'autre part.

Toutefois, l'Etat libanais se doit de finaliser les préparatifs du cadre législatif de la première mise aux enchères et plus particulièrement d'approuver les décrets d'application relatifs au partage en blocs des eaux territoriales de la zone économique exclusive et ceux se rapportant à la convention de la participation à la production. Cette démarche serait accompagnée de modifications nécessaires pour garantir une part importante pour l'Etat et de l'achèvement du projet de la loi fiscale sur les activités pétrolières. Il faudrait également mettre en place un cadre légal pour l'adjudication graduelle de ces blocs et qualifier de nouvelles compagnies afin d'accroître la concurrence entre les investisseurs et par la suite procéder à la première mise aux enchères.

Dans le cas où les compagnies offriraient à l'Etat un pourcentage plus élevé en matière de production et de profit, un ou deux blocs seulement feront l'objet d'adjudication, et dans le cas d'un pourcentage faible, aucune adjudication ne sera accordée et une nouvelle séance d'enchères sera entamée avec en parallèle l'introduction de modifications législatives, y compris la loi elle-même, et ce, pour permettre de mener les opérations d'exploration et de prospection distinctement des opérations de production dans le but de faire face à toute nouvelle crise probable au niveau des cours.

La politique d'encouragement des petites entreprises

La politique de promotion des petites entreprises comprend une série de mesures financières et fiscales et des programmes de formation dans tous les domaines qui visent à appuyer la création et le développement des micro-entreprises (employant moins de 10 personnes, y compris l'employeur et les membres de sa famille) et des petites entreprises (moins de 50 personnes).

En effet, les petites entreprises et notamment les micro-entreprises, occupent une place de choix dans la vie économique et gagnent en importance depuis la crise mondiale de 2008. Il semble que la prospérité de ces entreprises est l'un des moyens les plus importants dans la lutte contre le chômage sévissant dans le monde arabe qui a enregistré des chiffres records non observés depuis des dizaines d'années. Dans l'Union européenne par exemple, le chômage a dépassé le taux de 10% dans de nombreux pays, notamment en France et en Italie, atteint 15% au Portugal et enregistré presque 25% en Grèce et en Espagne où le taux de chômage des jeunes a gravi jusqu'à 40%. Dans les pays du sud et du nord de la Méditerranée, la moyenne de chômage dépassait 14% avant la crise mondiale et s'est sans doute accrue du fait de cette crise et des répercussions du printemps arabe. Ce qu'il y a de plus grave encore c'est que la situation de cette main d'œuvre est structurellement non efficace vu que le taux de la population active ne dépasse pas 45% de la population en âge de travailler, soit entre 15 et 64 ans, alors que ce taux dans les pays de l'Union européenne s'élève à 65%, un chiffre considéré insuffisant par les experts.

En 2010, l'Union européenne avait décidé d'aider les pays du sud de la Méditerranée dans la préparation et l'application de la « politique de promotion des petites entreprises » (Small Business Act) à l'instar de ce qui a été exécuté en Europe : La Fondation européenne pour la formation, dont le siège principal se trouve à Turin, a été chargée de l'élaboration et de la mise en place de programmes visant à la rééducation et à l'amélioration de la formation professionnelle notamment chez les employeurs dans les petites et micro-entreprises et plus particulièrement les entreprises en démarrage (startups).

L'Etat libanais a répondu à ce projet tout comme l'ont fait les neuf pays bénéficiaires du sud et du nord de la Méditerranée. Un accord de coopération a été signé dont le but ultime est la promulgation et l'application d'une loi-cadre créant des petites et micro-entreprises et plus

particulièrement des jeunes entreprises, qui requièrent une attention particulière pour qu'elles se développent et prospèrent.

La bonne gouvernance dans l'investissement au sud de la Méditerranée

La Fondation européenne pour la formation (ETF) a commencé la conception d'un projet pour le Liban comme pour tous les autres pays bénéficiaires. Elle a, de ce fait, mis en place un comité mixte composé de représentants de tous les ministères concernés, de la société civile et d'organismes économiques qui ont élaboré un premier projet qui prévoit la formation de jeunes souhaitant créer une entreprise individuelle et devenir des « hommes d'affaires » au moyen de simulations similaires à celles du monde des affaires.

Ce premier projet a été choisi de manière consensuelle parmi 3 autres projets. Six instituts ont été également sélectionnés pour appliquer ce programme avec en tête l'Ecole des Arts et des Métiers sise à Dekwaneh.

L'expérience européenne

L'Union européenne a adopté le Small Business Act en 2008, ce qui indique l'unanimité des pays de l'Union quant à l'importance des petites entreprises, et leur distinction de celles-ci par rapport à l'activité économique générale, en plus de la nécessité de créer un cadre adéquat à leurs activités dans le but de les créer et de les développer. La crise mondiale a été l'un des facteurs incitant l'application de cette politique. En effet, les Etats avaient anticipé une hausse du chômage et par suite la nécessité de trouver les moyens pour l'endiguer. Il est utile de souligner que la politique européenne a inclus les entreprises moyennes (employant moins de 250 salariés), et par conséquent la politique de soutien des petites entreprises aura englobé 99% des entreprises et presque 70% du produit intérieur brut.

La « Politique européenne en faveur des PME » se caractérise par trois facteurs qui sont considérés comme essentiels par l'investisseur pour faire prospérer l'entreprise et y encourager le recrutement :

1. Limiter la bureaucratie et faciliter les procédures administratives ;
2. Faciliter l'accès de l'entreprise au financement ;
3. Aider à mondialiser les PME en leur pavant la voie vers les marchés mondiaux.

Faciliter les procédures administratives

Avec l'ouverture de l'économie au niveau mondial, il est devenu de plus en plus difficile de fournir des incitations à l'investissement sans que l'Etat en paie le prix. En effet, les dégrèvements et les garanties de transfert des gains et des capitaux que fournissait l'Etat pour

encourager l'investissement sont devenues des pratiques normales et communes qui profitent à tous, à la lumière de l'ouverture complète de l'économie des pays européens et celle grandissante dans les pays du sud et du nord de la Méditerranée, particulièrement après les accords de partenariat et l'Accord de libre-échange ou les efforts pour adhérer à l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Actuellement, l'évaluation des avantages de l'investissement dans la main d'œuvre et le revenu par rapport aux coûts découlant d'une décharge d'impôt ou de l'octroi de prêts à taux bonifiés ou de la vente de terrains en vue de réaliser des projets à coûts réduits s'impose. Désormais, l'investisseur n'est plus à la recherche de tels avantages que s'ils garantissent des profits générés par le projet ; des profits toutefois hypothétiques, car c'est le contraire qui est vrai : si le climat d'investissement n'est pas favorable, il serait vain pour l'Etat d'entreprendre des démarches pour attirer les investissements. Or, si ce climat est sain et appuie les attentes en matière de profits, l'investissement se présentera même en l'absence de toutes incitations artificielles.

A cet égard, il convient de noter que le vrai problème réside dans les entraves et non dans les incitations. En effet, la bureaucratie administrative vient en tête de liste. En exemple à ceci, la création d'une entreprise qui se fait en moins d'une heure et ne coûte que quelques euros dans certains pays alors qu'un étudiant paierait sûrement plus pour garer sa voiture dans une zone de stationnement. Au Liban, une telle procédure requiert des semaines et parfois des mois sachant qu'une opération de fermeture ou de liquidation serait bien plus difficile et durerait des années. Par la suite, il serait normal pour un investisseur de renoncer à investir dans les affaires au Liban et dans les pays appliquant une bureaucratie pareille, sauf si ceux-ci recourent à l'adoption d'incitations qui compensent les coûts et l'encombre de la bureaucratie, tout en soulevant que les effets d'une démarche pareille sur le produit intérieur sont négatives.

Le processus de la classification des pays du point de vue de la facilité des affaires a été confié à la Société financière internationale, affiliée à la Banque mondiale qui publie chaque année une liste de tous les pays desquels elle évalue la conformité aux normes saines et flexibles. *Doing Business in Lebanon* a, par exemple, classifié l'administration libanaise en ce qui concerne le climat des affaires, au 105^e rang parmi 218 pays. Tout pays conscient de ses intérêts œuvre à être classé aux premiers rangs réservés aux pays jouissant d'une forte attraction qui n'offrent pas d'incitations coûteuses excédant parfois les avantages des investissements.

Faciliter l'accès de l'entreprise au financement

Les banques s'orientent tout naturellement vers les grandes entreprises dont la valeur est déterminée par la cotation de leurs actions en bourse. Celles-ci sont capables d'investir de gros montants, possèdent une capacité certaine de rembourser les échéances contractées et n'ont généralement pas besoin de garanties qui limitent leurs capacités à emprunter. Ceci est connu sous le nom de Finance d'entreprise (Corporate Finance) qui est un mécanisme se rapportant au financement des grandes entreprises. A ce niveau, les banques peuvent se suffire d'un pareil marché de crédit si elles arrivent à trouver un marché local plus important pour les bons de trésor. Sur un autre plan, il est demandé aux moyennes et petites entreprises de fournir des garanties matérielles qui dépassent généralement la valeur du prêt, ce qui limite leurs capacités d'emprunt et par la suite influe sur leur production.

C'est dans ce domaine-là que peuvent intervenir l'Etat, les autorités financières, les institutions internationales et les organismes économiques. L'exemple le plus important et le plus ancien a eu lieu aux Etats-Unis, au début des années 50, avec la mise en place de la Small Business Administration qui s'est chargée de financer ou d'accorder les garanties nécessaires aux petites et moyennes entreprises. En parallèle, la Banque mondiale et la Banque européenne d'investissement financent les petites et moyennes entreprises par le truchement des banques locales, mais selon des conditions maniables et conformément à des normes précisées préalablement. Il existe également plusieurs fonds mondiaux ou régionaux dont le but est de répondre aux besoins des petites entreprises notamment à l'aide d'un financement de leurs projets créatifs qui contribuent au développement de la production et de la consommation.

Localement, les Fonds de garantie des crédits (Credit Guarantee Funds) ont exercé un rôle crucial dans la mondialisation des entreprises du fait qu'ils ont été créés dans des secteurs techniques, possédaient une connaissance détaillée des activités économiques qu'ils garantissaient, et remplissaient souvent le rôle de conseiller en matière d'investissement et de crédit. La Banque centrale a assumé un rôle important dans le financement des petites entreprises grâce aux fonds alloués à cet effet à des taux d'intérêt bonifiés qui les aident à compenser quelque peu la faiblesse de leur production et à pénétrer dans le cercle de la concurrence selon les meilleures conditions.

Faciliter l'accès de l'entreprise au financement ne se limitera pas à l'octroi d'intérêts à taux bonifiés et à la garantie des meilleures conditions de prêts. Il s'agit aussi de la formation des micro-entreprises privées et des jeunes entreprises à la préparation de bilans financiers, de la description de leur projet économique et de la conception d'un plan de travail (business plan) illustratif qui accorde à l'entreprise la crédibilité recherchée par les banques pour concéder les

crédits grâce aux fonds des dépositaires. Dans les pays du Sud, des agences internationales comme l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Agence française de développement (AFD), l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ) et bien d'autres ainsi que de nombreux programmes américains et européens, entreprennent ce même travail de manière quasi gratuite. Tout ceci s'inscrit également dans le cadre du travail de la Chambre de commerce, d'industrie et d'agriculture des pays du Sud.

Aider à mondialiser l'entreprise

Quelle différence peut-on soulever entre la mondialisation de l'entreprise et l'exportation ? Depuis l'ouverture des marchés, l'on peut dire que tout ce qui se vend à l'étranger se vend sur le marché local et que tout ce qui se vend localement se trouve sur des marchés à l'étranger, et ce, parce que l'ouverture des marchés mène à une amélioration des conditions de consommation qui offrent au consommateur tout comme à l'industriel le choix d'utiliser les meilleures ressources où qu'elles se trouvent.

Par ailleurs, la production est devenue admissible à l'accès à plusieurs marchés locaux qui consomment des quantités énormes de produits inconnus du producteur auparavant. Elle peut bénéficier de l'économie d'échelle pour améliorer la productivité et les capacités concurrentielles, et ceci s'est d'ailleurs reflété en une amélioration du niveau de vie dans l'ensemble du monde de libre échange et a contribué à mettre fin à l'économie planifiée.

Source de « la politique d'incitation des petites entreprises »

Il serait utile de jeter un coup d'œil sur les sources sous-tendant l'idée de « la politique d'incitation des petites entreprises » afin d'en comprendre les dimensions, d'en exécuter les objectifs et d'en profiter au maximum. Cette idée se rapporte effectivement à l'initiative adoptée par le président des Etats-Unis en 1932 pour faire face à l'effondrement économique découlant de la crise mondiale, par la création de la Reconstruction Finance Corporation visant à financer les entreprises, qu'elles soient grandes ou petites, qui ont souffert des répercussions de la crise économique. Le président Franklin Roosevelt a ensuite eu recours à cette institution considérée comme un outil efficace dans son plan de relance de l'économie connue sous le nom de la Nouvelle donne (The New Deal), a élargi ses prérogatives et l'a équipé d'un personnel compétent. Elle a rempli sa fonction parfaitement jusqu'au déclenchement de la Seconde Guerre mondiale. Elle a représenté un immense projet productif qui a appuyé toutes les institutions américaines selon la théorie keynésienne. L'institution s'est orientée de plus en plus vers les petites et moyennes entreprises et a survécu jusqu'en 1952 où elle a été remplacée par une institution en plus grande conformité avec cet objectif.

A cette époque, le président Eisenhower avait choisi de créer une institution dont les objectifs et capacités seraient bien précis et qui aurait pour but de soutenir les petites entreprises à la place de cette gigantesque institution. Le 30 juillet 1953, le Congrès américain a approuvé une loi qui prévoit la création de la Small Business Administration dont le but serait d'aider, d'orienter et de protéger les petits projets et de sauvegarder leurs intérêts. La loi a relevé la nécessité pour l'agence d'assurer une part équitable des marchés publics aux petites entreprises.

Au début de 1954, la « Small Business Administration » a commencé à octroyer des crédits directement aux petits projets, leur a accordé une garantie auprès des banques et leur a offert une assistance technique et une formation dans tous les domaines des affaires. Elle s'est également penchée sur le sujet des victimes des catastrophes naturelles.

L'administration américaine a ensuite mis en place l'Agence pour l'encouragement du recrutement dans les petites entreprises en 1958. A leur tour, les petites entreprises ont entamé leur lutte contre la pauvreté grâce au programme de l'Égalité des chances en matière de prêts (Equal Opportunity Loan).

Les principes de base de la politique de l'incitation des petites entreprises

L'Union européenne et les pays participants ont adopté 10 principes et par conséquent, il serait tout à fait normal de les appliquer dans les pays qui en bénéficient, parmi lesquels le Liban. Il reste que ceux-ci doivent être évalués à la lumière de la donne socio-économique et même politique et sécuritaire existante, pour déterminer ses chances de réussite et par conséquent l'utilité de son adoption.

Ces principes sont :

1- Encourager l'initiative individuelle

Le Libanais n'a pas besoin d'une grande dose d'encouragement pour s'aventurer et créer sa propre entreprise. Prendre une initiative fait partie intégrante de sa personnalité, une aptitude qui a été soutenue par une économie libérale, l'absence de grandes entreprises industrielles capables de recruter intensivement et d'un Etat-providence, un soutien familial qui peut assurer un petit capital pour le démarrage et un grand désir d'apprentissage.

Au cours de ces dernières années, le chômage a amplifié le besoin en entreprises individuelles qui compenseraient le faible recrutement. C'est ainsi que l'on a assisté à l'émergence de jeunes pousses qui sont devenues la formule de rechange à l'émigration sévissant et à la perte du capital humain jeune et compétent capable de développer et de faire avancer le pays.

C'est ici que se joue l'importance du climat d'investissement qui assure l'égalité des chances entre tous les secteurs et les activités et ensuite la production nécessaire permettant de participer aux marchés mondiaux à la lumière de l'ouverture économique globale – tout en

gardant à l'esprit que la petite entreprise souffre d'une faiblesse de production en comparaison aux grandes entreprises qui jouissent des avantages de l'économie de l'échelle, contrôlent les moyens modernes de production et de distribution, assurent les composantes de la production aux meilleurs prix et accèdent au financement suffisant aux meilleures conditions. Tout ceci met en relief les mesures que l'économie se doit d'adopter durant cette étape pour préserver les petites entreprises et notamment les plus récentes et pour profiter de leur contribution au niveau du produit intérieur et de la lutte contre le chômage.

2- Elaborer une loi sur la faillite et la deuxième chance

La Société financière internationale a présenté au gouvernement libanais une série de directives visant à moderniser la loi sur la faillite et à l'harmoniser avec l'évolution économique. Notons à cet égard que l'Etat encourage la création de petites entreprises et y voit le meilleur moyen de combattre le chômage. Cependant, il s'est avéré que la durée de vie de ces entreprises est très limitée. En effet, seulement une entreprise sur cinq récemment créée survit cinq ans après son incubation alors que les quatre autres seront destinées à la liquidation par choix ou par obligation, donc à la faillite. Aujourd'hui, toute entreprise en défaut de paiement affronte la faillite, qu'elle soit en situation de déficit au niveau de l'actif ou de la liquidité. Il est souvent très difficile pour quelqu'un ayant confronté une faillite de retourner à nouveau au monde des affaires, ce qui mène à dire qu'une loi bien équilibrée sur la faillite est une condition sine qua non pour préserver les entreprises de production, le capital humain qui y travaille et qui est capable de la gérer.

Soulignons à cet effet que les raisons d'une faillite sont nombreuses, mais l'on peut dire qu'une partie majeure est due à des raisons économiques constantes ou circonstancielles qu'il serait utile d'analyser :

- Toute évolution économique dans un pays donné rend certaines activités inutiles bien qu'elles aient été pendant une certaine époque très prospères. Ce phénomène est bien connu des économistes qui l'ont analysé en détail, à savoir Paul Romer (***Crazy explanation of the production slowdown***) et Robert Mundell (***Mundell Fleming model***) ainsi que le Boston Consulting Group dans les années soixante et William Petty (***Petty's Law***), au début de la période de l'approche systématique du développement économique. A ce stade, trois questions se posent :

La production peut-elle être perfectionnée de manière à tenir compte des mutations des marchés ?

La direction de l'entreprise peut-elle entreprendre ce perfectionnement, sachant que dans la plupart des cas le propriétaire d'une petite entreprise maîtrise une seule profession et ne peut être productif dans une autre ?

L'Etat joue-t-il un rôle dans le développement de l'entreprise par l'instauration d'un environnement favorable au perfectionnement de la production ou à la vente de l'entreprise ou à sa fusion ?

- Par ailleurs, de nombreuses entreprises disparaissent durant les crises économiques, notamment celles qui perdent leurs liquidités du fait de la restriction sur les crédits et de la difficulté de recouvrer les dettes. Si l'Etat n'est pas conscient de la particularité de ces circonstances en aidant les entreprises à surpasser cette étape critique, il pourrait perdre une partie importante de son produit intérieur brut.

- L'influence de la situation politique et sécuritaire vient affecter également certaines activités liées aux marchés extérieurs qui augmentent de jour en jour du fait de l'ouverture économique. Durant les dernières années, nous avons témoigné de l'effondrement de nombreuses entreprises touristiques du fait du boycottage imposé par les touristes arabes à l'égard du Liban. N'avions-nous pas toujours considéré que « le tourisme est l'or noir du Liban » ? Ne serait-il donc pas utile de le préserver ?

D'un point de vue global ou microéconomique, il s'avère que l'actif le plus important réside dans les avoirs incorporels : le nom commercial, l'enseigne, l'expérience dans la production et la commercialisation, les marques, les fournisseurs, la clientèle, le capital humain et l'organigramme fonctionnel et organisationnel. Cependant, tous ceux-ci disparaissent avec la faillite. Bien sûr, la loi sur le concordat existe, mais y recourir est devenu simplement théorique dernièrement.

A cet égard, la présidence du Conseil des ministres a mis en place une équipe de travail pour élaborer une loi sur la faillite comprenant de nouvelles étapes et modifiant les mesures existantes afin d'atteindre les objectifs souhaités, soit éviter l'élimination de l'entreprise par la faillite s'il existe une solution de rechange. Cette solution s'applique par « des mesures de réorganisation » et « des mesures de sauvetage » avant de recourir « aux mesures de liquidation ». Cependant, l'on craint que ce projet soit plus compliqué que la loi sur la faillite en vigueur, et ce, du fait de l'absence de participation de la part de la majorité des économistes et hommes d'affaires. En effet, la solution ne provient pas seulement de l'application de mesures, mais de l'instauration d'un environnement d'investissement et de la facilitation de la mise en place du cadre légal de l'entreprise ainsi que de la vente ou de la fusion de celle-ci, et par la suite de l'évaluation de ses avoirs incorporels. Or, tout ceci s'avère être une mission impossible étant donné la loi sur le commerce en vigueur et les impôts applicables.

3- Se concentrer sur les mesures à durée limitée au sein de l'administration publique

Rehausser le niveau des pays de l'est et du sud de la Méditerranée représente une priorité pour l'Union européenne qui les considère comme faisant partie intégrante du milieu économique qu'elle dirige et qui forme un bloc capable de rivaliser avec les géants économiques américains et asiatiques et de profiter des avantages de l'ouverture.

Il serait utile de souligner à cet effet que la plupart des pays figuraient parmi les pays émergents avant la crise économique et plus particulièrement les révolutions arabes qui ont évidemment affecté l'activité économique. Les pays émergents se caractérisent par une capacité à pouvoir se développer et croître par leurs propres moyens.

Cette situation incite à obtenir des résultats rapides grâce aux programmes d'aide européens ou proposés par le gouvernement libanais directement. Afin de les réaliser, il faudra prendre en considération les priorités et vérifier l'impact des mesures prises, ce qui limitera le nombre de projets à ceux considérés comme efficaces. D'ailleurs, les tiroirs de l'administration recèlent de projets qui n'ont pas pu être exécutés depuis des années.

4- Répondre aux besoins des petites et moyennes entreprises

Le désir de répondre aux petites et moyennes entreprises est devenu une affaire évidente dans la plupart des pays du monde après la crise économique de 2008 et la hausse du chômage à des niveaux jamais enregistrés. En effet, les petites entreprises sont celles dont le nombre de travailleurs ne dépasse pas les 49 salariés alors que le nombre de salariés dans une micro-entreprise atteint au maximum 9 salariés dont notamment l'employeur et les membres de sa famille. Quant aux entreprises moyennes, elles emploient un nombre de salariés qui varie entre 50 et 249 salariés. Notons à cet effet que les petites et moyennes entreprises représentent plus de 99% du total des entreprises, contribuent à environ 70% du PIB et emploient presque 80% de la population active.

Avec le développement technique et la diffusion de l'informatique, la majorité des activités économiques, notamment dans les pays industriels, ont atteint leur capacité maximale qui, dans le cas des moyennes entreprises, découle d'une économie d'échelle, ce qui a donc modifié leurs besoins par rapport aux petites entreprises. Ainsi, les politiques économiques visant à appuyer les petites entreprises ne les englobent plus aussi souvent. Certaines approches indiquent que 60% des petites entreprises au Liban naissent et travaillent dans le secteur informel, ce qui représente une concurrence illégale avec les entreprises du secteur formel et prive l'Etat d'importants revenus.

Les études présentées lors du Forum des recherches économiques tenu au Caire en 2007 sur la capacité concurrentielle des micro-entreprises ont indiqué que celles-ci sont absolument incapables de perdurer si elles sont soumises aux obligations sociales et fiscales auxquelles sont assujetties les entreprises du secteur formel. Il apparaît par exemple que la production dans les 500 meilleures entreprises en Turquie représente le triple de la moyenne de production dans les micro-entreprises et que la situation est similaire au Maroc, en Egypte et au Liban.

La préservation des micro-entreprises et leur intégration dans le secteur formel sont essentielles et supposent les démarches suivantes :

a- l'Etat se doit de prendre à sa charge les obligations sociales des micro-entreprises en tant que simple garantie contre le chômage.

b- Imposer des impôts directs sur les gains réels ou prévus avec cependant l'application d'une exonération d'impôts directs causant l'élévation des coûts.

c- Assurer un appui au niveau de la procédure de commercialisation et d'exportation grâce à des agences spécialisées efficaces, comme celles sur lesquelles comptent les pays européens et asiatiques.

d- Assurer un financement aux conditions acceptables qui sont équivalentes à celles dont profitent les grandes entreprises concurrentes, sachant qu'à la lumière de l'ouverture économique, ces conditions constituent un lourd fardeau pour le commerce extérieur, d'où la nécessité de financer toutes les entreprises de production selon les avantages réels offerts à l'échelle mondiale.

e- Encourager les centres de formation dans tous les domaines techniques et administratifs et consolider la relation entre ces instituts et les entreprises du secteur privé.

En prenant en considération que tout ce qui a été cité n'occasionne aucun coût au Trésor, mais qu'au contraire celui-ci en tirerait profit, l'on note en effet que la transition d'un bon nombre d'entreprises du secteur informel vers le secteur formel assure la collecte d'une part des impôts au lieu de leur perte intégrale, et que les indemnités des obligations sociales ne peuvent couvrir qu'une part minimale des allocations de chômage des salariés. Ce système devrait être appliqué tôt au tard pour sauvegarder le capital humain.

5- Permettre aux petites et moyennes entreprises de participer aux marchés publics

Toutes les données indiquent que les petites entreprises ne sont pas en mesure de concurrencer les grandes entreprises, que celles-ci soit nationales ou étrangères, et ce pour plusieurs raisons dont particulièrement :

- La faiblesse de la production dans les petites entreprises et notamment les micro-entreprises.

-
- La difficulté d'accéder au financement et d'appliquer les conditions du cahier des charges en ce qui a trait aux échéances et au retard de paiements.
 - Les délais de livraison qui ont besoin d'une grande capacité de production.

Malgré cette situation, l'administration des petites entreprises américaines a insisté depuis les années 60 sur la nécessité de garantir une part des appels d'offres de l'Etat aux petites entreprises. Ceci suppose par conséquent, l'allocation d'une quote-part ou d'un pourcentage de biens et de services qui assure une compétition entre les petites entreprises exclusivement, ce qui contredit en principe les règles de l'OMC.

Pour sa part, l'Etat libanais a promis d'accorder à la production locale qui jouit d'un certificat d'origine stipulant que sa valeur ajoutée dépasse 40% du coût total payé au départ de l'usine, une priorité de 10% lors des marchés publics. Cependant, l'administration libanaise ne fait pas de distinction entre grande ou petite usine. En effet, la priorité est donnée à la production locale et ceci s'oppose également aux règles de l'OMC.

Bien entendu, à la lumière des circonstances d'ouverture, il serait difficile d'adopter de telles mesures qui accordent la priorité à une catégorie précise d'entreprises et plus particulièrement à la production locale, et qui par conséquent menacent les grands avantages que peut recueillir l'économie du fait des échanges internationaux. Toutefois, l'on se doit d'être prudent. Premièrement, il faudrait s'abstenir d'accorder une priorité qui pourrait avoir un coût élevé au niveau du produit intérieur et de la main d'œuvre et deuxièmement, il serait nécessaire de trouver une solution de rechange qui peut être acceptée par l'OMC. Maurice Allais avait soulevé la question de l'importation de l'habillement et des paquetages militaires français de l'étranger. Il avait en ce temps-là déclaré « Nous n'avons pas d'intérêts à importer tant que la différence des prix ne dépasse pas la valeur ajoutée du pays importateur », et à la réplique citant que l'importation des pays en développement représente une aide indirecte à ces pays, il avait montré une opposition catégorique en ripostant qu' « une telle aide des pays industriels au pays en développement est effectivement l'aide accordée par les pauvres des pays industriels aux riches des pays en développement ».

6- Faciliter l'accès des petites entreprises au financement efficace

Les petites entreprises affrontent de nombreuses entraves au moment de financer leurs activités :

- Les crédits ne sont accordés aux petites entreprises qu'en échange de garanties matérielles, ce qui limite la capacité des entreprises à emprunter.

- Les crédits sont accordés aux petites entreprises avec un écart dépassant 300 points de base par rapport à la concurrence locale et plus encore par rapport à la concurrence étrangère.

Les institutions financières facilitant le financement de la production des petites entreprises en Europe sont « des fonds de garantie des crédits » qui opèrent similairement à Kafalat qui a accordé de grands avantages aux petites entreprises au Liban. Toutefois son potentiel est limité vu qu'elle sert tous les secteurs et qu'elle a besoin de garanties matérielles. Aussi celle-ci dépend-elle totalement de la Banque du Liban pour compenser l'écart provenant de la différence causée par les intérêts à taux bonifiés.

En Italie par exemple, des fonds de garantie des crédits ont été créés au sein même des secteurs de production, dans les associations et syndicats professionnels. Elles sont devenues, du fait de leur spécialisation, versées dans les activités de leurs membres et outre le fait de garantir leurs dettes, leur formulent des conseils et recommandations. Selon les analystes, ces institutions sont reconnues pour avoir joué un grand rôle dans la mondialisation des petites et moyennes entreprises durant les années 60. Aujourd'hui, leur nombre dépasse 800 institutions, et 50 d'entre elles possèdent un capital qui excède 100 millions d'euros. Au regard de la banque centrale, ce sont des institutions financières soumises au Comité de surveillance.

7- Créer des opportunités pour les petites entreprises sur le marché de l'Union européenne

Depuis la signature de la Convention de Barcelone en 1995, l'Union européenne œuvre à rehausser le niveau de la production dans les pays du sud de la Méditerranée de manière réglementée et les considère comme faisant partie du bloc économique euro-méditerranéen, du fait qu'elle compte sur eux à long terme pour faire face aux blocs géants qui se partagent le monde. Notons que le désir d'offrir une assistance s'est manifesté bien avant l'application de cette politique. En effet, feu l'ambassadeur Kesrouan Labaki avait dans les années 70 pu obtenir une exonération fiscale totale sur la production industrielle libanaise. Bien entendu, lorsque le désir se conjugue avec l'intérêt, tout devient possible grâce à un bon pilotage. Cependant, ceci n'a pas eu lieu en pratique et le Liban pâtit d'un grand déficit dans sa balance commerciale, notamment avec l'Union européenne qui occupe le premier rang au niveau des importations libanaises.

En dépit des aides importantes qu'ont reçues le Liban et les pays du sud de la Méditerranée de l'Union européenne dans le but de réduire l'écart économique et social entre les deux rives, celui-ci s'est creusé davantage. La raison principale reste probablement le déficit commercial grandissant entre elles. Ce déficit déclenche de nombreuses répercussions sur l'économie,

parmi lesquelles nous pouvons relever la faiblesse de l'investissement dans les secteurs de production, la hausse du taux de chômage et d'émigration, la dégradation de la production locale, la hausse des coûts de la vie chaque fois que disparaît la production locale des marchés en raison de l'absence d'une économie d'échelle. En effet, la Banque mondiale avait essayé depuis plusieurs années de convaincre les pays ayant un excédent, entre autres de nombreux pays industriels, d'œuvrer à trouver un équilibre dans la balance commerciale. Nous retrouvons dans la littérature économique américaine que la balance commerciale inclut l'échange de biens et de services. Il reste qu'à notre connaissance, un grand nombre de pays ne s'est pas conformé à ces directives qui visent à réaliser une stabilité économique et une croissance, bien au contraire, l'on peut dire que du côté des pays du nord de la Méditerranée, les entraves techniques se sont multipliées face à l'importation alors que du côté des pays du Sud, l'ouverture a régressé.

Les obstacles majeurs que rencontrent les pays du Sud par rapport au marché européen résident dans la non-intégration des services dans les Accords de partenariat, sachant que l'échange des services revêt la même importance que celle accordée à des matières et produits. Si les accords s'appliquent sur les services, la région marquera un grand pas en avant dans la réalisation de l'équilibre et de la relance économique dans tous les pays, et ceux du Nord en profiteront aussi bien que ceux du Sud, selon la théorie adoptée aujourd'hui par la Banque mondiale qui juge que « l'équilibre est l'un des facteurs économiques les plus efficaces et que tout système efficace aspire à réaliser un équilibre – Kenneth Arrow ». L'exonération fiscale des services, à l'instar des produits, profitera essentiellement aux petites entreprises du fait que leur nombre et leur capacité sont bien plus grands dans ce domaine-là.

8- Utiliser la compétence technique et la créativité

Les techniques évoluent dans deux sens : le sens de la réduction des coûts grâce à des moyens de production plus efficaces et le sens de la qualité. En effet, le premier perfectionne directement les capacités concurrentielles et assure au producteur la plus grande part qui puisse être disponible sur le marché alors que le second guette tout changement dans l'offre qui provient de la richesse de la société apparue dans la plupart des pays du monde après la Seconde Guerre mondiale.

Cette évolution se produit automatiquement dans les grandes entreprises capables d'allouer une partie de leurs gains à la « recherche et au développement ». Certes, cette question est d'une importance majeure, toutefois le nombre de grandes entreprises est très restreint. Ce n'est qu'au moment où la « recherche et le développement » seront à la portée des petites et moyennes entreprises que les chances de réussite décupleront. De ce fait, les pays visent à

donner les moyens nécessaires aux petites entreprises, à renforcer leurs compétences techniques et à les inciter à la créativité.

Le Liban déploie à cet égard un grand effort. En effet, la Banque centrale a alloué 600 milliards de livres libanaises à l'accord de prêts à intérêts symboliques au moyen des banques commerciales. Kafalat, elle, a conçu un programme spécial pour appuyer les entreprises créatives. Plusieurs administrations publiques, encadrées par la Chambre de commerce, ont appliqué un programme français susceptible de devenir ultérieurement euro-méditerranéen. Ce programme prévoit le financement de « la recherche et du développement » dans les petites entreprises. Le programme principal octroie un montant de 50 000 euros sous forme de don à l'entreprise introduisant une innovation selon les normes européennes et qui l'exécutera en partenariat avec des entreprises auxiliaires dans deux pays, à condition que l'un d'entre eux se situe dans la rive sud et l'autre dans la rive nord de la Méditerranée. Au Liban, et au niveau de l'application, le Conseil d'administration responsable de la gestion de ce fonds-là a considéré qu'une coopération avec un seul pays est suffisante à ce stade, car l'objectif direct est le soutien du commerce interrégional, surtout entre les pays du Sud. En outre, toute modernisation de la production ou de la gestion est vue comme une « innovation » du fait du besoin de développer les entreprises et d'améliorer leur productivité.

9- Encourager la croissance qui préserve l'environnement

La nécessité de recourir à l'énergie alternative, de limiter les émissions de gaz à effet de serre et de préserver l'environnement en général ne fait aucun doute. Cependant, il n'est pas facile, à court terme, d'appliquer une politique respectueuse de l'environnement lorsque l'on sait que l'usage accru de l'énergie est un indice de croissance économique. En effet, les Etats-Unis avaient refusé de signer le Protocole de Kyoto visant à limiter les émissions de gaz vu que les industries n'avaient pas pu recourir à l'énergie alternative de façon à assurer une stabilité dans la production et les prix. De même, les difficultés augmentent lors de grandes crises comme celles qui sévissent actuellement. De ce fait, il est essentiel que les propositions prennent en considération les besoins actuels avec en parallèle, la nécessité de préserver l'environnement à court terme.

Premièrement : S'il est impossible de stopper les émissions de carbone, il est cependant important de les limiter à tout ce qui est vital et irremplaçable pour satisfaire les besoins de la production intermédiaire et de la consommation. Si l'on ne peut trouver mieux que l'argent pour préciser les priorités de la consommation, il serait donc utile d'imposer des taxes sur les industries causant des émissions de gaz qui seront calculées

selon le facteur temps « pollueur-payeur » (Pay as you pollute), que ce soit pour stimuler l'énergie alternative ou orienter la consommation vers des produits « écologiques ».

Deuxièmement : Il est tout à fait étonnant que le pétrole – qui a besoin de dizaines de millions d'années pour se former – soit moins coûteux que les énergies hydraulique, solaire ou éolienne qui se renouvellent toutes et dont le coût se limite aux moyens techniques d'utilisation. En outre, l'on peut considérer que la dégradation de l'ozone engendre des coûts bien plus importants quant à la santé de l'homme que génère l'énergie nucléaire. Indiquons à cet égard que la formule adoptée par les pays et les compagnies exploitant le pétrole prévoyait la découverte de nouvelles réserves équivalant à la consommation annuelle. Or, cette formule a pris fin depuis des années et la consommation de pétrole dépasse désormais largement les réserves découvertes chaque année. Ces données accentuent donc la nécessité de redoubler d'efforts dans le cadre de l'énergie alternative.

10- Faire croître les petites et moyennes entreprises

Les petites entreprises qui emploient moins de 50 salariés, y compris les micro-entreprises de moins de 10 salariés, parmi lesquels l'on compte l'employeur et les membres de sa famille, souffrent généralement d'une faible productivité et ne peuvent assurer une capacité concurrentielle sur les marchés que par une évasion fiscale et un contournement des obligations sociales. Cette réalité est regrettable et génère une concurrence illégale qui prive l'Etat d'une partie de ses revenus.

Les entreprises moyennes se divisent en deux groupes : d'une part, les traditionnelles qui manquent de productivité et ne peuvent concurrencer en leur état actuel. Ainsi sont-elles à la recherche d'une protection, de crédits à taux bonifiés et d'une assistance technique. D'autre part, il y a celles qui ont atteint leur « capacité maximale » grâce à la révolution technologique de l'information et de la communication et ont pu réaliser une productivité optimale leur permettant de faire des économies d'échelle. Ces entreprises sont capables de se développer par leurs propres moyens et n'ont besoin que d'un environnement d'investissement qui les mette à l'abri des entraves administratives. Leur situation est tout à fait pareille à celle des grandes entreprises.

L'entreprise moyenne dont la productivité est insuffisante est considérée au même niveau que les petites et micro-entreprises ; rien ne peut lui être utile à long terme si elle n'améliore pas sa capacité de production. Dans de telles conditions, nous constatons avec regret que les dépenses engagées sur la formation, le financement et la commercialisation deviennent vaines. Par conséquent, la seule solution pour les petites

et certaines moyennes entreprises serait leur fusion qui les aiderait à atteindre la taille qui leur garantit la meilleure capacité de production.

Le capital humain travaillant dans le secteur de la production

Plus de 70% du travail salarié dans le secteur privé est assuré par les petites et moyennes entreprises. Ce phénomène est connu dans tous les pays qui reposent sur l'économie de marché où le nombre de salariés représente entre 70% et 80% du total des travailleurs du secteur de production.

Distribution de la population active selon la taille de l'entreprise

La catégorie à laquelle appartient l'entreprise est d'habitude déterminée par des facteurs interagissant qui créent des liens entre le nombre théorique de salariés et les données existantes. Parmi les plus importants, l'on cite :

- Le nombre de salariés effectif
- Le total des salaires et traitements qui indiquent la compétence des salariés
- Le capital effectif de l'entreprise
- Le chiffre des ventes ou le profit net qui en découle
- La valeur ajoutée

Le nombre de salariés dans les entreprises économiques toutes catégories confondues, déclarées et non déclarées, représente environ 60% du total de la population active. Celle-ci se répartit entre le secteur public et les professions libérales.

La répartition de la population active dans les entreprises du secteur privé

Catégorie selon la capacité de production	Estimation du nombre d'entreprises	Pourcentage	Nombre d'employés dans chaque catégorie	Pourcentage
Catégorie des entreprises étendues	1,031	0,62%	77,300	13%
1re catégorie – Les grandes entreprises	2,859	1,72%	85,753	15%
2e catégorie – Les entreprises moyennes	6,341	3,83%	57,069	10%
3e catégorie – Les petites entreprises	40,487	24,64%	122,541	21%
4e catégorie – Les micro-entreprises	55,112	33,25%	110,225	19%
Secteur non déclaré	60,601	36,56%	121,203	21%
Total	165,761	100.000%	574,101	100%

Analyse du marché du travail basée sur le nombre d'entreprises enregistrées auprès des chambres de commerce, à la fin 2013

Répartition de la population active dans les secteurs de production

La Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) représente la référence principale en matière de main d'œuvre. En effet, le nombre total d'assurés inscrits à la Caisse a atteint 593 805 à la fin de 2012. Ce chiffre comprend les Libanais, soit 560 239 et les non-Libanais, soit 33 070, parmi lesquels 462 529 sont rattachés à une entreprise employeuse alors que le reste est recruté en vertu d'une loi spéciale.

Bien entendu, ceci ne veut pas dire que toutes les personnes inscrites paient leurs cotisations et bénéficient des avantages de la Caisse. Sans doute, bon nombre d'entre elles a quitté son emploi ou émigré sans avoir déclaré la raison. Sur un autre plan, nous relevons que le taux des entreprises informelles travaillant sur le marché libanais et employant presque 20% de la main-d'œuvre dépasse ce même pourcentage.

En outre, il faudra indiquer que les micro-entreprises, formelles et informelles, emploient plus de 40% de la main-d'œuvre. Celles-ci naissent immédiatement lorsque l'occasion se présente et contribuent de ce fait à limiter le chômage et l'émigration. Cependant, leur viabilité est inévitablement limitée, car elles requièrent des politiques spéciales soutenant leurs activités et assurant leur continuité, principalement en temps de crises.

Nombre de personnes assurées selon le type de travail jusqu'au 31-12-2012

Type de travail	Hommes	Femmes	Total
Salarié simple	302,660	137,087	439,747
Emploi de gré à gré	11,171	1,611	12,782
Boulangier	708	373	1,081
Vendeur de journaux	46	0	46
Chauffeur salarié	4,443	10	4,453
Chauffeur propriétaire	36,141	85	36,226
Étudiant	23,127	33,665	56,792
Médecin	5,708	1,308	7,016
Secteur maritime	91	0	91
Maire	2,064	30	2,094
Enseignant	6,061	27,416	33,477
Total	392,220	201,585	593,805

Source : Caisse nationale de sécurité sociale

Répartition de la population active entre les divers secteurs

Jusqu'à présent, les statistiques officielles continuent d'annoncer des taux de chômage réduits (entre 8,5% et 11%). Cependant, celles-ci ne prennent pas en compte les jeunes, les

titulaires de diplômes académiques ou professionnels qui n'adhèrent pas au marché du travail, quelle que soit la durée de leur chômage, et occultent ceux qui ont émigré par défaut d'emploi. Ces chiffres ne sont donc pas conformes à la réalité du chômage qui atteint presque 20% selon l'avis des responsables.

Ce qui est plus grave encore, c'est la faiblesse du taux de la population active par rapport au nombre de la population en âge de travailler, qui enregistre 45%, alors que ce chiffre s'élève dans les pays européens à une moyenne de 65%. Selon la stratégie de Lisbonne de 2001, ces pays aspirent à un taux de 70%.

Répartition de la population active selon différentes professions

Salariés inscrits à la CNSS payant des cotisations	330,000
Salariés inscrits à la CNSS ne payant pas de cotisations	90,000
Personnes inscrites à la CNSS en vertu d'une loi spéciale	150,000
Professions libérales ne rentrant pas dans le cadre de la CNSS et salariés non déclarés	190,000
Secteur public	235,000
Total	995,000

Analyse des professions et des activités selon les statistiques de la CNSS

La taille du secteur public peut paraître large par rapport au capital humain qui travaille effectivement dans le pays et qui équivaut à 23% du total des travailleurs, et ce, sans toutefois aborder la productivité de ce secteur-ci.

Il convient de souligner que le problème essentiel réside dans la faiblesse du taux de la population active. Ce chiffre provient d'un ensemble de facteurs dont les plus importants sont :

- La hausse du chômage dans le pays, ce qui n'encourage pas certaines catégories de citoyens à rechercher un travail
- La faible participation de la femme au marché du travail
- L'émigration en masse à la recherche de circonstances plus favorables
- L'absence d'une assurance chômage qui aide le salarié à patienter pour une opportunité d'emploi
- Le pourcentage des salaires et traitements comparativement au coût de la vie. En effet, la moyenne des salaires a atteint un-million-sept-cent-mille livres libanaises à la fin de 2013.

La population active

Nombre d'habitants	4, 160,000
Nombre d'habitants en âge de travailler soit entre 15 et 64 ans	2,720,000
Population active	1, 245,000
Population active effective	996,000

Comparaison de la population active selon les statistiques de l'Administration centrale de la statistique, à la fin de 2013

Il faut toutefois souligner que le nombre cité relatif à la population du Liban comprend les étrangers non palestiniens résidant dans les camps et les réfugiés syriens.

Parmi les objectifs provisoires qui doivent être déterminés dans la « politique de soutien aux petites entreprises », on retient la hausse du taux de la population active à 60% au minimum pour la catégorie de la population en âge de travailler et la limitation effective du chômage à presque 8%, ce qui élèvera le nombre de la population active à 1 500 000 personnes, soit 50% de plus qu'actuellement.

La stratégie de développement global

La politique d'incitation des petites et moyennes entreprises impose une ouverture sur tous les secteurs dans toutes les régions, une amélioration de l'environnement de l'investissement, le choix pour le marché de décider des activités qui lui sont efficaces, un appui aux activités menacées temporairement d'effondrement et des solutions qui servent l'économie nationale et les ayant droits. Certes, ceci s'effectue par une série de mesures qui interagissent l'une avec l'autre pour réaliser l'objectif.

Préserver la qualité et encourager l'innovation

Le Liban se distingue par un niveau académique élevé et une main-d'œuvre qualifiée. Il attire les étudiants de tous les pays arabes. Les Libanais, quant à eux, participent aux chantiers de construction les plus importants et occupent des postes clés dans les entreprises commerciales. En outre, il serait nécessaire de préserver ce niveau afin que le Liban puisse conserver ses marchés extérieurs et le niveau de vie de ses citoyens à l'intérieur. Preuve en est, nous avons témoigné durant les dernières années d'une croissance soutenue dans l'industrie des brevets d'excellence qui est estimée par les professionnels à 20% au moment où la plupart des activités connaissent une régression.

L'innovation occupe une place importante. En effet, celle-ci améliore la productivité en trouvant des moyens de production plus efficaces d'une part et attire la demande en offrant des produits et services qui se distinguent de la concurrence d'autre part, ce qui assure par

conséquent le succès de l'entreprise. La Banque du Liban a créé à cet égard, un fonds spécial qui accorde aux petites et moyennes entreprises un prêt à intérêt symbolique pour financer des projets innovants, alors que l'institution Kafalat a mis en place un programme spécial qui finance les entreprises innovantes.

Ces initiatives sont certes utiles, mais demeurent insuffisantes. En effet, dans la majorité des cas, l'innovation naît de la recherche et du développement ; or le succès n'est pas toujours garanti. Par conséquent, les entreprises refusent d'emprunter à cette fin même avec un intérêt symbolique. De ce fait, l'administration française a créé un fonds intitulé « FARO¹ » qui vise à financer l'innovation en accordant aux entreprises ayant un projet innovant une bourse de 50 000 euros pour effectuer la recherche et développer l'idée du projet. Le FARO pourrait toutefois devenir un projet méditerranéen dans tous les pays participant à la gestion de l'Union pour la Méditerranée. Au Liban, un organisme similaire a été créé et regroupe plusieurs entreprises publiques ainsi que l'administration de la Chambre de commerce de Beyrouth et du Mont-Liban. Néanmoins, il n'a pas reçu d'engagement pour un renouvellement périodique des fonds, ce qui l'a obligé à accorder des crédits à taux bonifié à la place de dons.

Nul ne peut ignorer le rôle de l'innovation dans la croissance et le progrès économique. Elle provient en majorité des compagnies capables d'allouer une part de leurs ventes ou de leurs profits à la recherche et au développement. Cependant, seules les grandes compagnies possédant les capacités suffisantes peuvent s'y lancer. Si les petites et moyennes entreprises accèdent à des fonds destinés à être dépensés dans ce domaine, le potentiel du pays décollera en matière de créativité, d'innovation, de progrès techniques, d'investissement dans les brevets d'invention et d'entrée réelle dans le monde de l'économie du savoir.

Les politiques inclusives

L'économie libanaise est au-delà de la concurrence des prix dans tous les domaines, attirée vers le haut grâce aux secteurs à succès notamment les secteurs financiers, touristiques (à l'exception des circonstances actuelles) de services, et quelques activités industrielles qui sont reconnues grâce à des brevets d'excellence. Cependant, l'on devrait souligner que la capacité de recrutement de ces secteurs, surtout pour une économie de la taille de l'économie libanaise, est de loin moindre que celle des secteurs de l'industrie et de l'agriculture, spécialement en ce qui a trait au secteur de fabrication des produits agricoles, dont la productivité s'est réduite vu qu'il emploie une main-d'œuvre abondante à des coûts relativement élevés, notamment en ce qui concerne l'énergie et les avantages opérationnels réels qui dépassent le niveau de la compétition mondiale.

(1) Fonds d'amorçage de réalisation et d'orientation.

Cette réalité appelle à rectifier ce qui peut être rectifié quant aux politiques existantes, à adhérer au progrès technique et à appuyer les petites et moyennes entreprises qui jouissent d'une flexibilité suffisante pour rattraper le monde de la technologie en leur offrant des possibilités de recherche et de développement. Les projets de crédits bonifiés proposés par la Banque du Liban, Kafalat et le FARO rentrent dans ce cadre-là bien qu'ils soient insuffisants, au moment où les crédits bonifiés accordés au logement et aux produits non consommables répondent à la demande agrégée.

Ainsi, nous pensons qu'il existe de bonnes mesures qui à elles seules semblent nécessaires. Pourtant leurs effets sur la situation économique en général diffèrent selon leurs effets les unes sur les autres et leur influence sur les marchés ; certaines initiatives ont un impact double. De ce fait, si la priorité leur est accordée, des résultats tangibles seront réalisés à bref délai, ce qui permettrait de faire face aux effets négatifs du cycle économique, particulièrement en cas de crise. Toutefois, ces mesures n'ont jamais été lancées ni par l'administration libanaise ni en collaboration avec l'Union européenne, depuis 1995 et jusqu'à la signature de cet accord de partenariat visant à stabiliser l'environnement des affaires au Liban. Dans ce cadre, il convient de dire que l'Analyse d'impact de la réglementation (Regulatory Impact Assessment) qui est une science à part entière visant à estimer l'utilité et l'importance des initiatives et préciser les priorités n'a jamais été prise au sérieux au Liban.

Les objectifs stratégiques

Analyser les trois objectifs sur lesquels s'est fondée l'expérience européenne², notamment « la facilitation des procédures administratives », « la facilitation de l'accès de l'entreprise au financement », « la contribution à la mondialisation de l'entreprise » et qui visent à appuyer les petites entreprises, renvoie à la nécessité d'adapter ces objectifs à la réalité libanaise.

La politique de renforcement des petites entreprises en Europe vise également les entreprises moyennes, soit toutes les entreprises qui emploient moins de 250 salariés. La priorité aux micro-entreprises s'en trouve affectée et ceci appelle à une réserve dans l'économie libanaise où la faiblesse du taux de la « population active » en comparaison à la population en âge de travailler est le problème crucial de la baisse du produit intérieur et de l'élargissement de la ceinture de pauvreté aux alentours des villes.

Faciliter l'accès des micro-entreprises au financement ne peut être utile que si celles-ci parviennent à renforcer leurs propres capacités ou à s'élargir grâce à une fusion par laquelle la taille de l'entreprise offrirait une capacité de production optimale.

(2) Revoir la partie « L'expérience européenne ».

Par conséquent, de tels objectifs pourront être considérés comme des normes qui déterminent les mesures devant être adoptées dans la politique de renforcement des petites entreprises.

Faciliter les procédures administratives

Cet objectif fait partie intégrante de l'amélioration de l'environnement de l'investissement. Cependant, il est d'autant plus nécessaire aux petites entreprises qui ne peuvent faire face à la bureaucratie complexe caractérisant l'administration libanaise. A cet égard, il faut rappeler qu'une entreprise sur cinq qui naît, perdure. De ce fait, créer des entreprises, les fermer, effectuer les procédures relatives à l'importation l'exportation, la CNSS et autres, pourraient être des démarches bien plus faciles comme dans d'autres pays qui jouissent d'un développement administratif adéquat.

Rectifier les coûts extérieurs

La petite entreprise souffre de facto d'une faiblesse de production du fait de son incapacité à réaliser des économies d'échelle ; ceci requiert donc une rectification des coûts avant de lui avancer des crédits à taux bonifiés qui seront engloutis et des garanties qui se volatiliseront. De ce fait, la viabilité de la petite entreprise dépend de sa capacité à contrôler les coûts. C'est à ce niveau qu'intervient le rôle régulateur de l'administration quant au démarrage de l'entreprise et à la stabilisation de ses activités afin qu'elle puisse atteindre la phase de stabilité, soit à l'aide de la croissance réalisée par les capacités propres de l'entreprise, soit par la fusion avec des entreprises similaires ou complémentaires.

Aider l'entreprise dans la commercialisation et l'exportation

Par le seul fait de l'ouverture des marchés, les entreprises sont devenues en proie à la concurrence mondiale et ne satisfont plus aux demandes des agriculteurs et industriels en protection, que serait-ce alors des petites entreprises ou de celles en démarrage ! Par conséquent, et dans le but de sauvegarder et l'ouverture et ses avantages, et d'éviter de gros dommages pouvant affecter les secteurs de production, notamment les petites entreprises, les Etats recourent à l'adoption de mesures de soutien. En exemple à ceci, tous les pays européens ont mis en place des institutions spécialisées en exportation et d'autres garantissant les exportations.

Le noble objectif serait de garantir un équilibre entre la balance commerciale et celle des services, ce qui indiquerait que le pays est sur la bonne voie en matière de croissance et de création d'emplois ; d'ailleurs, la Banque mondiale a formulé cette recommandation depuis des années.

Le programme d'application de la politique de renforcement de la petite entreprise

Nous croyons, dans une large mesure, que le système appliqué dans l'Union européenne est raisonnable du fait qu'il couvre des domaines qui sont nécessaires à l'entreprise, et ce, sur la base d'une hiérarchie d'initiatives classées selon leur impact.

1- La création d'entreprises : Adopter un guichet unique pour enregistrer les entreprises individuelles et les sociétés. Ces missions peuvent être effectuées grâce aux Chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture de Beyrouth et des régions.

2- La fermeture d'entreprises : Exonérer l'entreprise de la taxe d'amélioration imposée sur les biens incorporels au moment de la vente de l'entreprise ou lors de la fusion de l'entreprise avec une autre entreprise ou plusieurs autres entreprises, que l'administration soit conservée continué ou non.

3- La réduction de la bureaucratie administrative : Limiter la bureaucratie administrative dans tous les domaines en évitant les procédures doubles ou non nécessaires et en adoptant un guichet unique dans tous les domaines ;

Généraliser l'usage d'Internet dans toutes les procédures administratives et légaliser la signature électronique.

4- La réorientation des coûts afin de compenser la faible productivité d'une micro-entreprise à condition que l'Etat supporte une partie ou la totalité des charges sociales imposées à la micro-entreprise en contrepartie de son entrée dans le secteur public.

5- Les marchés publics : Préciser la part des marchés publics dont les produits peuvent être fabriqués au Liban, sur la base d'un certificat décerné, le cas échéant, par le ministère de l'Industrie aux entreprises qui emploient moins de 50 salariés, que ce soit dans leur propre usine ou par sous-traitance, dans des entreprises susceptibles d'en bénéficier. Cette mesure est d'une importance majeure ; elle a en effet été adoptée aux Etats-Unis en 1954.

6- Le financement de l'entreprise : Il est requis d'obtenir un financement commercial avec des intérêts similaires à ceux exigibles dans les pays faisant le plus affaire avec le Liban. Cette initiative a été la première à être adoptée par les Etats-Unis lors de la création de l'entreprise sur la base du Small Business Act en 1953.

L'encouragement de l'Etat à créer des Fonds de garantie des crédits (Credit Guarantee Fund) avec une vraie concurrence entre ceux-ci lui évite d'intervenir dans ce domaine-là, et par conséquent, lui évite des fardeaux qui sont donc supportés par le marché.

7- La concentration sur les marchés européens : Le projet actuel comporte une promesse de l'Union européenne à encourager l'importation des pays du sud de la Méditerranée. Ceci suppose une réduction des entraves techniques au commerce (Technical Barriers to Trade) ou l'assouplissement des conditions d'accréditation et de délivrance de certificats de la part d'un bon nombre de laboratoires locaux. Ainsi il faudra charger une équipe permanente d'en faire le suivi et d'en contrôler les résultats.

Il faudra de même exempter d'impôts les services qui comprennent entre autres les travaux artistiques, techniques, informatiques ainsi que toutes les activités intellectuelles. Les Accords de partenariat ont exonéré les produits des taxes, mais ont exclu les services qui, à cette époque, n'avaient pas une place d'envergure. Toutefois, ceux-ci pourraient, si l'occasion se présentait, revêtir la même importance que celle accordée aux produits. Cette mesure est d'une importance majeure et vise à réduire le déficit commercial avec l'Union européenne.

8- L'encouragement des compétences techniques et de la créativité : Il s'agit de créer le « Fonds pour la création et l'orientation de l'entreprise innovante » selon les principes du FARO qui lui se distingue par « la recherche et la créativité » comme moyen de mondialiser l'entreprise grâce au progrès technique et à la créativité. Par conséquent, le financement de cet organe doublera les capacités des petites entreprises en matière de recherche et de développement.

De la sorte, nous constatons que la formule visant à soutenir les petites entreprises se fonde sur des mesures logiques et cumulatives :

- Premièrement : La facilitation de la mise en place et du développement de l'entreprise et la réduction des obstacles administratifs auxquels elle est confrontée.

- Deuxièmement : La réorientation des coûts et la découverte de marchés afin de se lancer et de limiter la concurrence illégale.

- Troisièmement : Le recours aux prêts bonifiés et à la mondialisation de l'entreprise, après avoir effectué une étude de faisabilité.

- Quatrièmement : L'adoption d'un mécanisme de développement technique qui compense la hausse des coûts.

- Cinquièmement : Le développement naturel de l'entreprise pour atteindre sa productivité maximale grâce à l'auto-croissance ou à la fusion.

Les finances publiques

Les Finances publiques souffrent d'un déficit chronique et profond qui menace la stabilité économique, financière et sociale surtout en raison de l'exacerbation marquée qu'il a connue durant les dernières années et qui a atteint 9,5% du PIB en 2013, du fait de dépenses arbitraires et incontrôlées, de l'absence d'approbation des budgets publics, des frais relatifs à la crise des réfugiés syriens, de la baisse des taux de croissance économique et de la régression de la charge fiscale. En effet, en 2014, le déficit avait atteint 6,2% du PIB puis enregistré presque 8,56% en 2015*. Toutes ces causes se sont reflétées sur le solde primaire qui a subi des changements considérables passant d'un état excédentaire entre 2007 et 2011 à un état déficitaire en 2012 et 2013, puis enregistrant à nouveau un excédent majeur en 2014 (1 970 milliards de livres libanaises) du fait de l'augmentation des recettes grâce aux économies réalisées sur la télécommunication et qui ont presque atteint 40% (soit 980 milliards de livres libanaises) avec en parallèle l'enregistrement d'un excédent de presque 800 milliards de livres libanaises en 2015 dû à une baisse dans le déficit de l'Electricité du Liban (EDL) de presque 1 200 milliards de livres libanaises.

Toutefois, l'état des finances publiques est devenu alarmant vu la tendance à la hausse du déficit financier. En effet, ce dernier nécessite désormais des réformes immédiates qui doivent comprendre, de manière simultanée, des réformes politiques, fiscales et de dépense outre les réformes qui relance la croissance économique et augmentent le volume du PIB.

La politique de dépense

1- La croissance des dépenses publiques

Les dépenses totales (budget de l'Etat + Trésor) ont augmenté entre 2007 et 2014 de presque 67% passant de 12 587 milliards de livres libanaises à 21 032 milliards de livres libanaises ; elles ont cependant enregistré un recul par rapport au PIB passant de 33,45% à 28,17%.

(*) M. Adnane Daher : « Le budget de l'Etat au Liban : Préparation et approbation », 1921 - 2012.

Les dépenses publiques ont toutefois évolué de la façon suivante :

- Des hausses durant 2007 et 2008 de presque 36,6% du fait d'une augmentation dans les dépenses de l'EDL de presque 52% et dans les allocations consacrées aux traitements et aux salaires de presque 38%.

- Une stabilité durant les deux années 2009 et 2010.

- Une hausse annuelle entre 2011 et 2012 de presque 14% du fait d'une augmentation dans les allocations consacrées aux traitements, aux salaires et aux compléments salariaux d'environ 21,5% et une augmentation des transferts effectués à l'EDL d'environ 29%.

L'évolution du total des dépenses (budget de l'Etat + Trésor) :

	2014	2012	2011	2010	2009	2008	2007
Total des dépenses	21032	20081	17601	17047	17167	14957	12587
Traitements, salaires et compléments salariaux	6727	6723	5533	5066	4936	3970	3583
Service de la dette	6314	5457	5655	5893	5784	4957	4940
Dépenses en investissements	883	760	676	701	550	514	558
Transferts à l'Electricité du Liban	3157	3408	2626	1797	2259	2430	1479

2- Evolution des objets majeurs de dépenses :

a- Traitements, salaires et compléments salariaux : Ils représentaient 32% du total des dépenses en 2014 contre 29% en 2007, enregistrant ainsi une augmentation graduelle de 87,74% entre 2007 et 2014. Celle-ci a été principalement illustrée dans les prestations de retraite et les indemnités de fin de service qui ont connu une hausse de 106%, passant ainsi de 889 milliards de livres libanaises en 2007 à 193 milliards de livres libanaises en 2014.

Les causes de cette augmentation sont dues à plusieurs facteurs dont notamment la hausse du salaire minimum de 200 000 livres libanaises en 2008 (presque 400 milliards de livres libanaises), le paiement de la cherté de vie prévu dans le projet de la grille des salaires de 2012 (soit environ 850 milliards de livres libanaises), le recrutement massif dans le cadre de l'enseignement et de la sécurité de 2007 à 2014 avec en plus la régularisation de la situation des contractuels devenus statutaires et le recrutement supplémentaire d'officiers de la sécurité.

Nous prévoyons une persistance de la hausse dans l'objet des traitements et salaires durant les prochaines années du fait de l'absence de réformes effectives dans le secteur public et de l'augmentation du volume du recrutement politique notamment dans les

secteurs de l'enseignement et des forces de sécurité. De même, nous craignons une hausse importante dans l'objet « prestations de retraite et indemnités de fin de service » en cas d'adoption de la grille, et ce, du fait du passage de 21% des fonctionnaires du secteur public à la retraite dans les 5 prochaines années en touchant tous des salaires réajustés.

Le nombre de fonctionnaires dans le secteur public atteint presque 165 000, dont des fonctionnaires administratifs, des enseignants, des éducateurs et des retraités. Ils sont répartis comme suit : 28 486 enseignants du corps professoral, 24 653 contractuels de l'enseignement, 93 576 militaires, 17 226 fonctionnaires administratifs en plus des retraités dont le nombre atteint presque 80 000.

b- Service de la dette publique : Le service de la dette publique représentait 30% du total des dépenses publiques et 38,5% du total des recettes publiques en 2014. Entre 2007 et 2013, la hausse enregistrée était légère et atteignait presque 15,6%, passant ainsi de 4 940 milliards de livres libanaises à 5 714 milliards de livres libanaises malgré la hausse du volume de la dette publique durant cette période de presque 51%, passant ainsi de 42 milliards USD à 63,5 milliards USD. Cette hausse légère provient du succès des autorités monétaires et financières à réduire les taux d'intérêt sur la dette publique de 2% ou de 3%, de la baisse des taux d'intérêt à l'échelle mondiale, au niveau le plus bas face au dollar américain et des liquidités élevées dans le secteur bancaire à partir de 2008.

En 2014, la moyenne des intérêts sur les bons de trésor a atteint 6,89% contre 9,25% en 2007, alors que la moyenne sur l'eurobond a enregistré 6,40% en 2014 contre 8,5% en 2007. Nous pouvons cependant soulever des craintes quant à une hausse des intérêts sur le dollar sur les marchés monétaires internationaux durant les prochaines années du fait du changement graduel dans la politique monétaire flexible qu'adoptent les Etats-Unis, ce qui se reflètera négativement sur le service de la dette publique.

Finalement, il serait bon de souligner que le service de la dette publique a grandement baissé en comparaison avec le PIB passant de 13,12% en 2007 à 8,45% en 2014, soit d'un taux de 64%, contre une croissance de 27.8% pour le service de la dette publique.

c- Virements à l'Electricité du Liban : Les virements ont représenté 15% du total des dépenses et 4,4% du PIB en 2014 et sont considérés comme source d'hémorragie monétaire pour le Trésor du fait de l'augmentation de ces virements de 113% entre 2007 et 2014, passant ainsi de 1 479 milliards de livres libanaises en 2007 à 3 157 milliards de livres libanaises en 2014.

Notons à cet égard que le Liban a profité de la chute mondiale des prix du pétrole, ce qui a permis à l'EDL de réaliser des économies sur son déficit qui a atteint presque 1 200 milliards de livres libanaises.

Il reste que la réforme de l'EDL reste l'un des défis majeurs auxquels l'Etat est confronté vu ses risques vis-à-vis du Trésor et ses répercussions sur l'économie, les institutions économiques et la vie des citoyens. Le gouvernement est donc tenu de réformer cette compagnie en effectuant une révision des tarifs, une amélioration du recouvrement, un passage vers l'utilisation du gaz naturel au lieu du fioul, une réduction du gaspillage technique et non technique, une réforme au niveau de la distribution et du transport, et une augmentation de la capacité de production, outre la nomination d'un comité de régulation et la création d'un partenariat entre le secteur privé et le secteur public.

Il convient de noter que les virements effectués au compte de l'EDL ont enregistré environ 20 215 milliards de livres libanaises entre 2007 et 2014 et ont représenté environ 48% du déficit du budget de l'Etat en 2014.

Finalement, l'approbation du Parlement d'un projet de loi « autorisant le gouvernement à accorder des permis au secteur privé pour la production de l'électricité, de façon temporaire durant deux ans », est considérée comme une décision positive et saine pour le secteur.

Trois objets ont accaparé 77% du total des dépenses en 2014 (traitements et salaires, service de la dette et virements aux comptes de L'EDL) affaiblissant les capacités du gouvernement à augmenter toutes dépenses consacrées aux prestations sociales et à l'investissement.

d- Dépenses en investissements : Elles ont représenté 1,28% du PIB en 2014 et moins que 1,2% entre 2007 et 2009. Le volume des dépenses en investissements est considéré comme faible en comparaison avec les pays voisins où il atteint par exemple 2,8% au Maroc, 4,1% en Egypte, 6,6% en Turquie et 7,4% en Jordanie.

La faiblesse des dépenses en investissement affecte le développement de l'infrastructure de l'eau et du réseau routier et influe négativement sur la croissance économique et l'attraction des investisseurs, des sociétés et des hommes d'affaires. Par conséquent, l'Etat se doit de compter sur le partenariat entre les secteurs privé et public pour l'exécution de ses projets d'investissement vu l'insuffisance de ses capacités.

La politique fiscale

La politique fiscale est considérée comme peu efficace vu qu'elle n'a pu ni attirer des investissements, ni réaliser une justice fiscale ou un équilibre entre les impôts directs et indirects, ni réduire l'évasion fiscale. Son but s'est uniquement limité à rechercher des ressources fiscales visant à augmenter les recettes tout en occultant les répercussions tant sur les aspects économiques que sociaux. Elle a en outre abandonné son rôle dans le processus de croissance économique, la relance de l'investissement, la génération d'opportunités d'emploi, l'amélioration des conditions sociales et des conditions de vie des ménages et la réalisation de la justice et de l'égalité dans la distribution des recettes.

1- Evolution du total des recettes publiques :

a- Croissance du total des recettes publiques :

- Le total des recettes réalisées entre 2007 et 2014 a augmenté de 7 651 milliards de livres libanaises représentant un pourcentage de 87,45% et passant ainsi de 8 749 milliards de livres libanaises en 2007 à 16 400 milliards de livres libanaises en 2014. Ces augmentations ont spécifiquement eu lieu en 2009 réalisant ainsi un taux de 20,4% du fait de l'augmentation des recettes fiscales de presque 24,8%. En 2011, elles ont enregistré un montant de 11% en raison de l'augmentation des recettes non fiscales relatives au financement des « économies réalisées au niveau du budget des postes et télécommunications » et en 2014, à cause de l'augmentation des recettes du Trésor de 103% et des télécommunications de 33%.

- Entre 2010 et 2014, les recettes fiscales ont été affectées par le ralentissement de l'activité économique et la démarche du gouvernement visant à annuler un montant de 5 000 livres libanaises imposées sur le bidon d'essence, outre l'annulation de la taxe sur la valeur ajoutée sur le mazout. Celle-ci a causé au Trésor une perte annuelle de 500 milliards de livres libanaises sur l'essence et 300 autres sur le mazout.

- Les recettes du budget des télécommunications représentent 70% des recettes non fiscales. Celles-ci ont augmenté entre 2007 et 2014 d'environ 84% passant de 1 660 milliards de livres libanaises à 3 054 milliards de livres libanaises.

b- Prélèvement total sur les recettes publiques :

- Le prélèvement total sur les recettes publiques entre 2007 et 2014 a oscillé entre 21,96% et 24,32% du PIB entre 2014 et 2009.

- Le prélèvement total sur les recettes publiques a régressé durant les dernières années passant de 23,9% en 2011 à 20,8% en 2013 du PIB, influencé par les événements en Syrie et la faiblesse de la croissance des recettes non fiscales ainsi que par le dépassement de la croissance du PIB celle des recettes publiques.

Evolution du Total des recettes publiques

	2014	2012	2011	2010	2009	2008	2007
Recettes fiscales	10388	10187	9885	9976	8960	7177	5583
Recettes non fiscales	4354	3286	3468	2043	3069	2612	2511
Total des recettes	16400	14164	14070	12684	12705	10553	8749
Total des recettes/PIB	21.96 %	22.49 %	23.9 %	22.66 %	24.32 %	23.5 %	21.51 %

2- Spécificités du système fiscal :

a- L'insuffisance de la charge fiscale :

- La charge fiscale est considérée comme faible au Liban. En effet, elle a représenté un pourcentage variant entre 17,8% en 2010 et 13,9% en 2014 du PIB en comparaison avec un pourcentage de 18% en Jordanie, de 21,6% en Tunisie et de 23% au Maroc.

- La charge fiscale a régressé au Liban à partir de 2011, passant de 16,8% à 13,9% du PIB en 2014, affectée par les événements en Syrie et le ralentissement de la croissance économique.

Remarque : La charge fiscale pourrait dépasser les 12% dans le cas où le gouvernement calculerait les charges fiscales recouvrées des recettes du budget des télécommunications qui représentent plus de 60% des recettes fiscales, ce qui veut dire que d'un point de vue de calcul, la charge fiscale pourrait s'élever à 19,1% du PIB en 2011 au lieu de 16,8%, et à 16,7% en 2014 au lieu de 13,9%.

Les recettes du budget des télécommunications ont enregistré 1 660 milliards de livres libanaises en 2007 et 3 034 milliards de livres libanaises en 2014. Elles représentent plus de 65% des recettes non fiscales.

b- La structure des recettes fiscales : Les impôts indirects prédominants ont représenté une moyenne de 67% du total des recettes fiscales entre 2007 et 2014, comptant principalement sur les recettes fiscales qui découlent de la valeur ajoutée et qui représentent 32% du total des recettes fiscales. Cependant, nous remarquons en parallèle que la part des impôts indirects a fortement régressé passant de 68,54% du total des recettes fiscales en 2010 à 63,92% en 2011 du fait de l'annulation par l'Etat de certaines taxes sur l'essence représentant un montant de 500 milliards de livres

libanaises, outre la hausse des impôts de presque 27,8% sur les bénéfices réalisés par les sociétés et de presque 20.4% sur les traitements et salaires.

Structure des recettes fiscales

	2014	2012	2011	2010	2009	2008	2007
Total des recettes fiscales	10388	10187	9885	9976	8960	7177	5583
Impôts directs (en pourcentage)	38.9%	36.4%	36.08%	31.46%	29.5%	32.74%	32.95%
Impôts indirects (en pourcentage)	61.1%	63.6%	63.92%	68.54%	70.5%	67.25%	67.05%
Pourcentage des recettes fiscales par rapport au PIB	13.9%	16.18%	16.8%	17.8%	17.15%	16.03%	14.83%

3- Répartition du total des recettes fiscales

En 2014, le total des recettes recouvrées a atteint presque 10 388 milliards de livres libanaises répartis comme suit :

a- Les impôts directs : D'un montant de 4 040 milliards de livres libanaises, ils forment 38,9% du total des recettes et sont répartis comme suit :

- Impôts sur le revenu, les bénéfices et les capitaux : 2 795 milliards de livres libanaises dont :

- L'impôt sur les bénéfices se chiffre à 1 119 milliards de livres libanaises et représente 10,77% du total des recettes fiscales. Ils sont considérés comme faibles, vu le taux d'imposition bas sur les bénéfices qui enregistre 15% contre 30% au Maroc, 20% en Turquie, 30% en Egypte, 24% en Jordanie, et 28% en Syrie. En effet, si le choix du Liban s'est porté sur un faible taux c'est en vue d'attirer l'investissement compagnies, mais en vain.

- L'impôt sur les traitements et salaires affiche 643 milliards de livres libanaises et représente 6,19% du total des recettes fiscales. Ils sont considérés comme réduits du fait de la faiblesse des taux d'imposition qui varient entre 2% et 20% et touchent principalement les agents de la fonction publique et les employés du secteur privé, soit principalement la classe moyenne et celle à faible revenu.

- L'impôt sur les revenus d'intérêts atteint 711 milliards de livres libanaises et représente un pourcentage de 6,84% du total des recettes fiscales. Ils sont considérés comme bas du fait du faible taux d'imposition atteignant 5%.

- L'impôt sur la fortune s'élève à 1245 milliards de livres libanaises et représente 6,84% du total des recettes fiscales. Ils sont considérés comme faibles du fait de la non-intégration de l'impôt sur les profits fonciers et de la faiblesse des taxes imposées sur les biens fonciers (5% pour l'inscription au registre foncier...).

b- Les impôts indirects : D'un montant de 6 348 milliards de livres libanaises, ils forment 61,10% du total des recettes fiscales et sont répartis comme suit :

- Les taxes sur les produits et services : 3 811 milliards de livres libanaises représentant 36,68% des recettes fiscales et comprenant principalement :

- La taxe sur valeur ajoutée (TVA), d'un montant de 3302 milliards de livres libanaises et représentant 31,78% du total des recettes fiscales. Elle est considérée comme faible du fait des nombreuses exonérations sur les produits et services octroyés au niveau de la santé, de l'éducation, de l'agriculture et du transport ainsi que de l'application d'un taux faible et unique (10%) tant sur les produits de luxe que sur les produits ordinaires et de base au moment où le taux de la TVA marque 16% en Jordanie et 18% en Tunisie. Par conséquent, nous proposons une diversification des taux de la TVA par l'adoption d'un taux propre aux produits de luxe et d'un autre pour les produits de base.

- Les taxes sur le commerce et les échanges internationaux, d'un montant de 2042 milliards de livres libanaises et représentant 19,65% du total des recettes fiscales. Elles sont considérées comme faibles du fait de l'annulation de l'Etat de certaines taxes sur l'essence d'une valeur de 500 milliards de livres libanaises et de l'existence d'une ambiguïté dans la classification des produits selon qu'ils soient de luxe ou non ou des produits courants et dans la détermination des taxes douanières...

- Autres recettes fiscales (particulièrement les timbres fiscaux), d'un montant de 495 milliards de livres libanaises représentant 4,76% du total des recettes fiscales.

Le déficit des finances publiques

Le déficit du budget de l'Etat est devenu dernièrement source de préoccupation du fait de sa tendance à la hausse après avoir enregistré quelques importantes régressions entre 2007 et 2011, passant ainsi de 10,22% du PIB en 2007 à 5,9% en 2011, en raison de l'augmentation des recettes publiques de 15,48% (2 200 milliards de livres libanaises). En parallèle, le solde primaire suscite lui aussi des inquiétudes, notamment pour être passé d'un état excédentaire, en enregistrant des niveaux record de 2 505

milliards de livres entre 2007 et 2011, soit 4,25% du PIB, à un état déficitaire atteignant 166 milliards de livres libanaises en 2012 et 366 milliards de livres libanaises en 2013, soit 0,3% du PIB, puis réalisant à nouveau en 2014 un excédent exceptionnel de 1 970 milliards de livres libanaises.

Déficit du budget de l'Etat – le solde primaire

	2014	2012	2011	2010	2009	2008	2007
Déficit du budget de l'Etat	4632	5918	3571	4342	4438	4197	3845
Déficit/PIB	6.2%	9.4%	5.9%	7.57%	8.38%	9.65%	10.22%
Solde primaire	1970	(166)	2505	1855	1625	900	1102
Solde primaire/PIB	2.64%	(0.3%)	4.25%	3.3%	3.11%	2%	2.9%

Le traitement du déficit des finances requiert des mesures portant sur l'amélioration du solde primaire, la réduction du service de la dette et l'augmentation du volume du PIB.

Dans une perspective comparative, l'on note que l'Union européenne a déterminé, selon le « Traité de Maastricht » comme acceptable et d'un niveau supportable un déficit dont le taux atteint moins de 3% du PIB (règle d'or), toutefois, on relève qu'en 2013, un nombre restreint de ces pays a respecté ces taux, alors que la majorité les ont dépassés en enregistrant 4,9% au Portugal, 4,3% en France, 7,1% en Espagne et 12,7% en Grèce.

Quant aux pays arabes, on remarque que les pays importateurs de pétrole ont enregistré en 2013, un déficit dans leurs finances publiques atteignant 14,6% du PIB en Jordanie, 5,4% au Maroc, 5,9% en Tunisie et 14,1% en Egypte alors que les pays exportateurs ont connu un excédent record qui a atteint 28,7% du PIB au Koweït, 11,3% au Qatar, 8,3% en Arabie Saoudite et 7,1% aux Emirats Arabes Unis.

Il serait également utile de souligner qu'au cas où le Parlement décide d'approuver la grille des salaires sans recourir à l'échelonnement et sans toutefois lui assurer des ressources réelles, des hausses record au niveau du déficit pourraient être enregistrées dans le budget de l'Etat de 2015 qui serait susceptible d'atteindre 12% du PIB du fait de l'imprécision dans les chiffres des dépenses et recettes et de l'ignorance des grandes

répercussions découlant de la grille relative aux indemnités de fin de service dans les années à venir, lorsque 21% des fonctionnaires passeront à la retraite. Ces hausses ont atteint en 2014, 9% du total des dépenses, soit 1 893 milliards de livres libanaises contre 889 milliards de livres libanaises en 2007, donc une augmentation de 1 004 milliards de livres libanaises représentant un taux de 113%.

La réforme des finances publiques

La réforme des finances publiques pourra être concrétisée par la détermination d'un plafond annuel pour le déficit, puis par sa baisse progressive jusqu'à atteindre à moyen terme moins de 5% du PIB, et ce, par une amélioration de l'excédent primaire pour qu'il atteigne à moyen terme un taux variant entre 5% et 7% du PIB. La réforme des finances publiques repose sur des démarches simultanées et complémentaires, composées des facteurs suivants :

Réforme de la politique des dépenses

1- Rationaliser les dépenses pour contrôler le gaspillage dans les dépenses, à lutter contre la corruption et à améliorer l'efficacité et la productivité du secteur public conformément aux mesures suivantes :

- Contrôler le gaspillage dans les dépenses de consommation (essence, télécommunications, équipements...), les frais d'hospitalisation, la collecte des ordures, les douanes, les services fonciers, les profits des sociétés et le nombre de non déclarés...

- Annuler graduellement le Conseil du Sud, le Fonds pour les réfugiés et le Haut comité de secours.

- Réduire les dépenses des associations sans but lucratif tout en effectuant un contrôle rigoureux sur leurs activités afin de garantir la transparence et la crédibilité, et ce, du fait que leurs dépenses dépassent annuellement le montant de 250 milliards de livres libanaises.

- Réactiver le rôle des organes de contrôle, notamment par la voie de l'élargissement des prérogatives de l'inspection centrale.

- Promouvoir le rôle de la Cour des comptes afin de contrôler étroitement les dépenses publiques.

2- Améliorer la gestion des liquidités grâce à la mise en place d'un compte unique du Trésor où les deniers publics seront déposés dans le compte du Trésor afin de pouvoir mieux gérer l'excédent des soldes des comptes de certaines institutions publiques qui ne sont pas utilisés.

3- Moderniser la Loi sur les marchés publics pour lutter contre le gaspillage et la corruption et garantir la transparence.

4- Réformer l'EDL qui est la cause principale du gaspillage des deniers publics. En effet, la compagnie doit à l'Etat depuis 1993 et jusqu'en 2014, environ 24 milliards de dollars, ce qui représente à peu près 36% du total de la dette publique.

5- Réformer le secteur public pour augmenter la productivité, limiter le gaspillage et contenir l'accroissement de son coût. Ceci pourrait être réalisé par l'adoption des démarches suivantes :

- Le gel du recrutement dans le secteur public pour une durée de trois ans afin de contenir le coût croissant des traitements et salaires et des indemnités de fin de service.
- La réduction du volume du secteur public par le recrutement d'un seul fonctionnaire lors du passage de deux autres à la retraite.
- Le recensement global des secteurs public et éducatif pour mettre en évidence d'un côté les besoins et de l'autre l'excédent de fonctionnaires.

6- Réformer le système de retraite et d'indemnités de fin de service est l'un des défis majeurs que doit relever le gouvernement vu son coût élevé dans le budget de l'Etat. En effet, en 2014, celui-ci a représenté environ 2,6% du PIB, un pourcentage sujet à la hausse dans les prochaines années.

En effet, le secteur public fonctionne avec deux systèmes : de retraite et de fin de services ; l'un se rapporte aux forces armées et de sécurité et l'autre aux fonctionnaires civils. Un troisième système vient s'ajouter aux deux précédents et concerne les employés du secteur privé. Cependant, le gouvernement est en train d'œuvrer à fusionner les trois systèmes en un système unique.

7- Réduire le service de la dette publique en réduisant le volume et de la dette publique (privatisation, titrisation) et son coût (diversification des sources de financement, remplacement de la dette intérieure par une dette extérieure...).

8- Définir un plafond annuel pour l'augmentation du total des dépenses à condition que celui-ci soit lié au taux de croissance du PIB.

9- Améliorer la gestion des biens appartenant au domaine public : L'Etat libanais possède près de 79 000 biens immobiliers répartis sur tout le territoire libanais.

Le Président Mikati avait proposé de créer une institution nationale pour la gestion de l'actif public, et ce, dans le but d'améliorer les revenus connexes.

10- Réformer l'administration afin d'améliorer sa productivité et son efficacité.

11- Promouvoir le partenariat entre le secteur privé et public afin d'exécuter les projets d'infrastructure.

Réformer la politique fiscale

La réforme de la politique fiscale vise à augmenter la charge fiscale jusqu'à 23% du PIB, à assurer la justice et l'égalité dans la répartition, à promouvoir le recouvrement et à améliorer la structure de la fiscalité de façon à augmenter la part des impôts directs jusqu'à 40% des recettes fiscales. En outre, la réforme doit dynamiser l'investissement et l'économie, générer des opportunités d'emploi, contribuer à la résolution des problèmes sociaux et réaliser l'équilibre fiscal entre les différents secteurs économiques.

Parmi les principales démarches de réforme, l'on retrouve :

- L'inclusion de l'impôt unique sur les revenus. Celui-ci unifiera les revenus des contribuables, augmentera les recettes fiscales et réduira l'évasion fiscale.

- L'augmentation du taux d'imposition sur le revenu des individus à revenu élevé, à 25%, sachant qu'il oscille actuellement entre 2% et 20%.

- L'augmentation des taxes sur les intérêts des comptes de dépôts de 5% à 7%.

- L'augmentation des taxes sur l'alcool, le tabac et le tombac.

- La révision des taxes douanières de certains produits.

- La mise en place d'un nouvel impôt sur les profits immobiliers réalisés par les individus, d'un taux de 15%. Ces impôts comprendront une exclusion portant sur la cession du logement principal par la personne physique à condition que le nombre de logements n'excède pas deux au total. Ils comprendront de même une déduction de 10% de la valeur réalisée sur le profit de la cession, calculée sur la base d'une année entière, tout en séparant la date de l'entrée en possession du bien immobilier de la date de sa cession. Sera également exonéré d'impôts tout profit réalisé sur la cession du bien foncier si la durée de possession par le propriétaire est de 10 années entières.

- L'application d'une variété de taux de taxation sur la valeur ajoutée dont notamment un taux de 15% sur les produits de luxe et 10% sur les produits principaux et de base¹.

- La restauration des taxes annulées sur l'essence et le mazout.

La réforme fiscale nécessite aussi des démarches relevant du cadre de la lutte contre l'évasion fiscale et le gaspillage. A cet effet, nous citons les plus importantes dont notamment :

- La modernisation de l'administration fiscale par la désignation d'employés et l'introduction de nouvelles techniques et services électroniques...

(1) Il n'existe pas de consensus sur la pluralité des taux de la taxe sur valeur ajoutée (TVA).

- La mise en place d'un dispositif rattaché au directeur général dont la mission serait de contrôler les déclarations de revenus présentées par les sociétés et de vérifier les prix des biens immobiliers inscrits aux registres fonciers.

- La réactivation du dispositif de la perception d'impôts et le recouvrement des fonds provenant du règlement des infractions dans la construction ;

L'approbation du Parlement du projet de loi sur les amendes sur les biens-fonds maritimes.

Rectification des comptes financiers

Rectifier les comptes financiers permet au gouvernement d'approuver les projets de clôture de comptes en suspens depuis 2003 (la dernière en date) ; celle-ci fait figure de condition sine qua non pour l'approbation du budget de l'Etat (article 87 de la Constitution et article 195 de la Loi sur la comptabilité publique). Une telle démarche permet également de contrôler les dépenses et de faciliter leur surveillance par les pouvoirs législatif et judiciaire pour garantir un retour vers la régularisation et la transparence du système financier.

Le directeur général des finances a pu effectuer un ajustement des comptes financiers définitifs jusqu'en 2010.

La dette publique

La dette publique constitue une crise chronique, cumulative et inquiétante pour le Liban. Elle s'est exacerbée durant les dernières années du fait de la grande augmentation dans le déficit public et du recul du PIB. Cette dette comporte en effet de grands risques économiques, financiers et sociaux, affecte la croissance économique et les fluctuations de l'investissement, limite les prestations sociales de l'Etat ainsi que ses contributions à l'investissement, engendre une dégradation dans les finances publiques, ébranle la confiance des marchés financiers mondiaux, incite les agences de notation internationales à abaisser leurs notes que ce soit au niveau de l'Etat ou du secteur bancaire libanais considéré comme la source de financement principale des dettes souveraines, oriente à la hausse les taux d'intérêt sur les crédits des deux secteurs public et privé et menace la stabilité monétaire à moyen terme.

L'Union européenne a fixé à 60% le taux de la dette publique par rapport au PIB dans le « Traité de Maastricht » (règle d'or). Toutefois, seul un nombre limité de pays s'y conforme vu qu'il a atteint 175% en Grèce, 93,5% en Espagne, 129,5 au Portugal, 123% en Irlande et 93,5 en France en 2013. Le Liban pour sa part est tenu d'abaisser le taux de la dette publique par rapport au PIB à moyen terme à moins de 100%.

1- La croissance de la dette publique :

Le total de la dette publique a atteint presque 100 365 milliards de livres libanaises en 2014 ce qui équivaut à 66,57 milliards de dollars contre 63 406 milliards de livres libanaises en 2007, soit une augmentation de 50,9%. Il est prévu que la dette atteigne 70,2 milliards de dollars en 2015, ce qui équivaldrait à 138% du PIB.

Sur un autre plan, entre 2007 et 2014, le volume de la dette publique par rapport au PIB a régressé, passant de 168% en 2007 à 134,4% en 2014 en raison de la croissance du PIB qui a dépassé la croissance de la dette publique.

Croissance de la dette publique

	2014	2012	2011	2010	2009	2008	2007
Total de la dette publique	100365	86959	80887	79298	77112	70941	63406
Dette publique/PIB	134.4%	138 %	137 %	142 %	148 %	159 %	168 %

2- Répartition de la dette publique :

La dette publique totale s'est répartie entre 2007 et 2014 comme suit :

- La dette publique intérieure en livres libanaises a atteint environ 617 523 milliards de livres libanaises en 2014, représentant 61,5% du total de la dette publique contre 31 373 milliards de livres libanaises en 2007, représentant 49,7 du total de la dette.

En 2014, la Banque du Liban a financé 32% de la dette intérieure en livres libanaises alors que le secteur bancaire en a financé 51%, ce qui représente un total de 83% de la dette intérieure, alors qu'en 2007 les pourcentages étaient de 28,9% pour la Banque du Liban et de 53,5% pour le secteur bancaire, enregistrant ainsi un total de 82,4% de la dette intérieure. Ces taux indiquent une stabilité dans les sources de financement de cette dette.

- La dette extérieure en devises étrangères a atteint presque 38 613 milliards de livres libanaises, soit 25,61 milliards de dollars à la fin de 2014, représentant 38,5% du total de la dette publique contre 32 033 milliards de livres libanaises (21,25 milliards de dollars) en 2007, représentant 50,3% du total de la dette publique.

Le recul de la dette publique extérieure par rapport à la dette publique totale est dû à la politique de restructuration de la dette au moyen de laquelle les autorités monétaires et financières ont réussi à prolonger la durée des bons de trésor en livres

libanaises de 10 à 12 ans et à réduire les taux d'intérêt sur ceux-ci en livres libanaises jusqu'à avoisiner les niveaux des taux d'intérêt sur l'eurobond.

Répartition de la dette publique

	2014	2012	2011	2010	2009	2008	2007
Total de la dette publique	100365	86959	80887	79298	77112	70941	63406
La dette publique en devise locale	61752	50198	4930	48255	44973	43465	31373
La dette publique en devises étrangères	38613	36761	31547	31043	32739	27476	32033

En 2014, les eurobonds représentaient presque 90% du total de la dette publique en devises étrangères. Les banques libanaises souscrivent à 66,5% de ces eurobonds, soit à environ 23 767 milliards de livres libanaises ce qui équivaut à 15 765 milliards de dollars par rapport à des souscriptions ayant enregistré 16 670 milliards de livres libanaises (11 milliards de dollars) en 2007, soit une augmentation de 42,5%.

3- Le recul du taux général relatif au coût de la dette publique :

Le taux général relatif au coût de la dette publique a régressé, passant de 7,7% en 2007 à 6,29% en 2014, soit d'un taux de 18,3%, et ce, du fait des facteurs suivants :

- La baisse du taux général relatif au coût de la dette intérieure souscrite en livres libanaises de 8,3% en 2007 à 6,37% en 2014, soit un recul de presque 23% en raison d'un excédent des liquidités en livres libanaises dans les banques à partir de 2008 et de leur incapacité à les investir.

- La baisse du taux général relatif au coût de la dette publique en devises étrangères de 7,10% en 2007 à 6,16% en 2014, soit un recul de presque 13.2% dû à plusieurs facteurs dont notamment : la baisse des taux d'intérêt au minimum dans les banques centrales américaines et européennes et la grande augmentation des flux de capitaux qui ont dépassé les capacités d'absorption des banques entre 2008 et 2010, en plus de la confiance des investisseurs et des hommes d'affaires dans le pays, de la résilience et de la robustesse du secteur bancaire et de la politique rationnelle adoptée par la Banque du Liban.

Le remboursement des intérêts de la dette publique

	2014	2012	2011	2010	2009	2008	2007
Total des intérêts remboursés	6314	5457	5655	5893	5784	4957	4694
Intérêts de la dette Intérieure remboursés	3934	3333	3552	3763	3663	2847	2515
Intérêts remboursés sur la dette extérieure	2380	2124	2103	2131	2121	2110	2179

4- Le coût de la dette publique et la croissance du PIB :

Les taux de croissance du PIB nominal ont largement dépassé les taux d'intérêt de la dette entre 2007 et 2009 aboutissant de ce fait à un recul considérable de la dette publique par rapport au PIB. Ils ont toutefois accusé un recul ultérieurement, enregistrant des taux en deçà des intérêts sur la dette en 2010 et 2011.

A cet égard, il faudrait que la croissance du PIB nominal annuel dépasse les taux d'intérêt de la dette afin de préserver la stabilité économique et financière et éloigner tous risques.

	2014	2012	2011	2010	2009	2008	2007
% du coût moyen de la dette	6.96	6.74	7.13	7.64	8.15	7.81	7.7
% du taux de la croissance du PIB nominal	4.9	6.98	5.15	7.1	16.7	18.9	14.5

5- Evolution des taux d'intérêt et des durées :

a- Evolution des taux d'intérêt et des durées sur les bons de trésor en livres libanaises :

Nous remarquons ce qui suit :

- En 2014, la catégorie des 36 mois a représenté la plus grande partie du total des bons de trésor en livres libanaises (38,8%), suivie de celle des 60 mois (23,33%), puis de celle des 84 mois (20,8%). En 2007, ces durées ne dépassaient pas les 60 mois. Durant cette période, la catégorie des 36 mois a représenté 69,50% et celle des 60 mois 12,30%.

- Entre 2007 et 2014, les taux d'intérêt sur les bons de trésor de la catégorie des 36 mois ont reculé de presque 30,3% alors que pour la catégorie de 60 mois, le recul a été de presque 41,4%.

- En 2014, les autorités monétaires et financières ont réussi à prolonger la durée des bons de trésor jusqu'à 10 ans et 12 ans avec des intérêts respectifs de 8,24% et de 8,74%. Ceci est une preuve de la confiance qu'ont inspirée la fermeté et la robustesse de la situation monétaire ainsi que la justesse de la politique aux investisseurs et les déposants.

- En 2007, la moyenne de vie du portefeuille des bons de trésor en livres libanaises a augmenté, passant de 1,62 an à 3,15 ans en 2014.

- Entre 2007 et 2014, la moyenne des intérêts réels sur les bons de trésor en livres libanaises a atteint près de 3,5%.

Evolution des taux d'intérêt

	2014	2007	Différence
Bons de trésor en livres libanaises sur 3 ans	6.48 %	9.32 %	- 30.3 %
Bons de trésor en livres libanaises sur 5 ans	6.52 %	11.5 %	- 41.4 %
Bons de trésor en livres libanaises sur 7 ans	7.75 %	-	-
Eurobonds sur 5 ans	5.15 %	6.25 %	- 17.6 %
Eurobonds sur 7 ans	6.15 %	7.375 %	- 16.6 %
Eurobonds sur 15 ans	6.75 %	8.25 % 9 %	- 18.18 %

b- Evolution des taux d'intérêt et des durées des eurobonds (ou euro-obligations) :

- Le taux d'intérêt des eurobonds sur 7 ans a reculé de presque 16,6%, passant ainsi de 7,375% en 2007 à 6,15% en 2014. De même, pour ce qui est des eurobonds sur 15 ans, le taux a reculé de 18%, passant de 9% en 2007 à 6.75% en 2014.

- La moyenne de vie du portefeuille des eurobonds a augmenté, passant de 5,01 ans en 2007 à 6,1 ans en 2014.

- La moyenne de l'intérêt réel des eurobonds a atteint presque 2,5% entre 2007 et 2014.

- Lors d'une comparaison entre les taux d'intérêt des eurobonds et ceux des bons de trésor en livres libanaises nous remarquons ce qui suit :

Les taux d'intérêt des eurobonds sur 5 ans ont enregistré 5,15% contre 6,74% pour les bons de trésor sur 5 ans en livres libanaises, soit une différence de 1,59%. Les taux

d'intérêt des eurobonds sur 7 ans ont enregistré 6,15% contre 7,5% pour les bons de trésor sur 7 ans en livres libanaises, soit une différence de 1,35%. Le gouvernement peut à ce stade-là, remplacer la dette intérieure par la dette extérieure pour ces deux catégories afin de réduire le coût de la dette publique. Cependant, la marge deviendrait étroite et le niveau de risque plus élevé. Par conséquent, le gouvernement devrait adopter des bons à long terme qui excèdent 10 ans dont la marge est plus large et les risques moindres.

d- La volatilité des intérêts sur les bons de trésor en livres libanaises ou en eurobonds est contrôlée et légère sur le marché de Beyrouth, comme si ce marché était indépendant et ses taux d'intérêt déterminés par des facteurs internes (croissance des dépôts, niveau des liquidités, déficit des finances publiques...), loin des effets des marchés extérieurs.

6- Des risques limités pour la dette publique :

Le coût de la dette publique libanaise a haussé durant les premiers mois de 2014 du fait des risques politiques et sécuritaires. Les indices économiques et financiers ont par contre reculé. A cet égard, nous relevons que la marge sur les eurobonds a marqué 380 points de base contre 288 points de base sur les marchés émergents.

L'économie libanaise est capable d'absorber les risques de la dette publique à moyen terme pour les raisons suivantes :

- La stérilisation par la Banque du Liban des liquidités en livres libanaises en encourageant les banques à effectuer des souscriptions par des certificats de dépôts et des bons de trésor à long terme en livres libanaises et son succès à prolonger leur durée de 10 à 12 ans. Ceci est également dû à l'incitation par la Banque du Liban des banques d'accorder les prêts en livres libanaises et non en dollar.

- La répartition des échéances en devises étrangères et la prolongation de leur durée de façon à éviter les pressions sur l'Etat.

- Les sources de financement de la dette publique en livres libanaises ou en devises étrangères qui sont internes (les banques commerciales et la Banque du Liban). Ces taux de financement dépassent 80% pour la dette intérieure en livres libanaises et 70% pour la dette extérieure en eurobonds.

- Les grandes liquidités en devises étrangères auprès de la Banque Centrale. En effet, le taux de dollarisation des dépôts a enregistré 65% du total des dépôts. Ceci contribue à couvrir les échéances en devises étrangères et à faire face aux échéances imminentes.

- Les réserves de la Banque du Liban en devises étrangères qui enregistrent presque 38 milliards de dollars et consolident la confiance des déposants en la devise nationale.

- La capacité du gouvernement à contenir la dette publique existant sur le marché et variant entre 61% et 68% du total de la dette publique entre 2007 et 2014, soit entre 38 622 milliards de livres libanaises (25,62 milliards de dollars) et 65 377 milliards de livres libanaises (43,36 milliards de dollars).

7- L'évolution de la dette publique nette :

La dette publique a enregistré un recul de 26%, passant de 156% du PIB en 2007 à 115,7% en 2014. En contrepartie, le volume de la dette publique nette a augmenté de presque 36,19% entre 2007 et 2014, passant de 58 939 milliards de livres libanaises en 2007, à 86 398 milliards de livres libanaises en 2014.

Les indices démontrent que durant cette période la croissance du PIB a dépassé la dette publique nette de façon considérable.

L'évolution de la dette publique

	2014	2012	2011	2010	2009	2008	2007
Dette publique nette	86398	74043	69903	67819	66590	62615	58939
% de la dette publique/PIB	115.7	118	119	121	127	140	156

Règlement de la crise de la dette :

Régler la crise de la dette publique est l'un des défis majeurs que doit affronter le gouvernement vu ses répercussions économiques, financières et sociales. Par conséquent, il serait nécessaire que ce règlement comporte les démarches et facteurs suivants :

1- l'augmentation de la croissance du PIB nominal :

L'économie libanaise a besoin d'un environnement politique et sécuritaire stable afin de réaliser de forts taux de croissance économique. En parallèle, elle requiert également de gros investissements dans l'infrastructure, une réactivation du partenariat entre les deux secteurs privé et public et une orientation des investissements vers des secteurs de connaissances à forte valeur ajoutée et à grandes capacités concurrentielles.

L'économie libanaise a besoin d'effectuer un ajustement de son modèle, celui-ci étant inefficace étant donné qu'il est axé sur les services et inapte à créer des opportunités d'emploi, encourageant ainsi l'émigration et demeurant otage des relations et des développements

politiques et sécuritaires intérieurs et extérieurs. Par conséquent, l'économie requiert un nouveau modèle fondé sur l'innovation et des réformes à l'égard du concept de l'Etat et de son rôle, des politiques fiscales, des dépenses et du marché du travail. Ce modèle devra partir sur de nouvelles bases dans le secteur industriel qui devra être doté de capacités concurrentielles, avoir des objectifs bien définis, et s'orienter vers l'innovation verte...

Au cours des quatre dernières années, soit entre 2011 et 2014, l'économie a enregistré une croissance limitée dont le niveau moyen n'a pas dépassé 1,5% à cause des répercussions de la crise syrienne, de la paralysie dans les institutions constitutionnelles, parlementaires et exécutives et de l'incertitude régnante, outre l'instabilité politique et sécuritaire qui a grandement impacté les deux moteurs de croissance, soit l'investissement et le tourisme. En contrepartie, l'économie a connu de forts taux de croissance entre 2007 et 2010 enregistrant une moyenne de 8,5% du fait de la capacité du Liban à endiguer la crise financière mondiale de 2008 et de la crise de Dubai en 2009, qui avaient rendu le Liban un havre de sécurité pour les investissements et les dépôts et une oasis touristique principale dans la région avec un nombre de touristes dépassant 2,3 millions en 2010, des investissements étrangers directs dépassant 4,5 milliards de dollars et des flux financiers de 20 milliards de dollars en 2009.

Croissance du PIB

	2014	2012	2011	2010	2009	2008	2007
% de la croissance réelle	1.5	1.5	2	8	10.3	9.1	9.4
PIB	74656	62963	58851	55965	52235	44748	37629

Entre 2007 et 2014, Le PIB a augmenté de presque le double passant de 37 629 milliards de livres libanaises en 2007 à 74 656 milliards de livres libanaises en 2014. La croissance la plus forte a effectivement été enregistrée en 2007, 2008 et 2009, avec une croissance moyenne de presque 17% annuellement, et ce, en raison de la forte hausse des taux de croissance réelle et des taux d'inflation.

Contenir la croissance de la dette publique requiert une croissance du PIB nominal dépassant celle de la dette publique.

2- La réduction du taux d'intérêt effectif sur la dette publique : La réduction des taux d'intérêt se concrétise par la persévérance dans l'adoption d'une politique de restructuration de ces taux, et ce, par le remplacement de la dette intérieure, surtout de celle dont la durée dépasse 10 ans, par une dette extérieure d'une même durée, vu

que la dette extérieure est toujours inférieure à 50% du total de la dette, soit en 2014, 8,5%. En outre, les écarts entre les intérêts de la dette intérieure souscrite en livre libanaise et celle de la dette extérieure de long terme souscrite en dollars dépassent 1,5%. Il est possible également de réduire l'intérêt effectif grâce à la diversification des sources de financement de la dette publique (prêts extérieurs bonifiés).

3- La privatisation : La privatisation requiert un climat consensuel au niveau interne et un investissement approprié au niveau externe. Elle devrait stimuler la croissance, améliorer les prestations sociales et réduire le coût des services. L'Etat de son côté devrait encourager les processus de partenariat entre le secteur privé et public. Soulignons qu'à cet effet, les services publics candidats à la privatisation sont : Intra, Middle East Airlines, le secteur du transport, la téléphonie fixe, le secteur de l'eau et les deux compagnies de téléphone mobile.

4- Les revenus du pétrole et du gaz (nécessité de transparence) : Ces revenus contribuent à résoudre la majorité des problèmes économiques, financiers et sociaux du Liban, notamment ceux liés aux crises du déficit financier public et de l'exacerbation du volume de l'endettement, et rendent également le pays une plateforme centrale pour les services, les investissements et les finances dans la région.

5- La titrisation : La titrisation permet à l'Etat de recouvrer des fonds immédiats sur les marchés financiers internationaux qui varient entre 8 et 10 milliards de dollars et qui sont à faibles taux d'intérêt, et ce, par une titrisation sur 10 ans des recettes du secteur de la téléphonie qui ont atteint presque deux milliards de dollars en 2014.

6- L'amélioration de l'excédent primaire : Une telle démarche permet d'améliorer l'excédent primaire pour couvrir une partie du service de la dette. Nous remarquons à cet égard que l'excédent primaire a enregistré 2 505 milliards de livres libanaises en 2011, représentant de ce fait 4,25% du PIB et a couvert 44% du service de la dette ce qui a engendré une légère hausse de 2% du total de la dette publique. Nous remarquons également d'autres hausses minimales en 2009 et 2010, en raison de l'existence d'excédents initiaux importants. En contrepartie, la dette publique a enregistré une augmentation constante de 7,5% en 2012 et de 10% en 2013, lorsque l'excédent primaire s'est transformé en déficit primaire.

L'amélioration de l'excédent primaire est une condition sine qua non pour contenir la dette publique. Ceci pourrait se réaliser par l'application d'une politique fiscale réformatrice qui consolide les recettes et une autre qui contrôle les dépenses et le gaspillage.

7- L'augmentation des taux d'inflation à condition que leur impact reste contrôlé et susceptible d'être contenu socialement, économiquement et financièrement.

L'évolution du solde primaire (excédent/déficit)

	2014	2012	2011	2010	2009	2008	2007
Solde primaire	1970	(166)	2505	1855	1625	900	1102
Service de la dette	6314	5457	5655	5893	5784	4957	4940
Total de la dette publique	100365	86959	80887	79298	77112	70941	63400

Amélioration de la gestion de la dette publique

- Mise en place d'une unité pour la gestion de la dette publique au ministère des Finances dont la responsabilité serait l'amélioration de la dette publique, y compris en ce qui concerne sa distribution entre dette intérieure en livres libanaises et extérieure en devises étrangères, en se basant sur les taux d'intérêt, les durées et les risques.

- Création de marchés secondaires pour l'échange des bons de trésor en livres libanaises et pour élargir la base des obligataires.

- Elaboration d'une stratégie à moyen terme pour gérer la dette publique. Celle-ci comprendra cinq objectifs principaux (source : ministère des Finances) :

- Limiter les risques de refinancement par la préservation d'un rythme régulier dans le processus du remboursement de la dette.
- Limiter les risques d'amortissement de la dette par une autre dette, et ce, par la prolongation de la durée moyenne de la période de remboursement du portefeuille de la dette.
- Stabiliser la part de la dette en devise étrangère en recourant à des devises dont le taux ne dépasse pas 50% du total de la dette publique.
- Augmenter la part de financement des projets d'investissement par des prêts bonifiés.

La réduction de la dette publique et la confiance des investisseurs dépendent de la capacité de l'Etat à honorer ses engagements en matière de flux financiers. En effet, réduire la dette publique par rapport au PIB est un processus complexe du fait des différences au niveau des politiques internes et de la difficulté à procéder à des réformes que ce soit au niveau des finances publiques, de la privatisation ou de la titrisation. De même, l'augmentation de la croissance du PIB requiert un climat politique et sécuritaire stable au niveau local et régionalement. Ainsi le gouvernement doit actuellement œuvrer à fixer la dette publique par rapport au PIB et à adopter une tendance à la baisse en attendant une amélioration des circonstances sur le plan local et régional. Il devra également promouvoir les politiques de résilience économique et sociale face aux chocs pouvant s'annoncer.

Le budget de l'Etat

C'est un instrument légal qui autorise au gouvernement la perception des recettes et l'engagement des dépenses. Il comprend les estimations des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'année suivante. C'est une vision économique et sociale globale dont le but économique est la stimulation de la croissance, le contrôle de l'inflation, le soutien des institutions, la promotion du développement des régions, le développement de l'infrastructure et la création d'emplois. Son but social vise l'amélioration des prestations sociales et des secteurs de la santé et de l'éducation, la limite du chômage et de la pauvreté, la mise en place d'un réseau de sécurité sociale, la réduction de l'écart entre classe pauvre et classe riche et l'administration de la justice dans la distribution des revenus.

Remarques au niveau de la préparation du budget de l'Etat par les gouvernements successifs

1- Absence d'une vision globale pour le budget

La plupart des budgets de l'Etat sont restés sans vision économique et sociale, leurs objectifs se limitant à trouver des sources de revenus dans le but de réduire le déficit financier, ce qui a exacerbé les problèmes sociaux, économiques et de développement et a entraîné la perte de leurs rôles économiques et nationaux.

2- L'irrespect des délais constitutionnels*

La préparation du budget et son approbation requièrent les démarches suivantes :

- La présentation par le ministre des Finances du projet du budget au gouvernement avant le 1^{er} septembre.
- La présentation par le ministre des Finances à la Chambre des députés du projet du budget ayant été approuvé par gouvernement dans sa version définitive.
- L'approbation par le Parlement du projet du budget avant la fin de la session consacrée à l'examen du budget. Si la Chambre des députés n'a pas définitivement statué sur le projet de budget avant l'expiration de la session consacrée à l'examen du budget, le président de la République en accord avec le chef du gouvernement convoquera la Chambre à une session extraordinaire expirant à la fin de janvier.

3- L'absence de budgets approuvés : les budgets sur la base du douzième provisoire

Les gouvernements successifs depuis 2006 engagent les dépenses en appliquant la règle du douzième provisoire. En effet, le dernier budget approuvé par la Chambre remonte à 2005.

(*) M. Adnane Daher : « Le budget de l'Etat au Liban : Préparation et approbation ».

Les spécificités du budget par douzième :

- Le douzième provisoire consiste en des autorisations budgétaires provisoires et exceptionnelles qui permettent au gouvernement d'engager des dépenses et de percevoir des recettes mensuellement dans la limite du douzième des crédits existants dans le budget de l'exercice précédent. Ce système a cependant créé dans le contexte libanais un budget sans délai qui autorise les dépenses en attendant l'approbation du nouveau budget. Il serait bon de noter également que tous les gouvernements successifs depuis 2006 ont commis des irrégularités législatives et constitutionnelles en excédant les dépenses qui leur sont permises légalement. En effet :

- Les dispositions du douzième provisoire défendent aux ministères de prendre toute mesure susceptible d'augmenter les charges publiques par rapport au budget approuvé par la Chambre, soit le budget général de 2005.

- Ce budget ne prend pas en considération les nouveaux besoins estimés pour l'année suivante ou les modifications devant être apportées à l'état des dépenses et perceptions.

L'article 60 de la Loi sur la comptabilité publique stipule ce qui suit : Le douzième provisoire est établi sur la base des crédits budgétaires permanents de l'exercice précédent, majoré des crédits additionnels et diminué des crédits permanents retirés.

L'article 86 de la Constitution libanaise prévoit ce qui suit : « ...les dépenses du mois de janvier sont engagées sur la base du douzième provisoire de l'exercice précédent, majoré des crédits additionnels permanents et diminué des crédits permanents retirés. »

Dans ce cadre-là, le Parlement a approuvé en 2008 la Loi n° 63 qui autorise l'approbation pour chaque fonctionnaire d'une augmentation forfaitaire d'un montant de 200 000 livres libanaises pour la cherté de vie et dont le montant total atteint 400 milliards. La Loi n° 238/202 a, pour sa part, autorisé l'ouverture de crédits additionnels d'un montant de 8 315 milliards de livres libanaises sous la présidence de Najib Mikati, en parallèle avec la Loi n° 1/2014 autorisant l'ouverture de crédits d'un montant de 626 milliards de livres libanaises et la Loi n° 15/2014 autorisant l'ouverture des crédits d'un montant de 340 milliards de livres libanaises, et récemment la Loi n° 11/2015 autorisant l'ouverture de crédits d'un montant de 4 500 milliards de livres libanaises.

Dans ce contexte, le total des dépenses autorisées par la loi serait de 24 181 milliards de livres libanaises, majoré des crédits se rapportant aux lois sur les programmes et les crédits reportés non utilisés.

4- Paiement des salaires, des prestations de retraite et des indemnités de licenciement pour les fonctionnaires

Le gouvernement ne peut suspendre le paiement des salaires, prestations de retraites et indemnités vu que :

- Selon la Loi sur la comptabilité publique, les salaires et prestations de retraite sont considérés comme des dépenses permanentes et de base. Ils revêtent un caractère obligatoire et primordial dans les dépenses publiques lorsque le gouvernement effectue la répartition et l'allocation des crédits vu que les deux articles 62 et 53 de la Loi sur la comptabilité publique autorisent au ministre des Finances de mettre en réserve les crédits de l'année entière si ceux-ci se rapportent aux salaires des fonctionnaires et aux dépenses analogues.

- Les traitements et salaires sont considérés comme des dettes du Trésor. Leur paiement ne requiert pas une autorisation préalable du Parlement et n'est pas soumis à la règle du douzième provisoire. Le gouvernement les dépense par l'ouverture de crédits de paiement et non par l'ouverture de crédit d'engagement.

- Le paiement des salaires et des prestations rentre dans le cadre de l'intérêt supérieur de la nation, de la stabilité sécuritaire et sociale et du fonctionnement durable des services publics.

- Légalement, le droit au salaire est établi du fait d'un contrat établi entre le fonctionnaire et l'Etat. Ce dernier accorde des droits au fonctionnaire en contrepartie du travail qu'il accomplit et génère de ce fait une dette que l'Etat est obligé d'honorer. En effet, l'article 55 de la Loi sur la comptabilité publique stipule que : l'engagement de la dépense se définit comme un acte par lequel découlera une charge pour l'Etat.

Ce genre de contrat a un effet permanent qui se renouvelle automatiquement avec le renouvellement de ses conditions et qui lie l'Etat. De ce fait, il est nécessaire pour le gouvernement dans une première phase d'assurer les dépenses obligatoires et permanentes (salaires, prestations, indemnités de fin de service, service de la dette...) puis les dépenses de consommation et les autres dépenses.

Dans le cas où les crédits alloués aux salaires et prestations sont consommés, le gouvernement peut :

- Soumettre au Parlement un projet de loi pour l'ouverture de crédits supplémentaires conformément à l'article 27 de la Loi sur la comptabilité publique qui stipule que « Les crédits supplémentaires ne peuvent être ouverts qu'en vertu d'une loi » et à l'article 85 de la Constitution qui prévoit qu'« aucun crédit extraordinaire ne peut être ouvert que par une loi spéciale ».

- Le Conseil des ministres peut ouvrir des crédits complémentaires selon le paragraphe 2 de l'article 26 de la Loi sur la comptabilité publique qui stipule que le gouvernement peut à partir d'un crédit accordé en Conseil des ministres, ouvrir des crédits complémentaires nécessaires et couvrir ces crédits en puisant dans le fonds de réserve... L'article 196 de cette même loi stipule que si le fonds de réserve est insuffisant ou non disponible, le déficit est enregistré dans un compte d'avances...

En définitive, l'on peut dire que les traitements et salaires sont des dépenses obligatoires pour le gouvernement. Ils sont financés par les recettes publiques, les fonds de réserve, les avances du Trésor ou l'emprunt en cas de déficit du Trésor public. La solution la plus adéquate pour la discipline budgétaire et le sérieux du contrôle effectué sur les fonds publics ainsi que pour éviter toute irrégularité vis-à-vis de la loi serait de « légaliser la dépense », c'est-à-dire ouvrir des crédits supplémentaires en ayant recours au Parlement.

5- L'absence de clôture des comptes

La clôture des comptes constitue un instrument de vérification global qui aborde tous les résultats du budget. C'est aussi un outil de contrôle à postériori qui permet au Parlement de vérifier l'exécution du budget par le gouvernement conformément aux autorisations accordées. Elle garantit une détermination des dépenses et des revenus définitifs ainsi que des résultats escomptés et permet la comparaison entre les estimations mentionnées dans la Loi sur le budget et les chiffres véritables réalisés en fin d'exercice.

L'article 87 de la Constitution stipule que : « le compte définitif de l'administration des finances pour l'exercice clos doit être soumis à la Chambre et approuvé avant la promulgation du budget du deuxième exercice après celui auquel le compte se réfère. »

L'article 197 de la Loi sur la comptabilité publique prévoit l'obligation pour le gouvernement de soumettre le projet de clôture des comptes au Parlement avant le 1^{er} novembre accompagné du rapport général établi par la Cour des comptes.

Partant de là, il serait impossible d'approuver le projet du budget de 2016 sans l'approbation préalable de la Chambre sur le projet de clôture des comptes de 2014, sauf si le gouvernement présente un projet de loi qui autorise le Parlement exceptionnellement à approuver le budget de 2016, sans qu'il ne soit accompagné d'un projet de clôture de comptes pour 2014, à condition que le gouvernement s'engage à présenter les comptes financiers définitifs pour cette année en l'espace d'une période bien déterminée (par exemple, trois ans).

Il serait utile de souligner que le dernier projet de clôture des comptes a été approuvé par le Parlement en 2003 et joint d'un projet de budget pour l'année 2005. Il faudrait également relever que la direction générale du ministère des Finances a pu accomplir d'importantes réalisations en matière de comptes. En effet, celle-ci a pu définir les balances des entrées et par conséquent les balances des sorties des comptes définitifs, faire un décompte des sommes à payer par la Banque du Liban, des avances du Trésor et du budget et établir des restrictions provisoires. De même, elle a réussi à traiter une grande partie des comptes financiers définitifs jusqu'à 2010. Elle a aussi entamé la mise en place de cadres nets et transparents pour la régularisation des finances publiques.

Le ministère des Finances se doit de préparer les projets de clôture des comptes pour les années de 2004 à 2014 et de les soumettre à l'approbation du Parlement aux fins de régularisation des finances publiques.

5- Le caractère non inclusif du budget

Le principe de l'inclusion requiert l'enregistrement de toutes les recettes et dépenses sans exception dans le budget général afin de pouvoir établir l'état financier réel. L'inclusion évite tout gaspillage et garantit aux autorités de contrôle parlementaires et juridiques de pouvoir vérifier la bonne exécution du budget.

Par conséquent, il serait nécessaire d'inclure toutes les opérations des finances publiques dans le budget spécialement celles relatives aux prêts et aux dons accordés au moyen de dépenses engagées par le Conseil du développement et de la reconstruction et les dépenses du Haut Comité de Secours qui sont exécutées actuellement en dehors du budget.

6- La dépendance accentuée aux avances du Trésor pour le financement des besoins de l'Etat

Les démarches réformistes pour la préparation du budget :

1- Se conformer aux principes généraux du budget :

- Améliorer le caractère inclusif du budget.
- Respecter le principe d'universalité ou de non-affectation des recettes : le principe d'universalité exige que tous les revenus soient inscrits dans la partie consacrée aux recettes et que toutes les dépenses soient inscrites dans la partie consacrée aux dépenses, ce qui veut dire qu'il n'est pas permis d'affecter une ressource donnée pour une dépense donnée (la nécessité pour une grille d'inclure et le coût et les ressources dans le budget général sans affectation).

- Respecter le principe d'annualité : ce principe exige que le budget soit établi chaque année et que les dépenses ne soient pas engagées sur la base du douzième provisoire.

- Respecter le principe d'unité : ce principe exige que toutes les dépenses et les recettes de l'Etat soient inscrites dans un document de budget unique, ce qui requiert une réduction des comptes spéciaux en dehors du budget et relatifs aux cautions, garanties, avances...

2- Ne pas ouvrir de crédits sur la base de projet de budgets non approuvés ou recourir davantage aux avances du Trésor afin de financer les besoins de l'Etat. Bien au contraire, l'Etat est censé reprendre le cours de la régularité financière par l'approbation d'un budget annuel.

3- Le Conseil des ministres se doit de définir un plafond total des dépenses, déterminé par les ressources disponibles, à condition qu'il ne dépasse pas le taux du PIB.

4- Annuler les crédits reportés et non engagés afin de se conformer au principe d'annualité du budget.

5- Passer au budget par programme et rendement facilite la responsabilisation et la reddition de compte, permet d'évaluer le rendement de la direction générale, de contrôler efficacement les dépenses et de déterminer les objectifs selon les priorités du gouvernement.

6- Amender la Loi sur la comptabilité publique : La loi actuelle a été promulguée le 30/12/1963. Il ne répond plus aux développements économiques, financiers et sociaux et n'est plus en harmonie avec les changements survenus dans les concepts de la gestion des finances publiques.

7- Adopter un cadre à moyen terme pour les dépenses afin de consolider la capacité du gouvernement à estimer les dépenses et recettes dans le but de réduire le déficit financier. Ceci requerra des ministères la présentation de leurs estimations des besoins à moyen terme (source : ministère des Finances).

8- Le ministère des Finances œuvre à améliorer les cadres se rapportant à l'élaboration de projets de budgets publics au Liban à deux niveaux :

- La restructuration de la direction du budget, le contrôle des dépenses et la mise en place d'un département d'analyse économique.

- L'élaboration d'un nouveau cadre légal pour la préparation du budget de l'Etat que ce soit par l'amendement de la Loi sur la comptabilité publique ou par l'adoption d'une nouvelle classification du budget (modification de la classification administrative, économique et de l'emploi).

9- Séparer les lois fiscales du budget et les promulguer au moyen de projets de loi distincts du budget.

10- Se conformer graduellement aux deux règles d'or : la première portant sur le déficit dans les finances publiques qui ne doit pas dépasser 5% du PIB et la deuxième portant sur la dette publique qui ne doit pas dépasser 100% du PIB. 11- Charger le ministère des Finances de l'élaboration d'un projet de loi sur la responsabilisation dans les finances publiques dont le but serait de déterminer les niveaux de déficit du budget et la dette publique (Loi sur la responsabilisation fiscale).

Le projet de budget 2015 :

Le budget de 2015 a été préparé dans un contexte de pressions en matière de sécurité et d'exigences. De ce fait, il est apparu traditionnel, vide de toute vision

économique ou de toutes réformes, ne comportant aucune mesure stimulant la croissance ou endiguant la crise des réfugiés.

Le budget 2015 est composé essentiellement de chiffres. C'est un budget de dépenses par excellence vu la forte augmentation des dépenses qui ne concernent aucunement les traitements, les salaires et les compléments salariaux. C'est également un budget axé sur la fiscalité vu qu'il comprend une grande série de mesures fiscales indiquées dans le projet de la grille des catégories et des salaires. Par ailleurs, c'est un budget qui enregistre un déficit inquiétant.

La première lecture des chiffres du budget de l'Etat révèle ce qui suit :

Remarques sur les dépenses publiques :

1- Elles sont estimées à environ 23 362 milliards de livres libanaises, ce qui équivaut à 30,7% du PIB contre 20 500 milliards de livres libanaises en tant que dépenses effectives en 2014, soit une augmentation de 14% équivalant à 2 862 milliards de livres libanaises. La croissance du PIB en 2015 est estimée à 6,5%, donc de loin inférieure à la croissance des dépenses publiques.

2- Les traitements et salaires ont augmenté de plus de 10%, atteignant plus de 355 milliards de livres libanaises du fait de l'augmentation des fonctionnaires de presque 7%, soit d'environ 11 700 personnes pour des raisons de sécurité, politiques ou sociales : nominations, enrôlement et recrutement de 10 500 agents militaires et de sécurité (152 milliards de livres libanaises), régularisation du statut de 2 500 membres dans la défense civile (42 milliards de livres libanaises)...

3- Les traitements, salaires et compléments salariaux (6 342 milliards de livres libanaises), le service de la dette (6 585 milliards de livres libanaises) et les virements à l'EDL (305 milliards de livres libanaises) représentent presque 68,4% du total des dépenses publiques.

4- Les dépenses publiques ne comprennent pas la grille des catégories et des salaires dans sa partie relative au coût des ajustements de la grille des catégories des fonctionnaires échelonné sur 2 ans et estimé à près de 1 300 milliards de livres libanaises, soit d'un coût estimé pour la première année à 650 milliards de livres libanaises.

5- Le faible volume des dépenses publiques allouées dans le projet du budget afin de couvrir les coûts générés par les réfugiés syriens. Les promesses faites lors de la conférence du Koweït d'un montant de 3,8 milliards de dollars pour les réfugiés syriens (4 millions de réfugiés à l'extérieur) ont été faibles et insuffisantes vu que le Liban

accueille 1,2 million de personnes déplacées enregistrées avec des besoins d'environ 1 milliard de dollars.

6- L'Electricité du Liban : Le déficit de l'EDL est estimé à 3 056 milliards de livres libanaises. A cet effet, le budget de l'Etat n'a pas pris en considération les répercussions positives engendrées par la chute des cours mondiaux du pétrole vis-à-vis du déficit de l'EDL estimé à 1 100 milliards de livres libanaises, au cas où le prix du baril de pétrole resterait en dessous de la barre des 60 dollars en 2015. Le gouvernement est tenu de profiter de ces économies afin d'achever l'approvisionnement en équipements des nouvelles usines et de remettre en état les anciennes dans le but d'augmenter la production électrique. Il doit également entamer l'application des mesures de réforme dans le secteur de l'électricité (passer en revue les tarifs...).

Remarque sur les recettes fiscales :

1- Elles sont estimées à 12 109 milliards de livres libanaises ce qui équivaut à 15,9% du PIB contre 10 825 milliards de livres libanaises en 2014, soit une augmentation de 1 283 milliards de livres libanaises, représentant 11,85%, générée grâce à de nouvelles mesures fiscales permettant de réaliser de nouvelles recettes estimées à 1 330 milliards de livres libanaises, ce qui indique une absence de croissance dans les recettes fiscales pouvant provenir d'une amélioration de l'activité économique.

2- La structure des recettes fiscales : une augmentation de la part des impôts directs

- Les impôts directs sont estimés à 4 956 milliards de livres libanaises, représentant 41% du total des recettes fiscales contre environ 3 973 milliards de livres libanaises représentant 36,7% du total des recettes fiscales en 2014. Cette augmentation est due aux nouvelles mesures fiscales qui ont amélioré les recettes de l'impôt sur le revenu, les profits et les capitaux de presque 928 milliards de livres libanaises.

- Les impôts indirects sont estimés à environ 7 151,9 milliards de livres libanaises, soit 59% du total des recettes fiscales contre 6 851 milliards de livres libanaises en 2014, soit une augmentation de 301 milliards de livres libanaises représentant 4,39%.

- L'absence de toute prise en compte, dans les recettes fiscales, des répercussions générées par la chute des prix de l'euro et du pétrole :

- La chute du prix de l'euro de près de 15%, soit presque de 800 millions de dollars, pourrait réduire la facture de l'importation de la zone euro qui s'élève à 6,3 milliards de dollars, ce qui pourrait causer la perte par l'Etat des revenus de plus de 150 milliards de livres libanaises, générés par les taxes douanières et la TVA.

- La chute des cours mondiaux du pétrole jusqu'à 60 dollars par baril pourrait causer des pertes à l'Etat au niveau des revenus générés par la TVA sur l'essence, d'une valeur de plus de 150 milliards de livres libanaises, sachant que le fioul est exonéré de la TVA et de taxes depuis 2012.

3- Un optimisme en 2015 dans les estimations des recettes fiscales sur la valeur ajoutée qui atteignent 6,2%, les taxes douanières qui s'élèvent à 3% et les recettes fiscales sur les revenus de l'ordre de 32,8%.

4- Les nouvelles mesures fiscales les plus importantes : l'augmentation de la taxe sur le taux d'intérêt jusqu'à 7%. Cette taxe touche principalement le secteur bancaire et lui coûtera presque 300 milliards de livres libanaises. Notons toutefois que celle-ci a pu être réalisée grâce à l'insistance manifestée par le chef du Parlement, l'augmentation du taux de la fiscalité imposé sur les sociétés financières jusqu'à 17%, l'institution d'une charge sur la consommation de fioul (4%) et d'un impôt foncier de 15%.

Le déficit dans les finances publiques :

Il est estimé à 7 728 milliards de livres libanaises, soit à 10,16% du PIB. En effet, il est inquiétant vu ses répercussions sur les taux d'intérêt et la notation financière de l'Etat et du secteur bancaire.

L'on craint que le déficit ne grimpe pour atteindre 8 328 milliards de livres libanaises, soit 10,9% du PIB dans le cas où le Parlement voterait la grille des catégories et des salaires et que le premier échelonnement estimé à presque 600 milliards de livres libanaises ne soit versé.

La croissance réelle :

Elle est estimée à 2,7% et est considérée comme élevée étant donné les faibles prévisions la fixant à moins de 1,5%, du fait de l'absence d'amélioration au niveau politique et sécuritaire, bien que la Banque mondiale ait estimé la croissance pour 2015 à presque 2,5%. Il convient de noter que le Liban a besoin d'un taux de croissance de presque 5% pour préserver la stabilité sociale.

L'inflation :

Elle est estimée à 4,5% et est considérée comme élevée vu que le Fonds monétaire international l'estime à 1,1%, du fait de la chute des prix du pétrole mondialement, de la baisse des prix de l'euro et de la stabilité dans les prix des denrées alimentaires sur les marchés mondiaux.

La dette publique :

Elle est estimée à 71 milliards de dollars et représente 140% du PIB, répartis entre dette extérieure à 38,5% et dette intérieure à 61,5%. A cet égard, l'on souligne que la dette publique a adopté durant les dernières années une tendance à la hausse.

L'aspect légal :

L'approbation du projet du budget de 2015 prévoit d'être accompagnée d'un projet de clôture des comptes pour 2013 et du rapport général de la Cour des comptes conformément à l'article 197 de la Loi sur la comptabilité publique. De même, l'article 87 de la Constitution exige que le compte définitif de l'administration des finances pour l'exercice clos soit soumis à la Chambre et approuvé avant la promulgation du budget du deuxième exercice après celui auquel le compte se réfère. Le Parlement peut exceptionnellement approuver le projet du budget de 2015 sans que ce dernier soit accompagné du projet de clôture des comptes par un amendement constitutionnel, à condition que le gouvernement s'engage à présenter les comptes définitifs de 2013 en l'espace d'une période bien déterminée (par exemple, 3 ans).

Les recommandations les plus importantes :

1- Inclure dans le projet du budget de 2015 le coût des modifications de la grille des catégories et des salaires, échelonné sur 2 ans et estimé en 2015 à près de 650 milliards de livres libanaises ainsi que les mesures fiscales supplémentaires relatives à son financement, estimé à 510 milliards de livres libanaises et réalisé par la hausse du taux de la TVA à 11% (300 milliards de livres libanaises), l'augmentation des charges sur le droit de timbre applicable au permis de construire (150 milliards de livres libanaises) et l'augmentation des taxes sur l'alcool importé (60 milliards de livres libanaises), et ce, en application du principe de la généralisation du budget. A cet effet, le chef du Parlement a demandé au ministre des Finances d'ajouter une annexe au budget de l'Etat qui comprendra la grille des catégories et des salaires.

2- Intensifier les contacts avec l'étranger afin de contenir la crise des réfugiés syriens vu que les engagements pris lors de la Conférence du Koweït et les capacités du Trésor sont insuffisants.

3- Passer en revue les chiffres dans le projet du budget après avoir pris en considération les répercussions de la chute du prix du pétrole et de la baisse du prix de l'euro sur les virements effectués à l'EDL et sur les recettes fiscales.

4- Réduire les dépenses consacrées à l'investissement en ajournant quelques projets vu l'incapacité à les exécuter (approvisionnement en eau, le Conseil du développement et de la reconstruction...) et en réactivant le partenariat entre les secteurs public et privé (PPP) dans les projets d'infrastructure, d'électricité...

La grille des catégories et des salaires

Le gouvernement du président Mikati a transmis le projet de loi relatif à la grille des catégories et des salaires afin de rectifier les traitements et salaires des agents de la fonction publique. Ce projet de loi qui constitue un droit s'est concrétisé avec un retard de 16 ans, la dernière procédure de rectification ayant été effectuée en 1998 avec des effets rétroactifs à partir de 1996. Par ailleurs, la loi n° 63 promulguée le 31/12/2008 a accordé à chaque agent de la fonction publique une augmentation forfaitaire d'un montant de 200 000 livres libanaises par mois, pour la cherté de vie.

La grille des catégories et des salaires comprend :

- Le projet de loi n° 10415 visant à mettre en place et à amender certains articles du droit fiscal afin de financer les amendements introduits aux grilles des salaires et la cherté de vie.

- Le projet de loi n° 10416 visant à amender les grilles des salaires et à accorder une augmentation pour la cherté de vie.

Le projet de la grille des catégories et des salaires concerne environ 165 300 bénéficiaires permanents, temporaires et contractuels repartis entre 19 226 bénéficiaires dans le cadre administratif, 53 139 bénéficiaires dans le corps professoral dont 24 653 contractuels et 93 576 bénéficiaires dans les services de l'armée et de sécurité avec en plus environ 80 000 retraités.

Les agents de la fonction publique se répartissent selon des cadres (l'administration générale, le corps professoral et les forces de l'armée et de sécurité). Ils se répartissent sur plusieurs catégories (cinq catégories) qui elles se subdivisent en grades (premier et deuxième) et les grades en degrés (22 degrés).

Plusieurs commissions ont été formées au Parlement pour étudier le projet de la grille des catégories et des salaires. Celles-ci ont mis au point plusieurs rapports sur le coût de la grille et ses ressources : le projet du gouvernement du président Mikati, le rapport de la première sous-commission parlementaire (sous la présidence du député Ibrahim Kanaan), le rapport de la commission parlementaire mixte et les deux rapports de la seconde sous-commission parlementaire (sous la présidence de Georges Adwan).

Les quatre commissions ont convenu de subdiviser le projet de la grille des catégories et des salaires en trois parties principales :

1- Les droits et la justice : le projet de loi n° 10416 qui vise à accorder aux fonctionnaires leurs droits et à préciser le coût de la grille.

2- Les capacités disponibles : Le projet de loi n° 10415 qui vise à déterminer les sources de financement disponibles pour alimenter la grille.

3- Les réformes : Elles abordent les démarches réformistes du secteur public.

Le deuxième rapport de la deuxième sous-commission (le député Georges Adwan) :

La deuxième sous-commission (député Georges Adwan) a présenté son second rapport qui a reçu l'approbation de la majorité des partis politiques quant aux revenus suggérés pour couvrir le coût de la grille. Elle a également obtenu l'approbation de l'annulation de l'effet rétroactif, de l'échelonnement de la grille sur deux ans et des six degrés accordés exceptionnellement aux fonctionnaires de l'administration générale et des membres du corps professoral. Cependant, le rapport a rencontré des objections de la part des militaires qui l'ont considéré non équitable, demandant par conséquent la distinction entre de la grille se rapportant au corps militaire et celle d'autres corps. Il a également fait face à des protestations de la part du syndicat des enseignants dans les écoles privées qui l'ont considéré comme non équitable à leur égard et vis-à-vis de leurs collègues du secteur public.

Le rapport de la deuxième sous-commission comprend ce qui suit :

Le projet de loi n° 10415 comprend les recettes fiscales de 1 762,2 milliards de livres libanaises

- Augmentation du taux de la TVA jusqu'à 11% : 300
- Augmentation du taux de la taxe proportionnelle de 3 pour mille à 4 pour mille : 110
- Augmentation du droit de timbre sur les factures du téléphone : 60
- Augmentation du droit de timbre sur les factures et les reçus : 45
- Augmentation du droit de timbre sur les permis de construction de 1.5% : 150
- Taxe sur la production du ciment : 50
- Redoublement des taxes pour les notaires : 30
- Augmentation des taxes sur les boissons alcoolisées : 60
- Taxe de voyage par voie terrestre : 25

- Taxe de voyage par voies maritime et aérienne : 100
- Taxe de cargaison : 30
- Imposition d'une amende sur l'occupation du domaine public maritime : 75
- Augmentation du taux d'imposition sur les gains des jeux de hasard : 6
- Amendement de l'article 45 relatif à la Loi de l'impôt sur le revenu et l'institution d'un impôt sur les gains immobiliers : 150
- Amendement de l'article 32 et augmentation de l'impôt sur les sociétés financières jusqu'à 17% : 120
- Amendement de l'article 72 de la Loi de l'impôt sur le revenu et annulation du taux abaissé relatif à la distribution des dividendes par les sociétés anonymes : 40
- Augmentation du taux d'imposition sur les intérêts bancaires de 5% à 7% sans déduire l'impôt de l'impôt sur les gains des banques : 410

Remarques sur les mesures fiscales

1- Les impôts directs et les impôts indirects :

a- Les impôts directs : 870 milliards de livres libanaises représentant 49,3% du total des impôts prévus

- Impôt sur les gains immobiliers : 150
- Amendement de l'article 32 de la Loi de l'impôt sur le revenu : 120
- Amendement de l'article 72 de la Loi de l'impôt sur le revenu : 40
- Augmentation du droit de timbre sur les permis de construction : 150
- Augmentation du taux d'imposition sur les intérêts perçus sur les dépôts : 410

b- Les impôts indirects représentent quant à eux 50,7% du total des recettes fiscales prévues, dont la part la plus importante est générée par l'augmentation de la TVA jusqu'à 11% : 300

2- Les impôts relatifs aux secteurs économiques :

a- Le secteur bancaire : 460 milliards de livres libanaises (imprécis) représentant un pourcentage de 26,1% des recettes prévues et comprenant :

- Amendement de l'article 51 sur le taux de l'impôt sur le revenu : 410 milliards de livres libanaises – l'estimation de ces revenus est considérée comme faible et imprécise. En effet, nous nous attendons à ce que ce revenu atteigne 550 milliards de livres libanaises grâce aux recettes du secteur bancaire découlant de l'investissement (380 milliards de livres libanaises), outre les revenus générés par l'augmentation des taux d'imposition des intérêts sur les dépôts (170 milliards de livres libanaises).

- Amendement de l'article 32 de la Loi de l'impôt sur le revenu : 50

b- Le secteur de l'immobilier : 318 milliards de livres libanaises représentant 18% des revenus proposés.

- Impôts sur les gains des biens fonciers : 150
- Amendement de l'article 32 sur l'impôt sur les sociétés : 18
- Droit de timbre sur les permis de construction : 150

Les revenus des secteurs bancaire et immobilier représentent 44% des revenus prévus soit 778 milliards de livres libanaises.

3- Amende sur l'occupation du domaine public maritime :

75 milliards. Celle-ci mentionne le paiement du triple des taxes imposées par le décret n°2522 de 1992. Toutefois, l'évaluation effectuée devra être fondée sur les prix courants de 2014 et devra distinguer entre la qualité de l'occupation des biens publics (commerciaux, touristiques ou de logement). Il est cependant difficile de la recouvrer vu qu'elle requiert un consensus politique avec en parallèle des estimations ambiguës et imprécises qui ont varié dans les années précédentes entre 50 et 150 milliards de livres libanaises.

Le Parlement se doit d'approuver la Loi sur la régularisation des irrégularités du domaine public maritime qui pourrait permettre à l'Etat de percevoir des revenus annuels dépassant 600 milliards de livres libanaises durant les trois prochaines années.

4- Augmentation de la TVA jusqu'à 11% :

300 milliards de livres libanaises. Celle-ci entre dans le cadre des démarches réformistes élaborées lors des conférences de Paris. C'est une ressource facile à recouvrer vu que l'Etat pourrait percevoir 75% des taxes de passage. Il faudrait également noter que la taxe touche toutes les catégories sociales et augmente les taux d'inflation.

A cet effet, les commissions parlementaires auraient dû augmenter la TVA sur les produits de luxe (liste donnée) de 10% à 15% touchant ainsi une catégorie sociale aisée bien précise et prenant en considération les conditions de vie actuelles difficiles.

Projet de loi n° 10416 relatif au coût de la grille : 1940 milliards de livres libanaises.

Il n'existe pas de chiffres définitifs ou précis portant sur le coût de la grille qui se répartit comme suit :

a- Augmentation pour la cherté de vie : 850 915 milliards de livres libanaises, à payer aux agents de la fonction publique depuis février 2012. Son coût mensuel s'élève à 71 milliards de livres libanaises se répartissant comme suit :

- Cadre administratif : 49.35
- Membres du corps professoral : 92.92

- Contractuels payés à l'heure dans l'enseignement : 24.3
- Contractuels payés à l'heure dans l'enseignement technique : 22.8
- Militaires : 390.2
- Indemnités de licenciement : 64.8
- Retraités : 206.3

b- Modification des salaires : 1 089 milliards de livres libanaises. Il n'existe pas de chiffres définitifs et il est réparti comme suit :

- Cadre administratif : 66.5
- Approbation des 6 degrés pour les fonctionnaires de l'administration : 92.4
- Membres du corps professoral : 96.16
- Approbation des 6 degrés pour le corps professoral : 115
- Effectifs de l'armée et des services de sécurité : 227
- Retraités : 148
- Indemnités de licenciement : 105.9
- Ecoles gratuites : 58
- Institutions publiques : 160

Remarque : Le total des dépenses des militaires est estimé à plus de 502 milliards de livres libanaises représentant plus de 41,5% du total de la grille.

Les réformes

Les réformes vont de pair avec les deux projets de loi sur la grille et ses ressources. Elles visent à augmenter l'efficacité et la productivité du secteur public et à contrôler ses coûts. Elles comprennent les démarches suivantes :

- La détermination du rôle du secteur public et des bases de coopération et de partenariat avec le secteur privé.
- La gestion de l'excédent dans les secteurs public et de l'enseignement.
- L'élaboration d'un plan relatif aux conseils, aux commissions et aux fonds.
- L'arrêt du recrutement dans les administrations publiques pour une durée de deux ans (recrutement d'un seul agent à la place de deux autres partant à la retraite).
- L'arrêt du recrutement dans les institutions publiques qui souffrent d'un déficit dans leur budget et la réalisation d'une étude de faisabilité sur sa durabilité (privatisation – partenariat entre secteur privé et secteur public).
- L'arrêt du recrutement d'employés ou de contractuels dans le secteur public.
- La modification de l'horaire de travail par l'ajout d'heures de travail pour passer de 32 heures à 35 heures par semaine.

- La mise en œuvre de projets de lois et de propositions sur la lutte contre la corruption.

- La réalisation d'un sondage exhaustif relatif aux administrations, institutions publiques, écoles et instituts afin de mettre en évidence le nombre d'employés, de contractuels et de sous-traitants et la détermination du coût.

- L'élaboration d'un système unique pour les prestations sociales.

- L'élargissement des prérogatives de l'inspection centrale et la promotion du système de la responsabilisation et de la reddition de comptes.

- L'amendement du texte de l'article 34 du régime de retraite et de licenciement.

Les répercussions économiques et financières de la grille

1- Entrave à l'économie : Les mesures fiscales proposées font obstacle à l'économie souffrante qui a enregistré des déclinés notables durant les dernières années passant de 10% en 2010 à moins de 1% en 2013 vu que la crise touche la consommation, les revenus et les profits ainsi que de nombreux secteurs économiques (l'immobilier, les banques et le commerce) et toutes les catégories sociales.

Simultanément, l'on craint que la demande relative à la hausse des salaires dans le secteur public ne crée une demande pareille dans le secteur privé.

Parier sur une plus grande consommation du fait de l'augmentation des salaires est un enjeu dont l'efficacité est douteuse. En réalité, les données économiques entre 2012 et 2014 ont démontré la faiblesse des effets provenant de la décision de février 2012 d'accorder une augmentation aux fonctionnaires pour la cherté de vie, sur la croissance économique.

En parallèle, il faudrait souligner qu'une consommation supplémentaire pourrait creuser le déficit des balances du commerce et des paiements.

2- Hausse des taux d'inflation : La grille pourrait mener à un dérapage dans les prix et à une hausse arbitraire et non justifiée des prix du transport du fait de l'absence d'un contrôle gouvernemental efficace, de l'avidité des commerçants et du système de monopole, outre les mesures fiscales et les facteurs liés à la hausse de la demande sur les produits de consommation.

Il faudrait de même souligner que les premiers effets de la grille ont commencé à se matérialiser avec la hausse des frais scolaires dans le secteur privé et des frais universitaires dans les secteurs privé et public.

3- Menace à la stabilité monétaire à moyen et long termes : La grille conduit à une inflation monétaire et à une baisse du pouvoir d'achat de la monnaie nationale à moyen terme du fait

de l'injection sur le marché d'une énorme masse monétaire consommatrice et non productive sous forme de traitements et salaires octroyant aux bénéficiaires le pouvoir d'emprunter auprès des banques plusieurs fois leurs montants.

4- Effets négatifs sur les finances publiques et les dettes : Elle augmente le déficit de plus de 12% du PIB pour les raisons suivantes :

- L'imprécision dans les chiffres se rapportant au coût réel de la grille et la non-intégration des augmentations des dépenses publiques occasionnées à l'Etat du fait de la hausse des salaires (primes, allocations, transport, médecine, scolarité...).

- Les sources de financement seront insuffisantes du fait du ralentissement de l'économie, des difficultés existantes au niveau de la situation sociale, des problèmes qui entravent le travail des institutions économiques et de la hausse du coût de la grille.

- La grille constitue des dépenses courantes, non productives, qui augmentent la part des salaires dans les dépenses publiques, de 21% à plus de 26% par rapport à la part des autres dépenses en matière sociale et d'investissement.

- La hausse du volume des dépenses du budget de l'Etat dans les années à venir (dépenses en matière sociale et d'investissement, service de la dette, dépenses pour les réfugiés syriens) contre une stabilité dans le volume des recettes publiques du fait de l'instabilité politique et sécuritaire sur le plan local et régional, des difficultés économiques et de la baisse de l'activité dans la majorité des secteurs économiques, notamment ceux liés aux services (tourisme, commerce, immobilier).

- Le recrutement dans la prochaine période d'environ 15 000 personnes dans l'armée et les services de sécurité du fait des événements sécuritaires.

- Les effets inquiétants sur les prestations de retraite et les indemnités de fin de service dus à l'augmentation de leur volume du fait de leur lien direct avec les nouveaux traitements et salaires. Ces effets augmenteront dans les prochaines années pour cause de départ de 22% des fonctionnaires en retraite et leur remplacement par de nouveaux fonctionnaires avec des salaires plus élevés.

Les dépenses en prestation de retraite et indemnités de fin de service ont augmenté depuis la fin de 2010 de presque 32% passant de 1 391 milliards de livres libanaises à 1 831 milliards de livres libanaises en 2013.

La dégradation des finances publiques mène à une croissance de la dette publique qui dépasse la croissance du PIB ce qui pousse les agences de notation internationales à abaisser la note du Liban, débouche sur une hausse des taux d'intérêt pour les secteurs privé et public et déstabilise la confiance qu'inspire le secteur bancaire libanais.

L'échelonnement :

La décision de la commission parlementaire d'échelonner la grille sur deux ans est considérée comme positive et saine sur le plan financier vu qu'elle réduit les répercussions de la grille sur le plan de l'économie, des finances et de l'inflation et accorde à l'Etat la possibilité de trouver de nouvelles ressources pour alimenter la grille. Celles-ci peuvent découler de l'amélioration de la situation économique dans la prochaine phase, d'un contrôle du gaspillage des dépenses publiques ou dans les institutions publiques, d'une amélioration du recouvrement et d'un contrôle de l'évasion fiscale.

Le gouvernement aurait cependant dû échelonner la grille sur quatre ou cinq ans au lieu de le faire sur deux ans afin de pouvoir absorber les répercussions de façon exhaustive et pour que les fonctionnaires ne perdent pas leurs acquis et que leur pouvoir d'achat ne régresse pas surtout que l'on prévoit une situation économique difficile durant la prochaine période.

L'approbation de la grille reste un droit pour les agents de la fonction publique, toutefois son exécution sans en avoir constaté le coût effectif de façon précise et sûre et sans en avoir assuré les ressources permanentes et provisoires, comporte des risques et des répercussions énormes qu'il serait tout à fait difficile de surmonter plus tard.

Ainsi, le gouvernement est requis d'inclure la grille toute entière, y compris ses dépenses et ses ressources dans le projet du budget de l'Etat et non pas en tant que partie du budget (cherté de vie), et ce, en conformité avec les principes d'universalité, d'unité et d'annualité du budget dans le but de parvenir à une lecture transparente et claire des chiffres du déficit effectif des finances publiques.

Le secteur bancaire et le financement économique

La dégradation des finances publiques et la hausse de la dette du Liban ont soulevé une problématique quant à la capacité du secteur financier du pays en général et bancaire en particulier, à financer les besoins croissants de l'Etat sans pour autant affecter sa capacité à financer le secteur privé, à un coût acceptable et sans que ce dernier ne constitue une entrave face à l'investissement.

Dans une tentative de définir une approche de la structure du financement de l'économie libanaise, ce chapitre traitera des quatre axes suivants :

- Existe-t-il au Liban un déficit de financement qui engendre une incapacité à réaliser des niveaux d'investissement élevés ?

- La distribution actuelle du financement bancaire est-elle susceptible d'avoir le plus grand impact possible sur l'économie en assurant une croissance durable et équitable ?

- Quelles sont les démarches nécessaires permettant d'atteindre un système de financement inclusif capable de stimuler la croissance et de contribuer à la réalisation de la justice sociale ?

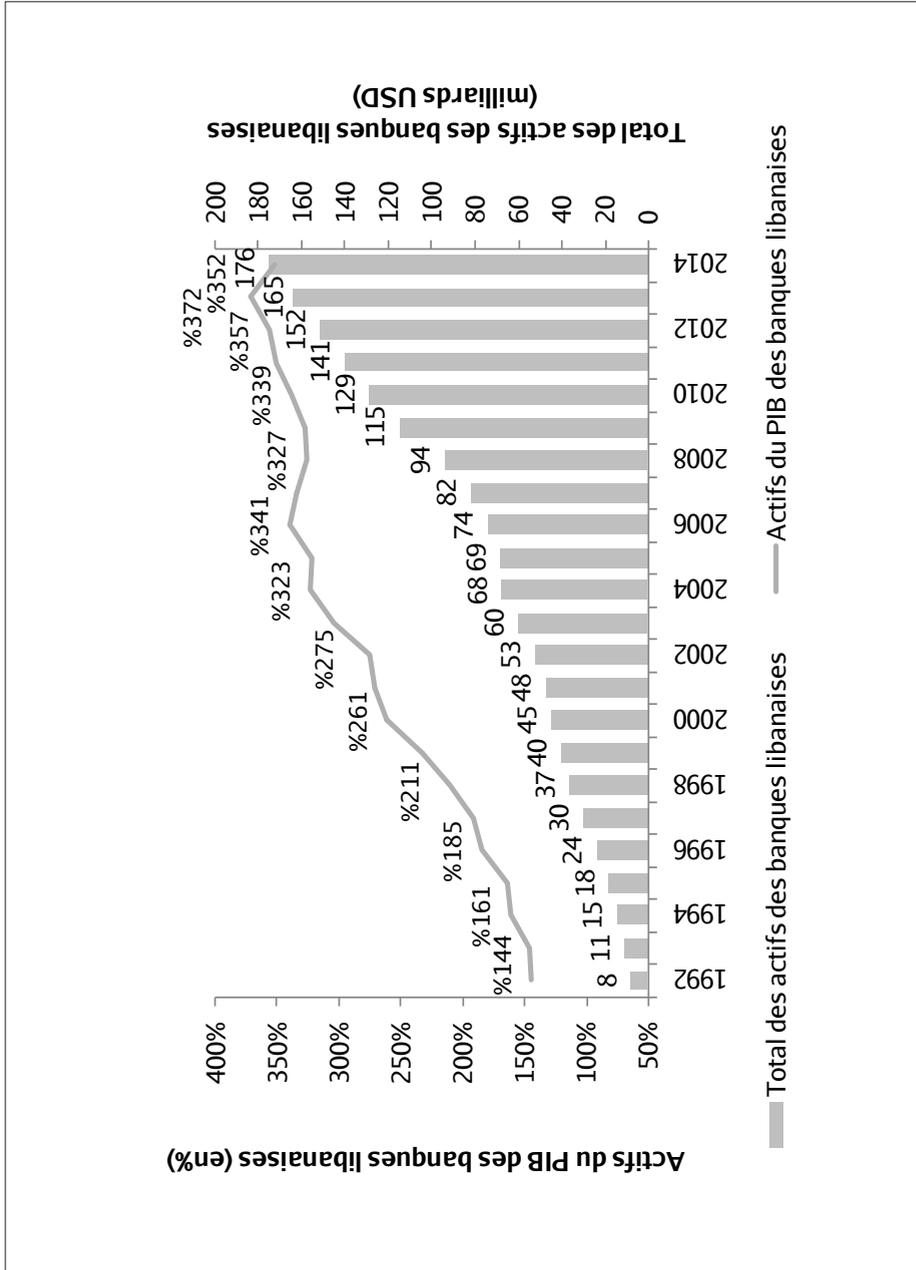
- Quels sont les difficultés et les risques liés à la capacité de financement ?

Mettre au point une approche relative à ces quatre axes permet de formuler une idée scientifique et réaliste sur l'état du secteur bancaire libanais sur la base de ses forces et de ses faiblesses ainsi que des opportunités à saisir et des défis à relever, ou plus précisément sous l'angle de la matrice SWOT (force, faiblesses, possibilités et menaces).

La première approche est liée au volume du secteur bancaire et aux prêts accordés au secteur privé et à leurs taux en comparaison avec le volume de l'économie nationale ou du produit intérieur brut.

L'un des principaux points forts du secteur bancaire libanais réside dans le volume de ce secteur en comparaison avec l'économie nationale. En effet, la volatilité qui a caractérisé les deux dernières décennies a démontré que les banques libanaises sont extrêmement résilientes et se caractérisent par une croissance stable. En effet, l'un des facteurs ayant permis cette croissance est que le secteur bancaire libanais est considéré comme l'un des plus grands vis-à-vis du volume de l'économie. Ainsi, en dépit de la guerre civile libanaise entre 1975 et 1990, le secteur bancaire a pu préserver son volume. Le total de son actif contre le produit intérieur brut a atteint 144% en 1992. Il a su conserver une croissance continue durant les 20 dernières années, ce qui a permis une

Schéma 1 : L'évolution du total de l'actif des banques libanaises



Source : Banque centrale, Fonds monétaire international (FMI)

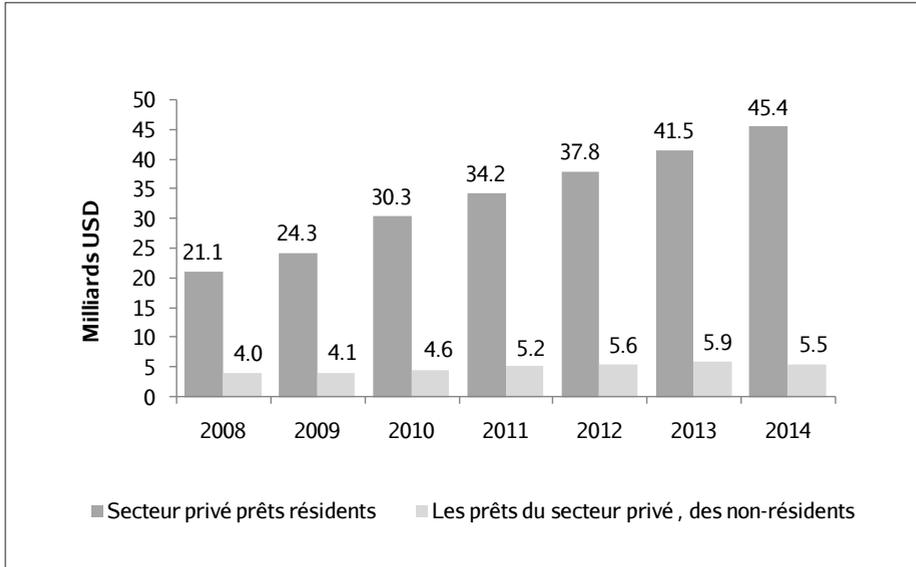
augmentation de l'actif bancaire d'une moyenne annuelle de 15,5%, atteignant ainsi 175,7 milliards de dollars en 2014, ce qui équivaut à 352% du produit intérieur brut du Liban. Par conséquent, avec une augmentation de l'actif ayant dépassé le triple du volume de l'économie libanaise, les banques libanaises représentent désormais non seulement une intermédiation financière, mais aussi un pilier principal de l'économie nationale.

Axe 1 : Forces : Le volume du secteur bancaire et les prêts octroyés au secteur privé

Une comparaison entre le Liban et les pays de la région révèle que le Liban possède l'un des taux du total de l'actif les plus élevés par rapport au produit intérieur brut. Celui-ci atteint 352% contre une moyenne de 161,9%, enregistrée dans le reste du monde, de 277,3% dans l'Union européenne et de 106,0% dans les marchés émergents. Ceci indique en effet la force du secteur bancaire libanais et prouve que le système monétaire libanais est à la base un système fondé sur les banques qui, elles, jouent un rôle principal dans le financement des sociétés, des particuliers et du secteur public. A cet égard, le total élevé de l'actif des banques libanaises contre le produit intérieur brut se compare avec un total de 179% en Jordanie, 114% aux Emirats Arabes Unis, 100% en Turquie, 306% en France et 230% en Allemagne. Le volume des banques par rapport au produit intérieur brut a permis de financer et le secteur public - les banques possédant une part importante du total de la dette publique - et le secteur privé, là où les prêts octroyés ont représenté plus de 102% du produit intérieur brut en 2014.

La forte croissance du secteur bancaire a permis de satisfaire les besoins du secteur public sans que cette réponse représente une concurrence de taille aux prêts accordés au secteur privé. En effet, les banques ont continué à témoigner de leur soutien au secteur privé, tant au niveau des entreprises que des particuliers, et ce, par une offre ininterrompue de prêts à ce secteur.

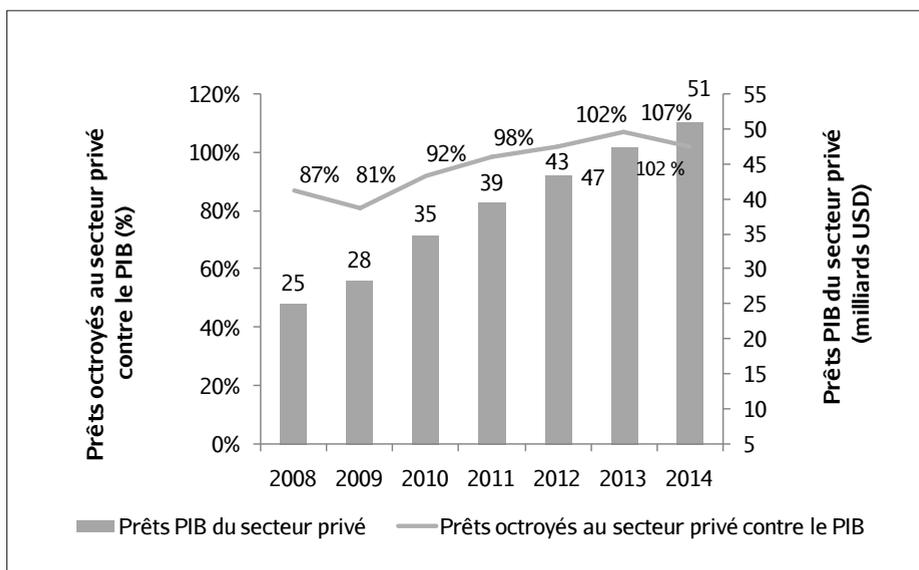
Les prêts accordés au secteur privé, résident ou non résident, ont su garder leur rythme à la hausse, bien que moins rapide, et ce, en dépit du ralentissement de la croissance économique au Liban durant les dernières années. Ce rythme a en effet atteint 50,9 milliards de dollars à la fin de 2014, enregistrant une croissance annuelle de 7% après avoir enregistré 9% en 2013 et 11% en 2012. Les prêts accordés au secteur privé résident représentent la plus grande partie de ces prêts et affichent un taux de 89% contre 11% pour le secteur non résident, qui est en majorité lié au financement de projets d'hommes d'affaires libanais à l'étranger (particulièrement dans les pays arabes et en Afrique).

Schéma 2 : Les prêts octroyés au secteur privé

Source : Banque centrale, Association des banques du Liban

Les banques jouent un rôle primordial dans le financement du secteur privé, des entreprises et des particuliers, à un coût acceptable. En effet, la moyenne des intérêts sur les prêts en livres libanaises a enregistré 7,3% en 2014 et celle en devises étrangères 7% pour la même année. Rappelons à cet égard que le taux des prêts accordés au secteur privé contre le produit intérieur brut a atteint 102% au Liban, un taux considéré comme élevé en comparaison avec les pays émergents comme la Jordanie (72%), les Emirats Arabes Unis (59%) et la Turquie (57%). Ainsi, par ses prêts, le secteur bancaire représente l'appui principal aux secteurs moteurs de l'économie du Liban, tant au niveau de l'investissement que de la consommation. La hausse des taux de prêts accordés au secteur privé par rapport au produit intérieur brut est due au fait que le secteur bancaire représente pour les entreprises et les particuliers, l'accès principal au financement, et ce, pour deux raisons : premièrement, le Liban ne possède pas de marché d'actions et d'obligations qui, s'il existait, représenterait une alternative à l'accès des entreprises au financement. Deuxièmement, les entreprises et les institutions libanaises se distinguent par leur nature individuelle et familiale ce qui les rend faibles sur le plan de la capitalisation et limite leurs capacités à s'autofinancer.

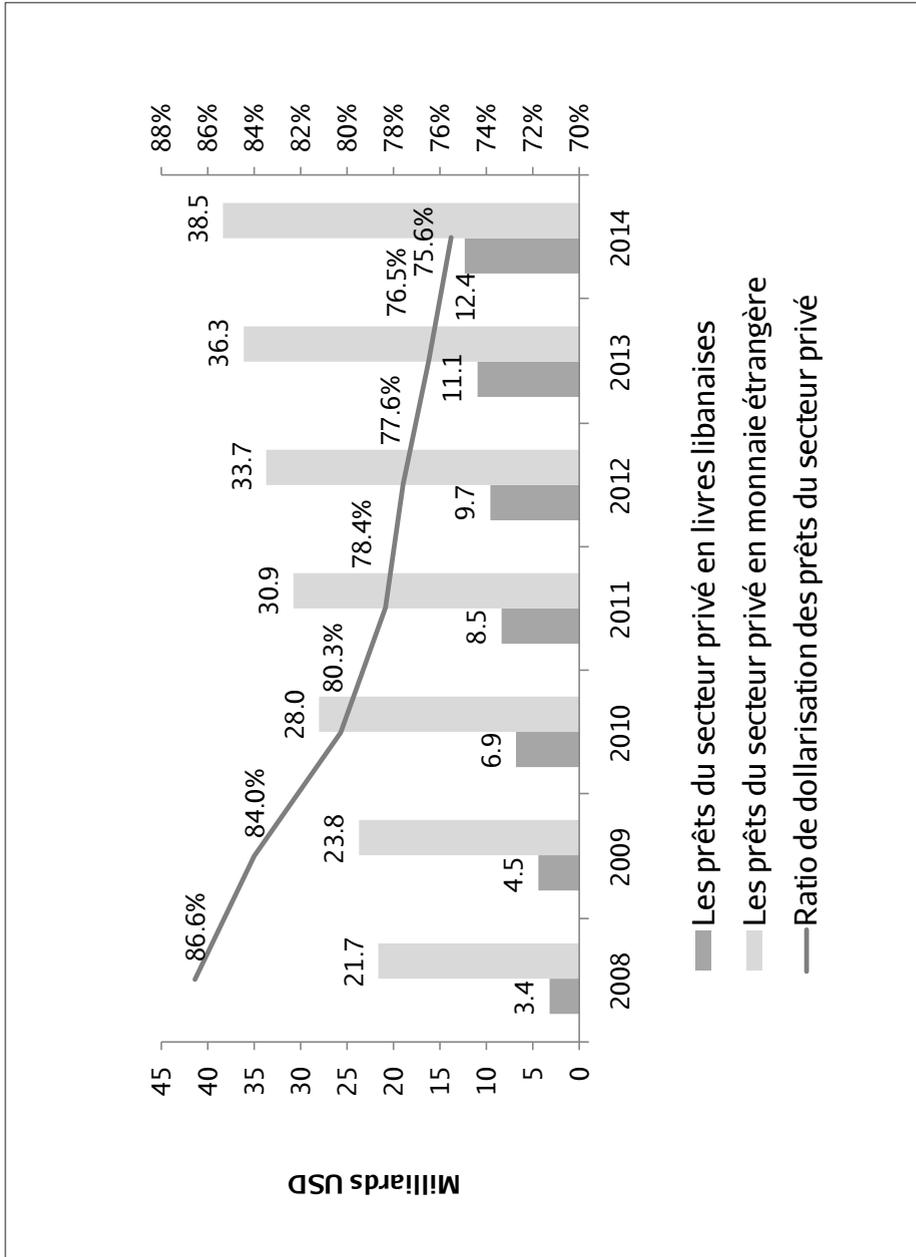
Schéma 3 : Les prêts du secteur privé par rapport au produit intérieur brut



Source : Banque centrale, Association des banques du Liban, Fonds monétaire international (FMI)

Il faudrait souligner sur ce plan-ci que les prêts accordés au secteur privé en livres libanaises ont connu une croissance qui a dépassé ceux octroyés en devises étrangères. En effet, entre 2008 et 2014, les prêts en livres libanaises ont augmenté d'une moyenne annuelle de 25,1% contre 10,1% pour ceux en devises étrangères, pour la même période, ce qui a permis un recul du taux de la dollarisation des prêts de 86,8% en 2008 à 75,6% en 2014. Ce recul est dû aux motivations offertes par la Banque du Liban pour certains types de prêts, outre les prêts bonifiés en livres libanaises. A cet égard, nous rappelons que celle-ci avait lancé en début de 2013 un programme motivant les banques à accorder des prêts à tous les secteurs économiques dans le but de relancer la croissance économique. Dans le cadre de cette initiative, elle a mis au service des banques un montant d'environ 1,4 milliard de dollars avec un intérêt de 1% visant à accorder des prêts aux entreprises et aux ménages après avoir épuisé le mécanisme des réserves obligatoires. Les banques, de leur côté, ont encouragé cette initiative et une grande partie des montants alloués aux prêts des entreprises et de logement a été consommée. Par ailleurs, les banques bénéficient, sur le plan du financement du secteur privé, de partenariats avec la Banque européenne d'investissement (BEI), l'Agence française de développement (AFD), la Société financière internationale (IFC), le Fonds arabes pour le développement et le Fonds monétaire arabe.

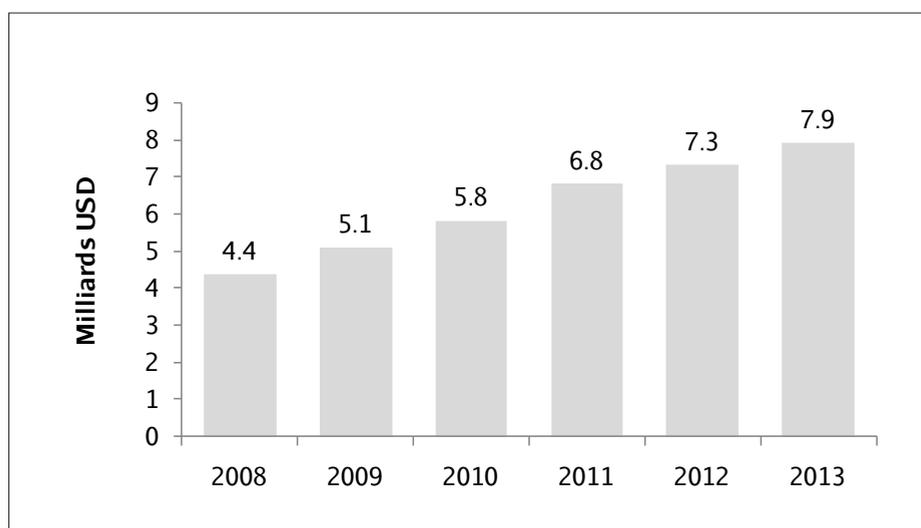
Schéma 4 : Le taux de la dollarisation des prêts octroyés au secteur privé



Source : Banque centrale, Association des Banques du Liban

Les entreprises accaparent la majeure partie des prêts accordés au secteur privé. Ceux-ci ont atteint 59% à la fin de 2013. Ils se répartissent entre grandes entreprises, bénéficiant de 32% de ces prêts et petites et moyennes entreprises, profitant de 17% de ceux-ci. Il serait utile de relever que ces dernières ont récemment reçu une attention accrue de la part des banques libanaises. En effet, les prêts qui leur ont été accordés ont augmenté, passant de 4,4 milliards de dollars en 2008 à 7,9 milliards de de dollars en 2013. Il faudrait indiquer que la Banque du Liban a eu un rôle efficace en motivant les banques à octroyer des prêts aux petites et moyennes entreprises, en parallèle avec le rôle assumé par Kafalat. La circulaire n° 331 visant à appuyer la croissance économique et sociale et à contribuer à créer des opportunités d'emploi au Liban, fondées sur les compétences intellectuelles et créatives, représente en effet la dernière démarche de motivation en date qu'a suscitée la Banque du Liban. Cette circulaire encourage les banques libanaises à contribuer au capital des entreprises libanaises locales et émergentes, complète une série de décisions dont le but est de financer les entreprises et d'améliorer le cycle économique, et prévoit la création d'emplois-cadres pour appuyer la main d'œuvre hautement qualifiée parmi les jeunes libanais. Cette démarche permettrait de trouver des sources de financement pour les entreprises fondées sur l'économie du savoir qui bénéficient de revenus élevés, sachant bien que ces entreprises avaient, dans le passé, affronté des défis au niveau de l'accès au financement.

Schéma 5 : Les prêts octroyés aux petites et moyennes entreprises

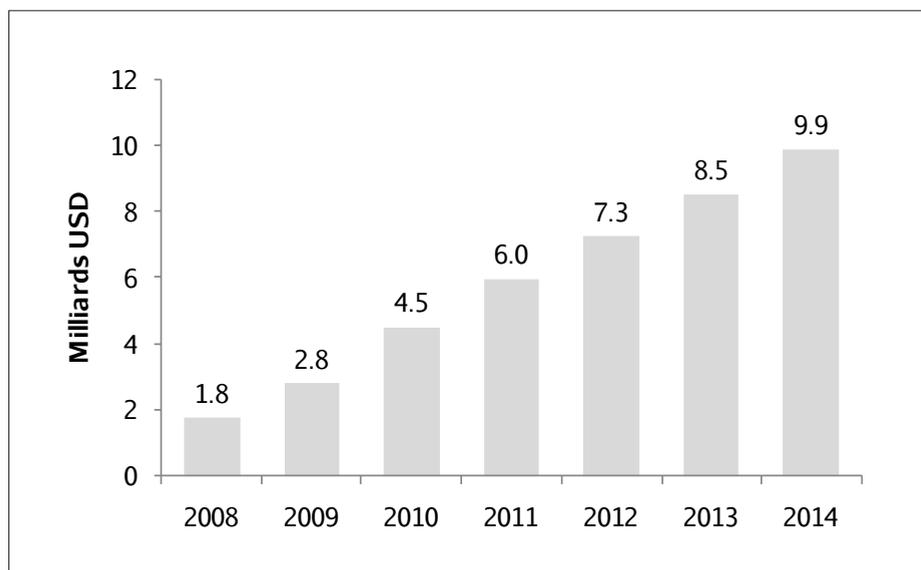


Source : Association des Banques du Liban

La répartition des prêts sur les secteurs a connu une transformation structurelle au cours de la dernière décennie. Les prêts personnels ont en effet augmenté de sept fois leur taux pour financer la consommation et leur part dans le total des prêts offerts au secteur privé a doublé pour atteindre 28,8%. Cette croissance de ce genre de prêt reflète la stratégie adoptée par les banques libanaises qui vise à octroyer des prêts parfaitement garantis avec des intérêts élevés. Ainsi, nous retrouvons parmi les prêts personnels les plus fréquents ceux accordés au logement qui ont augmenté d'une moyenne annuelle de 35% entre 2008 et 2014 pour atteindre 9,9 milliards de dollars en 2014. Il faudra souligner à cet égard que la Banque du Liban a joué un rôle primordial dans l'encouragement des banques à octroyer des prêts de logement, plus particulièrement aux ménages à faible revenu. Les statistiques de la Banque centrale indiquent une hausse notable dans le nombre d'emprunteurs qui ont bénéficié d'exonérations. Ce chiffre a effectivement augmenté, passant de 85,998 emprunteurs en 2013 à 94,305 en 2013. La Public Corporation for Housing joue également un rôle essentiel sur ce plan-ci. En effet, depuis sa création en 1996, elle s'est fixé pour objectif de fournir des prêts bonifiés, dont les durées varient entre 10 et 30 ans, aux ménages à faible revenu mensuel dont le montant ne dépasse pas 6,75 millions de livres libanaises (soit 4 500 de dollars). En 2013, cette institution a reçu 6 480 demandes de prêt de logement et en a approuvé 5 701, soit 88% des demandes totales. En parallèle, 5 533 contrats de prêt de logement ont été signés, d'une valeur totale de 1 061 milliards de livres libanaises (674 millions de dollars) au cours de la même année.

Ces prêts bonifiés ont non seulement contribué à relancer l'économie, mais aussi à réaliser une stabilité sociale, notamment au niveau du logement, et ont permis à de nombreuses familles libanaises, résidant ou non au pays, de pouvoir acquérir un logement. Sur un autre plan, les prêts étudiants ont permis de couvrir les frais d'éducation et d'assurer un meilleur avenir pour bon nombre d'entre eux. C'est ainsi que les banques libanaises jouent désormais un rôle dans l'amélioration de la situation sociale des ménages et des particuliers au Liban.

Schéma 6 : Les prêts de logement



Source : Banque centrale

Il serait utile de souligner qu'en dépit du volume important des prêts bancaires accordés au secteur privé, ce dernier a su garder un ratio de liquidité élevé. Les prêts accordés en devises étrangères ont atteint, par rapport aux dépôts effectués en ces devises, 40,5% en 2014, alors que ceux octroyés en livres libanaises au secteur privé ont enregistré 25,1% pour la même période. Ces taux peu élevés sont en effet la preuve de la grande capacité de financement par les banques libanaises, ce qui reflète la possibilité pour celles-ci de persévérer leur rôle moteur de financement auprès des entreprises et des particuliers.

Ainsi, l'on note que l'économie libanaise ne souffre pas d'un manque dans sa capacité de financement vu que le volume des banques et leur taux par rapport au produit intérieur brut les rendent capables de financer à la fois le secteur public et le secteur privé et leur permettent de garder un ratio de liquidité élevée, ce qui représente une réalisation de taille vu la situation politique et sécuritaire que connaît le pays.

Toutefois, la disponibilité de liquidités et la capacité de financement ne veulent pas nécessairement dire que ces liquidités sont bien distribuées. En effet le volume est une chose alors que la distribution en est une autre, et c'est ce que nous allons aborder dans le second axe. En réalité, la distribution des prêts au Liban bat de l'aile à deux niveaux :

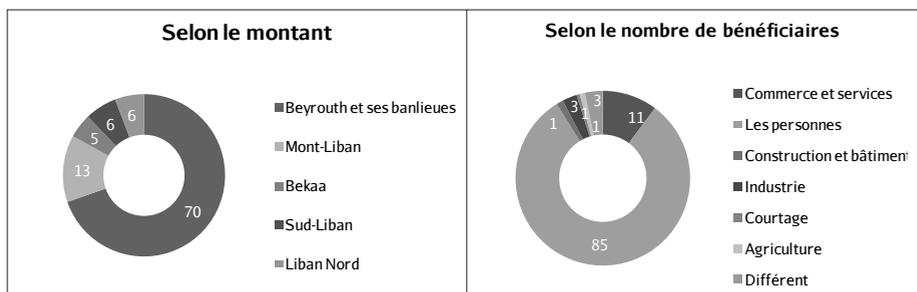
premièrement, au niveau macro-économique où l'on témoigne d'une absence de diversification dans les prêts sectoriels et deuxièmement, au niveau micro-économique, où la concentration des prêts est vraiment élevée.

Axe 2 : Faiblesses : La distribution des prêts au Liban

L'une des faiblesses du secteur bancaire serait l'absence de diversification dans les prêts sectoriels. En effet, les prêts accordés aux secteurs économiques se concentrent en majorité dans le secteur du commerce et des services où les prêts octroyés ont représenté presque 33,8% du total des prêts accordés au secteur privé durant le premier trimestre de 2015, sachant bien que seulement 11% des emprunteurs en bénéficient. Par ailleurs, les prêts accordés aux particuliers représentent 28,6% du total du montant des prêts et se concentrent en leur majorité dans les prêts de logement (à peu près 61%). Les prêts immobiliers et construction ont représenté 16,9% pour la même période sachant que 1,4% des emprunteurs en ont bénéficié. En contrepartie, l'on note que les secteurs de l'industrie et de l'agriculture jouissent de taux de prêts moins élevés. En effet, leurs parts ont respectivement atteint 11% et 12% vers la fin du premier trimestre de 2015. Il faudrait souligner à cet égard que les prêts bancaires octroyés au secteur de l'agriculture comprennent les prêts directs uniquement et ne reflètent pas les prêts indirects relatifs aux coopératives et aux importateurs agricoles. Ils ne comprennent pas non plus les prêts accordés au commerce de produits agricoles ou d'origine animale et à l'achat de machines et de matériel agricoles.

Ainsi, l'on peut conclure que le secteur du commerce et des services dispose de la plus grande part de prêts parmi les autres secteurs, et est suivi par le secteur des particuliers et celui de l'immobilier et de la construction qui représentent ensemble presque 80% des prêts. Vu que ces trois secteurs sont affectés par les chocs économiques, politiques et sécuritaires, l'on déduit que les prêts du secteur bancaire libanais sont eux aussi exposés aux mêmes risques.

Schéma 7 : La distribution des prêts octroyés par le secteur bancaire aux divers secteurs (mars 2015)



Source : La Banque du Liban

A la lumière du développement survenu dans la part de chacun des secteurs économiques par rapport aux prêts bancaires, il apparaît que la part du secteur du commerce et des services a baissé, passant de 38,2% en 2009 à 34% en 2014, alors que la part des particuliers a augmenté passant de 22,2% en 2009 à presque 29% en 2014. Le secteur de l'immobilier et de la construction a également connu une hausse dans les prêts qui lui sont accordés, d'environ 2%. En contrepartie, le secteur de l'industrie a bénéficié d'une stabilité dans sa part de prêt enregistrant presque 11%. Le secteur de l'agriculture a connu une hausse qui n'a malgré tout pas réussi à dépasser 1% des prêts. Ainsi, en dépit des changements apportés à la distribution des prêts bancaires aux secteurs économiques, le secteur du commerce et des services accapare toujours la plus grande partie des prêts accordés au secteur privé, alors que les prêts des secteurs industriel et agricole restent relativement faibles. Ceci est dû à l'adoption des banques libanaises d'une politique de financement prudent (Conservative Financing) qui se fonde principalement sur les prêts à court et moyen terme, comme les prêts personnels et la plupart des prêts accordés au commerce et aux services.

Tableau 1 : L'évolution des prêts octroyés par le secteur bancaire aux divers secteurs

Evolution des crédits bancaires octroyés aux divers secteurs				
	2009		2014	
	Montant (en milliards de \$)	Pourcentage (%)	Montant (en milliards de \$)	Pourcentage (%)
Commerce et services	12.1	38.2%	19.5	4.0%
Particuliers	7.0	22.2%	16.5	28.8%
Immobilier et construction	4.8	15.3%	9.6	16.7%
Industrie	3.7	11.8%	6.2	10.8%
Intermédiation financière	2.6	8.2%	3.4	6.0%
Agriculture	0.3	9.0%	0.7	1.1%
Divers	1.1	3.4%	1.5	2.6%
Total	31.6	100%	57.3	100%

Source : Banque du Liban

L'absence de diversification au niveau des prêts sectoriels est également due à une absence de diversification dans la production économique au Liban. En effet, l'économie du pays se base principalement sur le secteur du commerce et des services qui représente presque 54,8% du produit intérieur brut, se plaçant ainsi parmi les taux les plus élevés au monde. Les sous-secteurs principaux inclus dans le commerce et les services sont le commerce (29,3% du PIB), les services financiers (14,5%) et le tourisme (11,7%). Au cours des deux dernières décennies, les secteurs touristique et financier ont formé la structure de base de l'économie nationale et ont grandement contribué à la croissance du produit intérieur brut, sans omettre de mentionner leur rôle dans la création d'emplois. Ils sont suivis, en matière d'importance par rapport à la contribution au produit intérieur brut, par le secteur de l'immobilier et de la construction qui représente presque 19,8% du revenu national et qui est aidé par des flux de capitaux robustes et stables vers le marché. Un autre facteur appuyant la croissance de ce secteur est la demande réelle de propriété en vue d'obtention d'un logement et non de spéculation. En effet, au moment où le rôle du secteur du commerce et des services et celui de l'immobilier et de la construction prenaient de l'ampleur, le rôle des secteurs de l'industrie et de l'agriculture s'amenuisait. Aujourd'hui, l'industrie ne représente que près de 11,3% du produit intérieur brut alors que l'agriculture ne représente que 4,1%. Pour ce qui est du secteur industriel, le Liban fait face à de nombreux défis dans son parcours vers la réalisation d'une croissance industrielle. L'on souligne tout particulièrement la prévalence d'une instabilité politique et les réglementations qui n'encouragent pas le développement des industries. En outre, les coûts de production élevés notamment en matière de main d'œuvre et d'énergie, ont poussé les industries libanaises à se tourner vers des usines de transformation et d'assemblage. Par ailleurs, le secteur de l'agriculture fait également face à des défis pareils tels que les coûts élevés des facteurs de production avec en plus une exposition aux changements climatiques et une concurrence étrangère représentée par l'importation de produits agricoles, ce qui a incité le secteur agricole à se diriger vers une agriculture commerciale, prête à l'exportation.

L'on relève à cet égard que dans le but de parvenir à une diversification dans les prêts sectoriels, la Banque du Liban a essayé d'encourager les banques à prêter aux secteurs industriel et agricole en ayant recours à des prêts bonifiés. Ceux-ci comprennent : les prêts bonifiés à moyen et long terme, les prêts bonifiés garantis par Kafalat, les prêts bonifiés octroyés conformément au protocole signé avec la Banque européenne d'investissement, les prêts bonifiés accordés par la Société financière

internationale, les prêts bonifiés accordés par l'Agence française de développement et bien d'autres. Le montant de ces prêts bonifiés octroyés aux secteurs économiques et bénéficiant de l'appui de la Banque Centrale a atteint 2,73 milliards de dollars à la fin de 2014, avec une majorité de prêts destinés à l'industrie, suivis par les prêts consacrés au secteur touristique et agricole. Les prêts agricoles ont représenté la plus grande part des prêts bonifiés, atteignant 1,45 milliard de dollars et représentant 53,1% du total des prêts. Le secteur touristique a été, quant à lui, classé deuxième en ce qui concerne le montant des prêts bonifiés, bénéficiant de 0,92 milliard de dollars entre 2011 et 2014, enregistrant 33,7% du total des prêts bonifiés. En ce qui a trait au secteur agricole, ce dernier a pu bénéficier entre 2011 et 2014 de prêts bonifiés d'un montant de 0,36 milliard de dollars, enregistrant 13,2% du total de ces prêts. Ainsi, l'on peut déduire que cette démarche entreprise par la Banque du Liban, contribue graduellement non seulement à relancer l'économie, mais aussi à améliorer l'équilibre dans les prêts sectoriels.

La seconde faiblesse de la distribution des prêts bancaires comprend non seulement la concentration sectorielle, mais aussi celle touchant les particuliers. Telle est en effet la réalité qui prévaut au Liban où nous remarquons qu'à la fin du premier trimestre de 2015, le montant des prêts dont la valeur était en deçà de 25 millions de livres libanaises, a atteint presque 4,3% du total du montant des prêts octroyés au secteur privé. Ces prêts sont répartis sur 62,8% de bénéficiaires. Un autre exemple révèle que 21,8% des emprunteurs ont bénéficié de prêts dont la valeur varie entre 25 et 100 millions de livres libanaises, représentant 6,2% seulement du total du montant des prêts accordés au secteur privé. En contrepartie, les prêts dont le montant dépasse 10 000 millions de livres libanaises ont représenté 46,5% du montant des prêts octroyés par le secteur bancaire sachant que 0,23% du total des emprunteurs en a bénéficié. Par conséquent, le taux de concentration élevé qui caractérise les prêts au Liban reflète les liens solides entre les grandes banques libanaises, les grandes entreprises et les groupes économiques. De nombreux secteurs importants tels que les petites et moyennes entreprises demeurent toujours des exceptions vu qu'ils ne bénéficient pas suffisamment des services bancaires. Cette concentration élevée dans les prêts reflète également le besoin de réactiver le mécanisme de prêts accordés aux petites entreprises et de développer l'industrie de la microfinance.

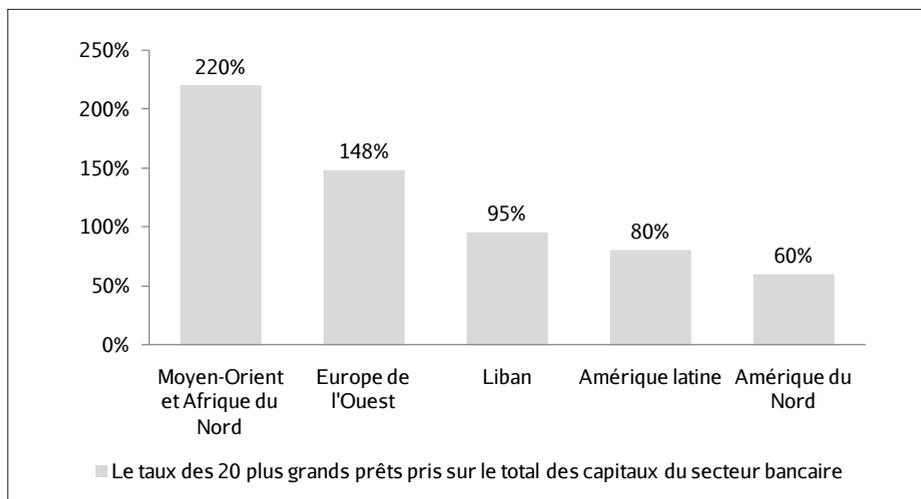
Tableau 2 : La distribution des crédits selon les montants et les bénéficiaires

Distribution des crédits selon les montants et les bénéficiaires (mars 2015)		
Montants des crédits (en millions de livres libanaises)	Distribution selon le montant	Distribution selon les bénéficiaires
Moins de 25	4.29%	62.81%
De 25 à 100	6.16%	21.80%
De 100 à 500	15.24%	12.66%
De 500 à 1000	5.09%	1.22%
De 1000 à 5000	13.53%	1.50%
De 5000 à 10000	9.13%	0.21%
Plus de 10000	46.54%	0.23%

Source : Banque du Liban

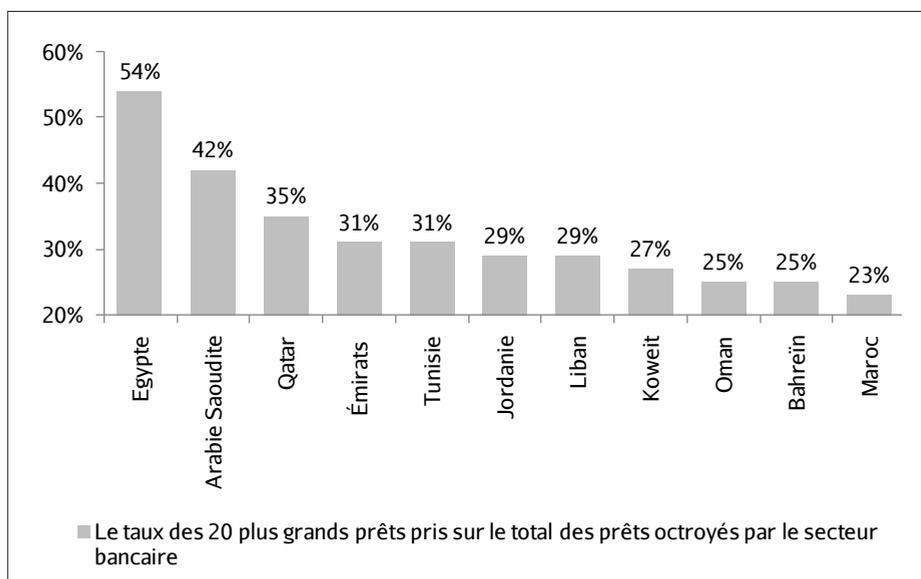
L'un des meilleurs indices mettant en relief le niveau de concentration des prêts serait le ratio des 20 plus grands prêts pris sur le total des capitaux du secteur bancaire (ratio des 20 plus grands prêts à risque par rapport au capital) et le taux des 20 plus grands prêts pris sur le total des prêts octroyés par le secteur bancaire (ratio des 20 plus grands prêts à risque par rapport aux prêts). En 2010, le taux des plus grands prêts pris sur le total des capitaux des banques libanaises a atteint 95% contre 60% en Amérique du Nord, 80% en Amérique Latine, 220% dans les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord. Par conséquent, il apparaît que le Liban connaît un certain taux de concentration dans ses prêts, similairement à la situation dans les pays voisins. Par ailleurs, l'on note que le taux des 20 plus grands prêts pris sur le total des prêts consentis au Liban a atteint 29% en 2010 contre 54% en Egypte, 42% en Arabie Saoudite, 27% au Koweït et 25% au Maroc. En effet, la plupart des pays dans la région du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, y compris le Liban, se caractérisent par une concentration élevée dans leurs prêts, et ce, vu l'accès restreint au financement dont bénéficient les petites et moyennes entreprises.

Schéma 8 : Le taux des 20 plus grands prêts pris sur le total des capitaux du secteur bancaire



Source : Agence de notation Standard & Poor's, Banque mondiale.

Schéma 9 : Le taux des 20 plus grands prêts pris sur le total des prêts octroyés par le secteur bancaire



Source : Agence Standard & Poor's, Banque Mondiale.

Une comparaison entre le Liban et les pays de la région en ce qui concerne le taux de concentration des prêts du secteur bancaire permet de démontrer que ce secteur, au Liban comme dans tous les autres pays de la région, accorde les prêts à une petite catégorie d'entreprises et de particuliers. Dans un même contexte, l'on remarque que le lien entre le nombre de prêts par mille citoyens et le taux de prêts octroyés par rapport au produit intérieur brut indique que le Liban se trouve en dessous de la droite de régression linéaire (Simple Regression Line) qui elle, indique le montant du nombre de comptes de prêts prévus par les taux des prêts accordés par rapport au produit intérieur brut. En dépit du fait que le taux des prêts accordés contre le produit intérieur brut au Liban atteint presque 102%, il se trouve que le nombre de comptes de prêts pour chaque 1 000 citoyens ne dépasse pas 314. Ceci démontre que le secteur bancaire libanais reste en retrait par rapport à certains pays dans la région du Moyen-Orient où le nombre des comptes de prêts pour chaque 1 000 citoyens atteint un niveau élevé comme en Turquie (875) et aux Emirats Arabes Unis (650) au moment où l'on considère que le taux des prêts contre le produit intérieur brut est faible dans ces pays en comparaison avec le Liban.

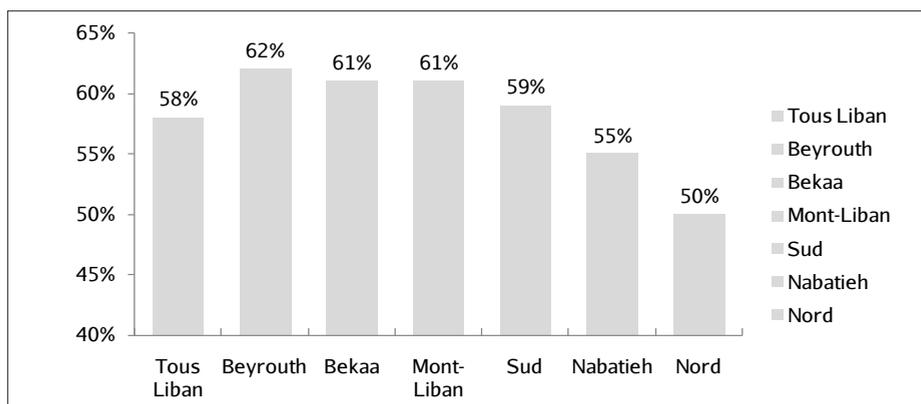
Axe 3 : Les possibilités ou les démarches requises pour l'élaboration d'un système de financement intégral qui contribue à la réalisation d'une croissance durable et équitable.

Premièrement : Promouvoir l'égalité dans la distribution des activités bancaires entre les régions

Malgré la croissance considérable qu'a connue le secteur bancaire libanais et malgré le développement des services bancaires durant la dernière décennie, beaucoup de régions libanaises ne bénéficient pas suffisamment de ces services. Ces régions sont considérées comme des zones fertiles pour les banques qui peuvent en bénéficier pour élargir leurs activités à l'intérieur du pays. Dans une étude menée par InfoPro Research en 2010, il apparaît que presque 58% des citoyens libanais bénéficient des services bancaires contre 42% qui n'en profitent aucunement. Cette étude a également démontré que parmi ceux qui n'en bénéficient pas, presque 85% pensent sérieusement à accéder à au moins un seul service bancaire. Par ailleurs, le taux de bancarisation (Bankerization Rate) diffère d'une région à l'autre. A Beyrouth par exemple, presque 62% des habitants bénéficient des services bancaires. Ceci s'applique également au Mont-Liban et à la Békaa où 61% des habitants de ces deux régions profitent de la présence de succursales de banques commerciales. En contrepartie 55% des habitants de Nabatiyeh et 50% des habitants du Nord possèdent un compte ou disposent d'un prêt bancaire. Cette différence dans la bancarisation entre les régions libanaises indique qu'il existe une possibilité pour les banques libanaises de fournir leurs services localement, ce qui pourrait

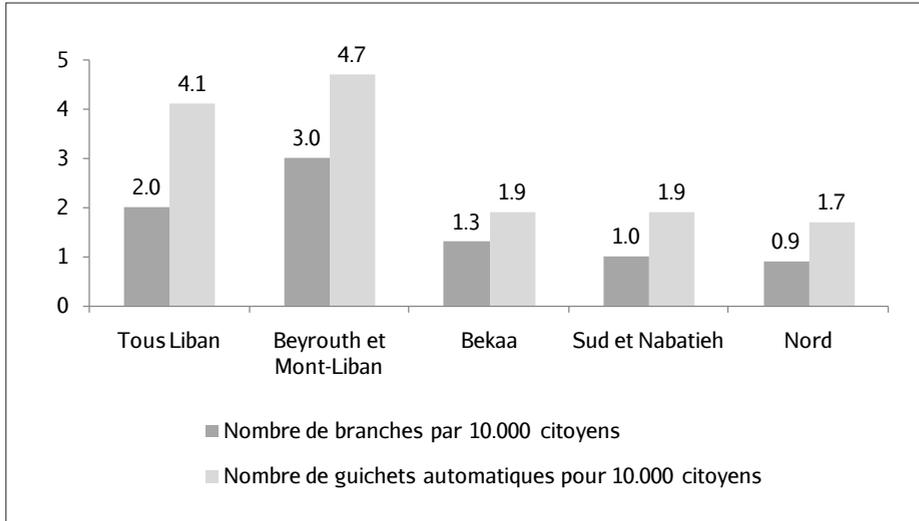
assurer une croissance supplémentaire pour leur actif, leurs dépôts, leurs prêts et par conséquent leurs profits.

Schéma 10 : Le taux de bancarisation dans les régions libanaises



Source : InfoPro Research

La différence dans la répartition de l'activité bancaire entre les régions apparaît par la distribution inégale des succursales des banques sur le territoire libanais. Vers la fin de 2014, il existait à Beyrouth et dans sa banlieue 548 succursales de banques, soit 53,7% du total du réseau des succursales. Au cours de la même année, la région du Mont-Liban a accueilli 19,0% des succursales (soit 194 succursales). En contrepartie, la région du Nord n'accueillait que 9,9% des succursales des banques commerciales et la Békaa 6,7% de celles-ci. Sur le plan de la bancarisation dans les régions libanaises par rapport à leur nombre d'habitants, il apparaît, selon l'étude menée par InfoPro Research, que les régions de Beyrouth et du Mont-Liban disposent d'environ 3,0 succursales et 4,7 guichets automatiques pour chaque 10 000. Les deux régions du Sud et de Nabatiyeh disposent quant à elles de 1,0 succursale et de 1,9 guichet automatique pour chaque 10 000 citoyens. Par conséquent, il existe une possibilité pour les banques commerciales du Liban d'attirer plus de clients provenant des régions qui n'en bénéficient pas suffisamment, et ce, par l'ouverture de nouvelles succursales et la mise en place de nouveaux guichets automatiques.

Schéma 11 : Le nombre de succursales et de guichets automatiques dans les régions libanaises

Source : InfoPro Research

Il faudra souligner que l'élargissement des banques menant leurs activités à l'intérieur des régions libanaises dépend grandement de l'amélioration du développement régional dans le pays. En effet, le Liban souffre d'un problème de développement inégal et d'une concentration au niveau du développement économique et social. De ce fait, la conception de plans et projets développementaux est un besoin fondamental pour réaliser le développement régional qui, à son tour, peut accroître les opportunités d'emploi dans les régions et développer leur économie. Ce développement équilibré devrait également encourager les banques à s'intégrer dans toutes les régions libanaises et à contribuer à leur développement et à la relance de leur économie. Ainsi le profit deviendrait-il réciproque et les régions libanaises pourraient-elles bénéficier des services bancaires qui ne leur étaient pas accessibles auparavant, alors que les banques, elles, profiteront d'un élargissement à l'échelle locale avec tout ce qu'une occasion pareille peut générer comme profit tant au niveau de la croissance du volume des activités bancaires qu'au niveau de l'augmentation de leurs gains.

Deuxièmement : Promouvoir le financement des petites et moyennes entreprises

Les banques bénéficient d'une occasion réelle pour élargir leurs activités liées au financement des petites et moyennes entreprises. En effet, celles-ci jouent un rôle essentiel dans l'économie libanaise bien qu'il n'existe pas de statistiques précises quant à leur

contribution au produit intérieur brut. Ceci est partiellement dû à l'absence d'une définition explicite et approuvée relative à ces entreprises. Ainsi, la Commission européenne pour sa part, définit les petites et moyennes entreprises comme des entreprises participant à l'économie, abstraction faite de leur forme juridique, employant moins de 250 employés, ou dont l'actif ne dépasse pas 50 millions d'euros et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 43 millions d'euros. Cependant, la Commission européenne, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et certains gouvernements de pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord modifient cette définition en séparant les petites des moyennes entreprises. Les petites entreprises par exemple, sont celles qui emploient moins de 50 personnes et dont le chiffre de ventes annuelles ou le total de leur actif ne dépasse pas 10 millions d'euros. Bien sûr, cette définition varie tout naturellement dans de nombreuses économies du Moyen-Orient vu le faible volume d'entreprises locales. Au Liban, le ministère de l'Economie et du Commerce ainsi que Kafalat (qui est une société financière libanaise dont le but est d'aider les petites et moyennes entreprises à accéder au financement par l'entremise des banques commerciales) définissent les petites et moyennes entreprises comme étant celles qui emploient 200 employés au maximum. Un rapport établi par Kafalat indique qu'en cas d'application de la définition de l'Union européenne aux petites et moyennes entreprises au Liban, ces entreprises représenteront 95% des entreprises au Liban et assurant 80% des emplois. La majorité de ces entreprises sont classées dans la catégorie des « micro-entreprises » du fait qu'elles comptent sur la vente au détail et se concentrent essentiellement sur la subvention des besoins du marché local.

Par conséquent, les petites et moyennes entreprises sont considérées comme nécessaires pour relancer l'économie libanaise, et ce, parce qu'elles adoptent des modèles d'affaires innovateurs, jouent un rôle efficace dans le développement d'industries traditionnelles et orientent le développement dans les secteurs de connaissances (secteurs axés sur les connaissances) tels que la technologie de l'information et de la communication et les médias. En dépit de leur grand volume et de la place importante qu'elles occupent dans l'économie libanaise, elles rencontrent des obstacles quant à l'accès au financement accordé par les banques commerciales. Cette insuffisance dans le financement est due à plusieurs raisons dont notamment les données insuffisantes et contradictoires fournies qu'elles fournissent du fait de l'absence de systèmes de comptabilité adéquats pour la gestion financière et les prévisions, contrairement aux grandes entreprises qui elles, surmontent ce problème plus facilement.

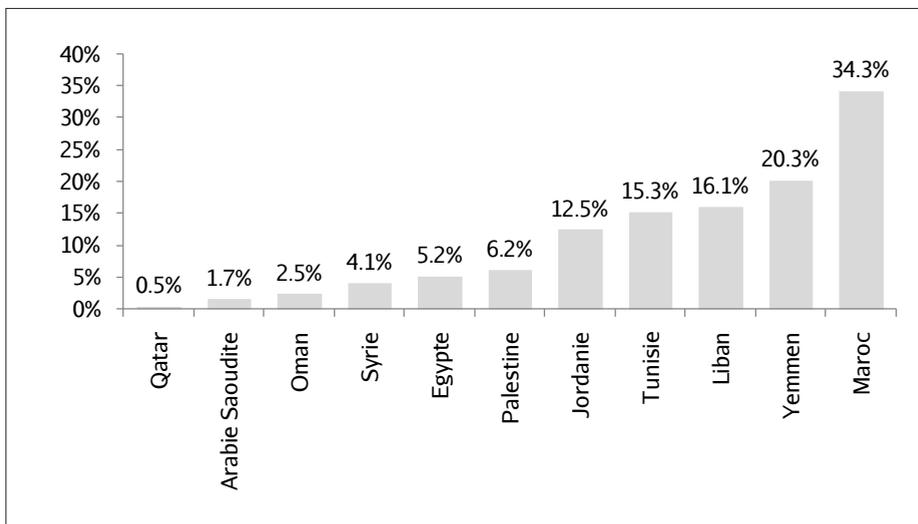
Ce manque dans les données des petites et moyennes entreprises devient encore plus accru dans les entreprises à type familial vu que les limites entre le prêt personnel et le prêt professionnel s'estompent et qu'il devient de plus en plus difficile pour les banques

d'évaluer la capacité de l'entreprise/famille à rembourser le prêt. Un autre problème se pose également par rapport aux garanties que présentent ces entreprises et qui sont souvent refusées par les banques. De plus, les banques supportent des coûts élevés constants pour l'évaluation des dossiers de prêts se rapportant aux petites et moyennes entreprises du fait de l'insuffisance et de la qualité des données financières fournies.

Par conséquent, l'environnement financier relatif aux petites et moyennes entreprises n'est pas considéré comme ayant atteint un niveau idéal et les banques commerciales disposent encore d'une chance pour amplifier les prêts octroyés à ce secteur. A cet égard, il faudrait noter que les difficultés que rencontrent ces entreprises pour accéder au financement au Liban sont les mêmes rencontrées dans la plupart des pays voisins. En effet, beaucoup de pays du Moyen-Orient font face à ce que l'on appelle « un déficit de financement », ce qui veut dire qu'il existe bon nombre de petites et moyennes entreprises pouvant utiliser ces fonds de manière productive s'ils étaient accessibles, mais qu'elles ont du mal à obtenir un financement du système financier officiel.

Le Liban n'est donc pas le seul à affronter les défis de financement des petites et moyennes entreprises en dépit de l'augmentation actuelle des liquidités, bien au contraire, la part des prêts accordés prise sur le total des prêts du secteur financier est considérée comme élevée au Liban, enregistrant 16,1%, contre 1,7% en Arabie Saoudite, 5,2% en Egypte et 12,5% en Jordanie.

Schéma 12 : La part des prêts accordés aux petites et moyennes entreprises sur le total des prêts



Le volume du secteur des petites et moyennes entreprises au Liban démontre qu'il est important pour les banques d'axer leurs politiques de financement et leurs plans de développement sur ces entreprises vu qu'elles représentent une occasion importante pour l'expansion de leurs activités internes sans pour autant affecter les risques de prêts de façon majeure. Un regard sur la distribution de prêts douteux (Doubtful Loans) permet de constater que 4,7% de ces prêts sont ceux dont le montant est inférieur à 100 millions de livres libanaises (qui sont souvent accordés aux petites et moyennes entreprises), sachant que les prêts douteux représentent presque 3,2% du total des prêts dont le montant est en deçà de 100 millions de livres libanaises. En contrepartie, 60,4% des prêts douteux ont pour source les prêts dont le montant dépasse 10 000 millions de livres libanaises (et qui sont souvent accordés aux grandes entreprises). Par conséquent, une telle situation pourrait constituer un cadre stimulant pour les banques commerciales qui les incite à activer le financement destiné aux petites et moyennes entreprises. Ceci pourrait être concrétisé dans le cas où les banques approfondiraient leur compréhension de ce secteur, de leurs clients et des revenus bancaires potentiels découlant de ce type de financement. Elles peuvent aussi œuvrer à trouver des moyens efficaces réduisant les coûts d'exploitation relatifs à l'étude des dossiers de prêts des petites entreprises, et ce, grâce à l'élaboration de méthodes innovatrices pour l'évaluation de la demande de prêt (création, suivi et recouvrement de prêts).

L'appui aux petites et moyennes entreprises se trouve au centre des intérêts des autorités libanaises. C'est ainsi que la société Kafalat a vu le jour en 2010, sous la coupe de l'Institut national de garantie de dépôts qui en possède 75%, alors que les 25% restant sont la propriété de 50 autres banques. La mission de Kafalat est d'appuyer les petites et moyennes entreprises au moyen de l'octroi de prêts par l'intermédiaire de banques sociétaires de la société, sur la base d'études et de plans institutionnels soumis par les demandeurs de prêts et indiquant la durabilité de l'activité économique. Des garanties sont accordées à la banque prêteuse qui pourrait toutefois demander des garanties supplémentaires pour réduire davantage les risques de la banque. Les programmes de Kafalat visent les petites et moyennes entreprises dans l'un des secteurs économiques suivants : l'industrie, le tourisme, la production artisanale et les technologies de pointe. A cet égard, l'on relève que les prêts garantis par Kafalat ont permis de relancer plusieurs de petites et moyennes entreprises et d'augmenter leur production. En effet, depuis 1997 et jusqu'en 2014, les banques libanaises ont octroyé des prêts d'un montant de 1,26 milliard de dollars pour soutenir des entreprises en démarrage, et ce, contre des garanties fournies par Kafalat. Ces prêts se répartissent comme suit : 53% pour l'industrie, 19% pour le tourisme et 27% pour l'agriculture.

Tableau 3 : Les programmes de Kafalat visant à appuyer les petites et moyennes entreprises

Programmes de Kafalat visant à appuyer les petites et moyennes entreprises				
Nom du Programme	Type d'investissement	Limite maximale du prêt (en millions de livres libanaises)	Durée du prêt	Pourcentage de la garantie
Programme Kafalat Basic	Financement des immobilisations et des besoins en fonds de roulement	300	7 ans au maximum	75%
Programme Kafalat Plus	Financement des immobilisations et des besoins en fonds de roulement et couverture des besoins de roulement du projet	600	7 ans au maximum	85%
Programme Kafalat Innovant	Financement des immobilisations et des besoins en fonds de roulement	300	5 ans au maximum	90%

Source : Société Kafalat

Un rôle important est également assumé par la Banque du Liban notamment en matière d'encouragement du financement des petites et moyennes entreprises. Actuellement, elle se prépare à promouvoir la *Loi sur les prêts garantis* qui vise à encourager l'octroi de prêt aux petites et moyennes entreprises, étant donné que celles-ci ne possèdent pas de sûretés immobilières suffisantes pour recevoir un financement. Par conséquent, elles sont incapables de bénéficier de leur actif actuel en tant que garanties contre les prêts, du fait de l'abstention des banques et des sociétés financières de considérer cet actif comme une garantie, vu le manque d'identification centralisée de l'actif. Donc, le but de cette loi est d'encourager l'emprunt contre des garanties mobilières, et ce, grâce, à l'élaboration d'un mécanisme juridique permettant aux banques de fournir les crédits nécessaires pour financer des projets industriels, agricoles et commerciaux en échange de sûretés mobilières, à l'instar des sûretés immobilières. Par conséquent, la Banque centrale déploie des efforts afin de mettre en place un cadre juridique moderne pour les opérations garanties (Secured Transactions) qui habilite les petites et moyennes entreprises à accéder aux crédits sur la base de sûretés mobilières.

Tout ceci pourrait créer de nouvelles occasions pour les banques commerciales afin qu'elles élargissent leurs activités locales visant à financer les petites et moyennes entreprises qui ne profitent pas suffisamment des services bancaires. Une telle situation permettrait alors de réaliser des bénéfices mutuels, et par conséquent, les banques pourraient effectuer plus de diversification dans leur portefeuille de prêts à l'heure où les secteurs de production au Liban pourraient profiter de l'évolution de leurs activités, ce qui se reflèterait positivement sur la croissance économique du pays.

Troisièmement : Possibilités pour les banques libanaises de développer les services de microfinance au Liban qui demeurent encore limités

En effet, l'industrie de la microfinance a fait ses débuts au Liban dans les années 90, enregistrant une certaine croissance. Toutefois, cette industrie reste un marché émergent, dont l'accès est encore difficile. La définition du terme « microfinance » prévoit ainsi la provision de services financiers, de manière durable, aux personnes à revenu faible et aux petits projets. Cette industrie comprend donc non seulement l'octroi de prêts, mais aussi la prestation de services de dépôts, de transfert de fonds, de garanties et d'expansion des affaires commerciales. Au Liban, les institutions de microfinance se concentrent de façon presque exclusive sur les crédits. Ces sociétés accordent des microcrédits aux particuliers à faible revenu, essayant d'améliorer leur situation financière et d'alléger le taux de pauvreté au Liban.

Le secteur de la microfinance a vu le jour, il y a huit ans selon l'IFC, avec 11 institutions seulement, possédant un portefeuille total de prêts d'environ 33 millions de dollars. Actuellement, le nombre d'institutions de microfinance dépasse 20 sociétés et le montant du portefeuille de prêts accordés atteint près de 62 millions de dollars.

L'on constate donc qu'un nombre limité d'institutions de microfinance ou de sociétés de microcrédits existent au Liban (la majorité d'entre elles ciblent les services de prêts uniquement et un nombre limité de services financiers et non financiers). Ainsi, nous retrouvons parmi les plus importantes : l'Association libanaise pour le développement - Al Majmoua, la société Amin, la fondation Al Kard Al Hassan, la fondation Makhzoumi, la fondation Imkan, l'Association for the Development of Rural Capacities et quelques banques commerciales. La plupart de ces institutions ont été créées grâce à des organisations locales et internationales afin de fournir divers services de développement social et économique, y compris des microcrédits et des prêts accordés à des taux plus faibles que ceux du marché. Actuellement, ces

institutions servent 38 000 clients. Il faudrait toutefois souligner qu'en dépit du progrès enregistré dans le cadre de la microfinance au Liban, celui-ci reste limité vu que 12% seulement des citoyens qui en ont vraiment besoin peuvent y accéder.

En comparaison avec la croissance rapide qu'a connue l'industrie de la microfinance dans la région arabe au cours des 10 dernières années, ce secteur reste sous-développé au Liban et loin de satisfaire toute la demande potentielle. En effet, la part du Liban représente 3% seulement du total du montant des microcrédits consentis dans le monde arabe alors que la part du Maroc atteint 43%, celle de l'Egypte 20% et celle de la Jordanie 8%. Quant au taux de pénétration relatif à la microfinance au Liban, l'on note que le taux des emprunteurs qui ont eu accès à des prêts par rapport au total des emprunteurs potentiels est de 12%, alors que ce même taux enregistre 54% en Jordanie, 46% en Tunisie et 36% au Maroc. Ceci confirme donc que les services de la microfinance au Liban ne répondent pas à tous les besoins et qu'il existe encore de nombreuses possibilités pour les banques de développer ce secteur pour que leurs services puissent toucher les différentes catégories de citoyens libanais.

Schéma 13 : La part de la microfinance de différents pays du Moyen-Orient (%)

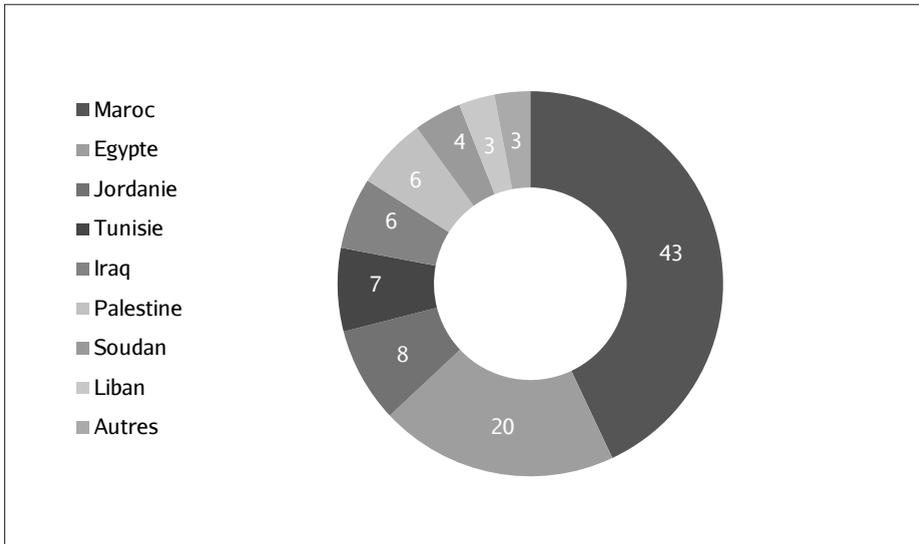


Tableau 4 : Le taux d'engagement dans la microfinance

Taux d'engagement dans le micro financement	
Pays	Taux
Jordanie	54%
Tunisie	46%
Maroc	36%
Mauritanie	25%
Egypte	24%
Liban	12%
Palestine	10%
Irak	3%
Syrie	3%
Yémen	3%
Soudan	2%

Source : Fondation Sanabe

D'après l'*Intelligence Unit* de la revue *The Economist*, le Liban se positionne au 40^e rang parmi 55 pays en matière de développement et au 11^e rang parmi 15 pays du Moyen-Orient et d'Afrique, selon l'indice mondial de microfinance. Cet indice a pour but d'évaluer la situation de la microfinance en se fondant sur deux composantes : (1) le cadre réglementaire et les pratiques – qui évalue l'entrée sur le marché et le contexte règlementaire et (2) le cadre institutionnel de soutien – qui traite des pratiques institutionnelles et commerciales. L'indice prend en considération également les effets des chocs politiques sur le secteur de la microfinance. A cet égard, le Liban a enregistré 33,3 points en 2013, après avoir marqué 33,5 points en 2012. Ainsi, le Liban se trouve en dessous de la moyenne mondiale qui enregistre 44,4 points et de la moyenne du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord qui enregistre 41,1 points. L'*Intelligence Unit* considère à cet effet, que la supervision effectuée sur le secteur de la microfinance au Liban est faible et inefficace et que les autorités n'ont pas la capacité de réguler les opérations financières des institutions de microfinance. De même, elle met en exergue l'instabilité politique et le manque d'intérêt des autorités qui a abouti à un retard dans l'introduction des réformes au secteur de la microfinance.

Tableau 5 : L'indice mondial de la microfinance

Indice mondial de la microfinance			
Pays	Score	Classement au Moyen-Orient et en Afrique	Classement mondial
Kenya	61.1	1	5
Ouganda	53.8	2	8
Ghana	53.3	3	13
Le Ruanda	48.4	4	22
Nigéria	45.2	5	24
Tanzanie	47.9	6	25
Mozambique	44.0	7	30
Maroc	38.3	8	35
Madagascar	35.9	9	37
Sénégal	34.4	10	39
Liban	33.3	11	40
Caméroun	31.7	12	43
Yémen	31.0	13	44
Congo	28.4	14	46
Egypte	27.3	15	49

Source : Economist Intelligence Unit

Le resserrement constaté dans les services de microfinance est grandement dû à une limitation des capacités des organisations non gouvernementales à s'étendre. Bien qu'elles accordent des microfinances, la plupart de ces organisations non gouvernementales participent à de nombreuses autres activités de développement et de ce fait, elles n'investissent pas activement dans l'expansion du portefeuille de placements au moyen de la microfinance. En parallèle, la majorité des institutions de microfinance au Liban n'ont pas les capacités financières et d'exploitation saines et suffisantes pour gérer des fonds de grande envergure. Ceci s'applique également aux sociétés spécialisées possédant une clientèle assez large. Celles-ci restent

toujours peu nombreuses en comparaison avec celles présentes dans la région. Ces sociétés hésitent souvent à s'étendre rapidement dans un environnement politique incertain. De plus, il n'existe aucun texte de loi officiel régissant la microfinance bien que toutes les sociétés du secteur soient actuellement placées sous la supervision du ministère de l'Intérieur et des Municipalités au moment où ce rôle aurait dû être assumé par le ministère des Finances ou de la Banque centrale. Par ailleurs, l'on note que la seule forme de soutien jamais accordée à ce secteur par la Banque du Liban est la consigne permettant aux banques commerciales locales d'utiliser 5% de leurs réserves obligatoires dans des initiatives de microfinance. En contrepartie, les institutions de microfinance se caractérisent par certains points faibles qui apparaissent au niveau des contraintes imposées aux associations caritatives. Celles-ci ne possèdent qu'une capacité limitée à accéder aux fonds, vu qu'il leur est interdit d'avoir des dépôts. Par conséquent, les institutions de microfinance dépendent largement des fonds avancés par les donateurs, ce qui se traduit effectivement par une instabilité dans l'accès aux crédits. Cette situation favorise en contrepartie les banques commerciales qui, elles, disposent d'une grande liquidité grâce aux dépôts du secteur privé qui les habilite à fournir les services de microfinance.

Ainsi, les banques commerciales au Liban peuvent profiter des faiblesses caractérisant les institutions de microfinance et les transformer en possibilités financières comme suit :

- **Renforcer les capacités** : il est évident qu'il reste beaucoup à faire pour développer l'industrie de microfinance au Liban du fait d'une incapacité à satisfaire la grande demande de microcrédits. De même, les institutions de microfinance existant actuellement ont besoin d'améliorer leurs capacités internes et d'élaborer des méthodes plus innovantes en vue d'améliorer leurs produits et services.

- **Activer la concurrence** : dans les pays de la région (comme au Maroc et en Jordanie), la concurrence entre les institutions de microfinance serait l'un des facteurs principaux qui stimulent la croissance du secteur, or au Liban, le niveau de concurrence au sein de ce secteur est trop réduit vu qu'il n'existe que très peu d'acteurs. De ce fait, les banques commerciales pourraient stimuler la concurrence, ce qui en conséquence améliorera les services fournis par ce secteur.

- **Faciliter le financement** : en dépit d'un excès de liquidités dans le système bancaire, celui-ci n'a toutefois pas été traduit par un investissement dans les services de la microfinance. Cet état est dû au succès limité enregistré par ce secteur. Par

conséquent, les banques libanaises pourraient faciliter les microcrédits si elles recourent à leurs excès de liquidités.

- **Fournir de nouveaux services** : l'on prévoit que le secteur de la microfinance continuera son expansion au Liban. Cependant, au moment où l'on observe une prévalence des microcrédits par rapport aux services de la microfinance, on constate une absence des services de micro-épargne en raison de la structure organisationnelle des institutions de microfinance et une absence des services de micro-assurance dans le secteur. C'est pourquoi, les banques libanaises doivent saisir l'occasion de lancer de nouveaux services sachant bien leur structure leur permet de fournir de tels services.

Il faudrait souligner sur ce plan que le gouvernement libanais est appelé à jouer un rôle décisif, et ce, par l'exécution de politiques efficaces afin de garantir la sécurité des fournisseurs de services de la microfinance et par l'assujettissement de ces institutions à la supervision et aux exigences réglementaires de la Banque centrale. Le gouvernement est de ce fait requis de créer les conditions adéquates par l'élaboration de lois relatives aux crédits qui soient efficaces et susceptibles d'être exécutées. Les autorités libanaises doivent également fournir les informations nécessaires grâce à la mise en place d'un office de crédit ou d'un office pour l'analyse de risques. Cet office/centre aura pour mission de promouvoir les pratiques relatives à la provision d'informations et à l'application de politiques qui encouragent l'octroi de microcrédits à court terme.

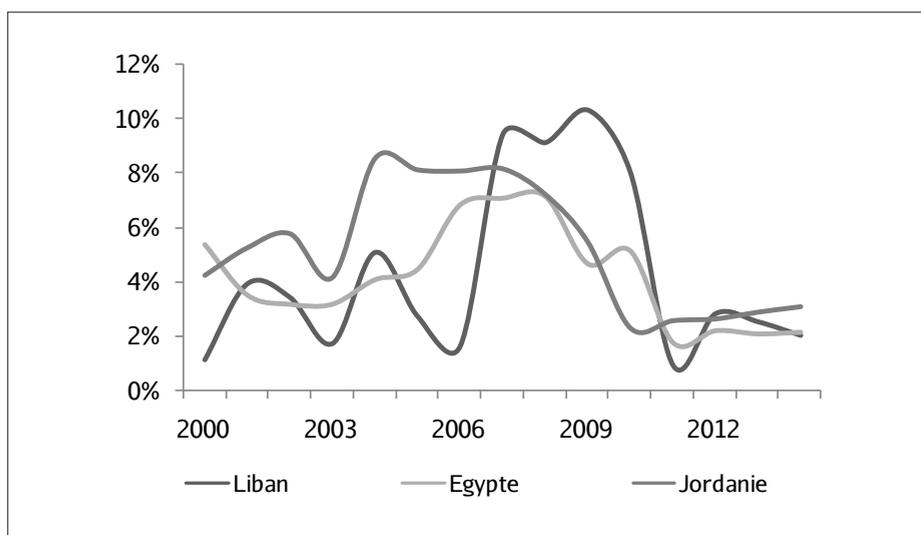
Axe 4 : Les risques que pourrait encourir la structure financière au Liban

Les deux risques majeurs encourus par la structure financière au Liban se traduisent par une persistance de la faiblesse économique et une continuité dans la dégradation des finances publiques.

Les banques libanaises affrontent le risque de la persistance de la situation économique actuelle. En effet, depuis 2011, l'économie libanaise connaît une phase de croissance lente et une faiblesse macro-économique due à des facteurs multiples, internes et externes. Cette situation commence à se refléter graduellement sur les niveaux de croissance dans le secteur bancaire libanais étant donné que les banques sont obligées de travailler dans des circonstances économiques difficiles. De ce fait, la crainte d'absence d'amélioration de cette situation pourrait engendrer encore plus de défis pour le secteur et plus particulièrement en ce qui a trait aux prêts accordés aux entreprises et aux particuliers.

Le produit intérieur brut a enregistré un taux de croissance de 8,5% entre 2007 et 2010, soit l'un des taux les plus élevés au monde. Cependant, il n'a pas tardé à chuté sous la barre des 2% entre 2011 et 2014. Ce ralentissement est en effet la cause de plusieurs facteurs externes tels que la persistance de la crise syrienne, mais aussi de facteurs internes tels que la dégradation de la situation sécuritaire et politique qui ont érodé la confiance du consommateur et de l'investisseur dans l'économie. Dans le même contexte, l'on note que les taux de croissance élevés qui ont été enregistrés durant les dernières années n'ont pas été accompagnés de mesures audacieuses permettant l'application de réformes dans des secteurs principaux comme l'énergie et la télécommunication. Ceci s'est traduit par une dégradation sévère de la macro-économie du Liban, notamment durant la période d'instabilité politique et sécuritaire qu'a connue le pays. Dans une comparaison établie entre le groupe de pays qui ont été relativement affectés par les crises des pays voisins, il apparaît que le rendement économique du Liban a été plus volatile, du fait des grands chocs sécuritaires internes qu'il a vécus.

Schéma 14 : Croissance du produit intérieur brut

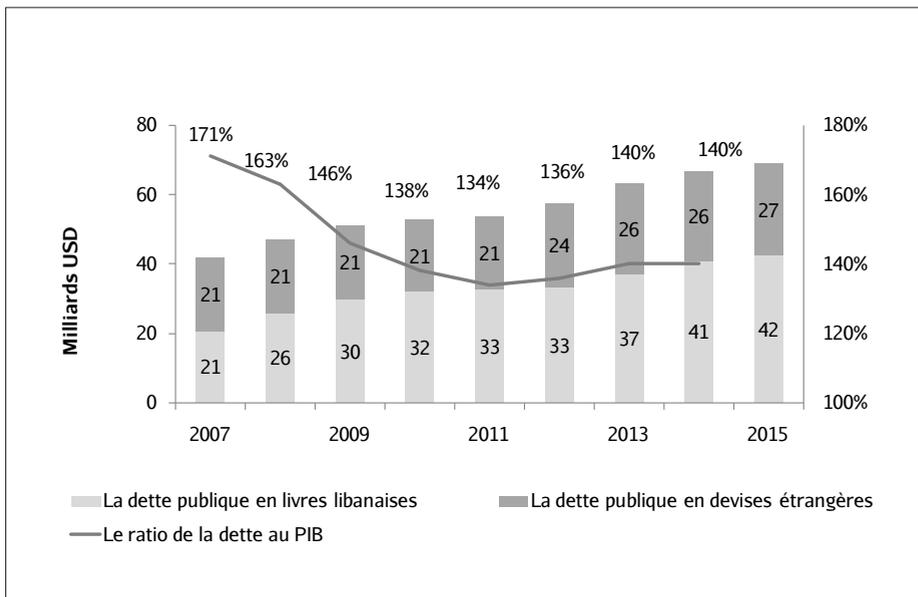


Source : Fonds monétaire international

L'on note à ce cet égard, que la baisse de la croissance économique au Liban a eu un impact direct sur le budget général de l'Etat. Ainsi, le ralentissement du produit intérieur brut s'est vu accompagné d'une chute des revenus du gouvernement et d'une

augmentation de ses dépenses, vu que les gouvernements successifs ne se sont pas engagés à adopter une rationalisation des dépenses, ce qui a abouti à une hausse du déficit financier, avec en parallèle, une croissance en baisse. Cette situation s'est reflétée négativement sur le taux de la dette contre le produit intérieur brut qui avait commencé à reculer depuis 2007 sachant que les dynamiques de la dette publique avaient connu une amélioration remarquable depuis 2006, et ce, spécifiquement grâce à la croissance économique élevée enregistrée lors de cette période. Toutefois, le ralentissement de l'activité économique et le déficit financier couplés d'une hausse de la prime de risque sur la volatilité des taux d'intérêt (Interest Rate Risk Premium) engendrée par la crise syrienne a reflété la persistance dans la baisse du taux de la dette contre le produit intérieur brut qui est passé de 134% en 2011 à 140% en 2014. Il faut noter également que l'incapacité du Liban à contenir la dette (soit la réduction du taux de la dette contre le produit intérieur brut) a rendu cette dernière durable, ce qui pourrait se traduire de manière négative sur la notation de la dette souveraine. Attendu que les banques libanaises supportent plus que la moitié de cette dette, il se trouve donc que toute baisse de cette notation aura des répercussions négatives sur la notation des banques libanaises.

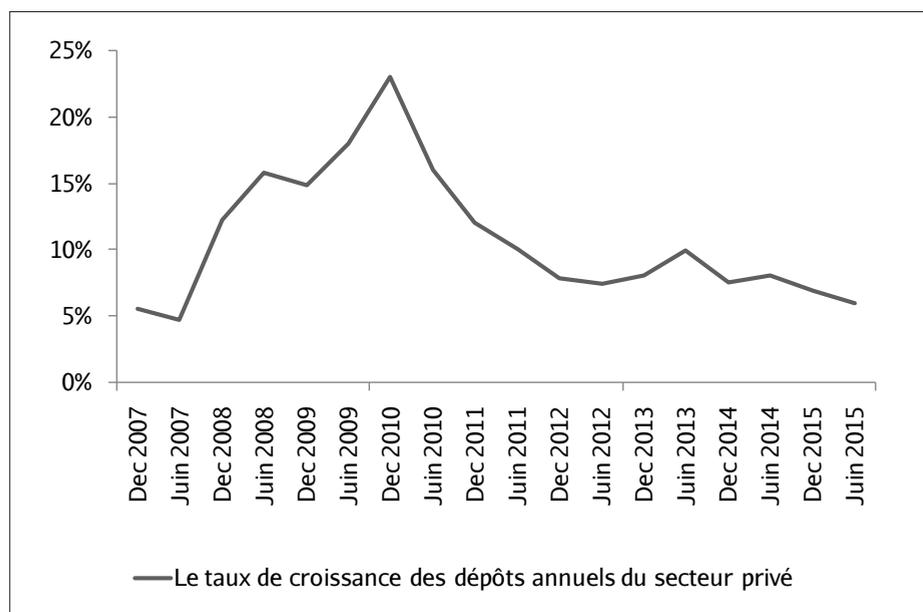
Schéma 15 : La dette publique du Liban



Source : Banque du Liban, Fonds monétaire international

La persistance d'une situation économique défavorable durant la prochaine période pourrait causer davantage de ralentissement dans la croissance des dépôts bancaires. En effet, après avoir connu une croissance dans les dépôts des banques libanaises du secteur privé, enregistrant une moyenne annuelle de 15,4% de 2007 à 2014, la croissance de ces dépôts a chuté, marquant une moyenne annuelle de 7,7% entre 2011 et 2014. Cette situation a perduré pendant la première moitié de 2015 où la croissance des dépôts (5,9%) a été plus basse que la croissance durant la première moitié de l'année précédente (7%). Cette baisse dans la croissance a eu lieu en dépit du fait que les banques libanaises aient payé des taux élevés sur les dépôts en comparaison avec les marchés régionaux et internationaux. Si ce ralentissement dans la croissance continue, il affaiblira les budgets généraux des banques libanaises sachant que les dépôts du secteur privé représentent la source de financement principale du secteur bancaire libanais.

Schéma 16 : Le taux de croissance des dépôts annuels du secteur privé

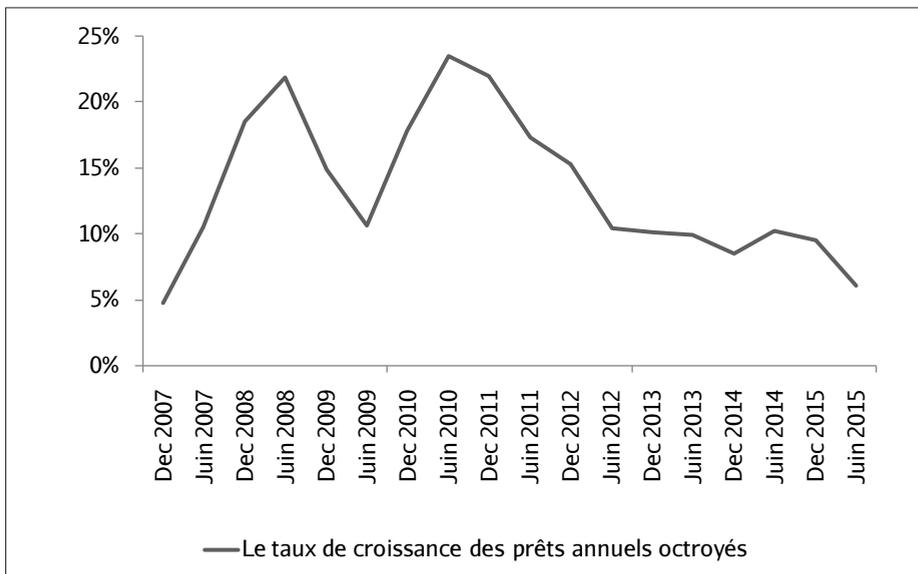


Source : Banque du Liban

Les prêts bancaires octroyés aux entreprises au Liban connaissent une baisse de leur croissance du fait de l'instabilité régnant dans le pays. En effet, le ralentissement économique a eu des répercussions négatives sur de nombreux secteurs de production et de services qui se sont retrouvés incapables de mener leurs activités comme par le passé.

Cette situation s'est reflétée sur les prêts accordés aux entreprises, premièrement au niveau de la baisse dans la demande sur les prêts, vu que les entreprises retardaient toute décision portant sur une expansion potentielle, et deuxièmement, du fait du retard des banques libanaises dans l'octroi de ces prêts, étant donné les risques accrus et le climat d'exploitation détérioré au Liban. Ainsi, après avoir connu une croissance annuelle moyenne de 15% entre 2007 et 2009, les prêts accordés par les banques libanaises au secteur privé ont reculé, enregistrant une moyenne annuelle de 14,2% entre 2010 et 2014. Cette situation a traîné jusqu'à la première moitié de 2015 jusqu'au moment où la croissance des prêts (7%) a enregistré une croissance plus faible que celle de l'année précédente (10%).

Schéma 17 : Le taux de croissance des prêts annuels octroyés au secteur privé



Source : Banque du Liban

Conclusion :

Ce chapitre a présenté de façon scientifique et objective les forces, les faiblesses, les possibilités et les menaces auxquelles fait face le système de financement de l'économie libanaise qui est un système largement approuvable et efficace. Toutefois, les risques politiques et économiques commencent à le submerger comme le démontrent les taux de croissance des dépôts bancaires et des prêts consentis au secteur privé ; soit une situation qui requiert une attention et des solutions. Or, le meilleur remède consiste à appliquer les réformes structurelles requises afin d'élargir la capacité de production de l'économie dans un premier temps et d'entreprendre des réformes financières générales tout en rationalisant les dépenses dans un second temps.

Le contrat social

Structure et caractéristiques de la population active au Liban

Introduction : Influence du contexte économique général sur la population active et son évolution

La présente recherche porte sur l'analyse de la structure et des caractéristiques de la population active au Liban qui comprend – d'un point de vue statistique – toutes les personnes travaillant dans les secteurs et les branches de l'activité économique, y compris les chômeurs. Elle représente le pilier de base du développement économique et social alors que ses caractéristiques influencent grandement le choix du modèle de développement économique national à adopter et sont influencées, à leur tour, par la tendance générale qui oriente ce développement à moyen et long terme. L'importance de son rôle en tant que levier de l'économie de manière générale a gagné en ampleur durant les trois dernières décennies, et ce, du fait de la transition, à partir de la moitié des années 80, des théories économiques mondiales centrées sur un intérêt presque exclusif pour le concept étroit de la croissance économique, vers un recentrage plus élargi sur le développement économique et finalement vers la notion plus spécifique du développement durable humain, axé bien plus sur le rôle de l'« Homme » dans l'accomplissement de toute croissance que sur celui de la « croissance en soi ». En vue de comprendre la réalité de la population active et de son évolution – tant au niveau de la qualité que de la quantité – il est impératif de cerner objectivement et intensément, les fondements et les mécanismes qui ont régi le développement de la structure économique du pays durant la phase qui a suivi la guerre civile, vu la forte corrélation prouvée statistiquement entre les deux parties de cette équation, comme confirmé par les différentes expériences internationales.

Le développement de l'économie libanaise s'est vu affecté pendant toute la période de l'après-guerre (civile) par une suite de chocs politico-sécuritaires découlant de conflits internes et d'agressions israéliennes répétitives, et par la suite, par l'ensemble des répercussions de la crise syrienne sur le pays, depuis 2011 plus spécifiquement. Il serait cependant nécessaire de souligner à cet égard que le développement économique a été fortement influencé, au cours de cette même période, par des facteurs et des politiques qui ont non seulement eu des effets interactifs importants et directs sur la situation économique générale, mais aussi sur le contexte de la population active et ses

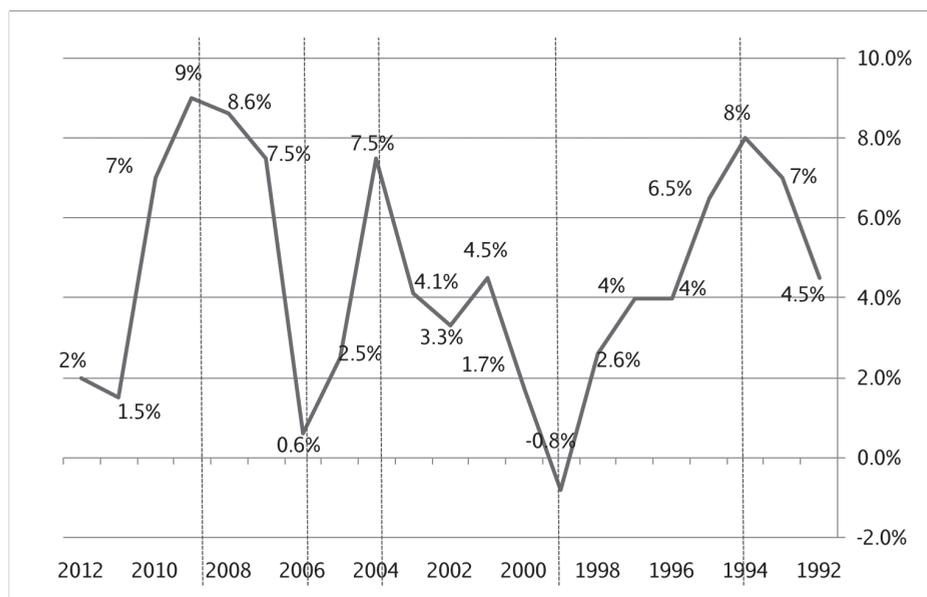
caractéristiques principales également. Par conséquent, il serait utile de souligner les facteurs principaux suivants :

1- L'engagement du Liban à partir des années 90, dans la mondialisation et sa perception du phénomène ont comporté bon nombre de lacunes qui ont réduit les avantages que le pays aurait pu tirer de son comportement vis-à-vis de ce phénomène et augmenté paradoxalement les aspects négatifs. L'« entente nationale » conclue à la fin de la guerre civile a coïncidé avec la prédominance nette, au niveau global, des théories économiques néolibérales exprimées de manière décisive dans le « consensus de Washington » (Washington Consensus) duquel ont découlé des appels à la libéralisation des biens et services, à l'exécution de l'ajustement structurel, à la réduction du rôle de l'Etat et à la promotion de l'« économie de l'offre » (Supply Side Economy). Dans ce sens, un certain laxisme s'est fait ressentir dans l'adoption d'une politique « de laissez-faire » et dans l'empressement manifesté pour la libéralisation des échanges commerciaux réalisée au moyen de négociations ambiguës menées avec l'Organisation mondiale du commerce et dans le cadre de l'Accord de partenariat euro-méditerranéen, qui n'a toutefois, pas pu garantir les conditions d'un équilibre relatif des intérêts mis en jeu dans ces négociations. Pratiquement, ceci a conduit à une perte de l'obligation de protection de la production locale sans contrepartie convaincante, à l'exacerbation du déficit commercial et à l'augmentation de la dépendance vis-à-vis des marchés étrangers, à la soumission de la partie libanaise aux conditions d'échanges définies par la partie étrangère dans plus d'un secteur (contrôle des décisions en matière des prix d'importation au niveau mondial, ambivalence au niveau des définitions et de l'application des politiques de dumping, entraves imposées sur le transfert de la technologie, rigueur et application stricte des règles dictées par la partie étrangère dans le domaine de la propriété intellectuelle, certificats d'origine et normes et caractéristiques de la production).

2- Dès le début des années 90, de sévères fluctuations en spirale ont été enregistrées dans les taux de croissance annuelle – comme représenté au schéma (1). En effet, ces taux de croissance avaient connu des cycles consécutifs de reprise et de ralentissement. L'on note à cet égard que les deux périodes s'étendant de 1993 à 1995 et celle entre 2007 et 2010 avaient enregistré les taux de croissance les plus élevés, et ce, du fait de l'envol économique naturel qui avait eu lieu avec la fin de la guerre civile et le démarrage du processus de reconstruction en un premier temps, et en un deuxième temps, en raison des répercussions économiques positives récoltées par le Liban du fait de la crise économique mondiale qui avait transformé le pays en un refuge – temporaire – pour

d'importants flux sous forme de transferts, de capitaux et d'investissements étrangers directs (sachant que le Liban n'a pas su exploiter cette chance qui, dans des circonstances normales, ne se présente que très rarement). En contrepartie, les taux de croissance les plus bas ont été enregistrés entre 1998 et 2003, et ce, parallèlement avec l'épuisement des effets du processus de reconstruction et l'émergence de la crise du déficit budgétaire et de la dette publique. Elle fut suivie d'une seconde phase de déclin qui a connu une forte baisse des taux de croissance après 2011 avec le début des révolutions arabes et plus particulièrement avec l'arrivée problématique des réfugiés syriens au Liban. Il est évident que ce modèle en spirale de l'évolution des taux de croissance a négativement impacté le rendement du marché de travail libanais ainsi que la structure de sa population active et l'on peut noter, à cet égard, que le taux de croissance économique annuel a enregistré (près de 4% en moyenne), soit la moitié de ce qui était prévu dans les programmes de construction élaborés durant la première moitié des années 1990.

Schéma 1 : Taux de croissance du produit intérieur brut¹ (1992 – 2012)



(1) Fonds monétaire international (1993-1996). Voir « IMF- World Economic Outlook, Council of Ministers – Economic Accounts », et le ministère des Finances (entre 2008-2012), « Lebanon Country Profile 2013 ».

3- Conformément à ces tendances, l'espace de l'économie réelle s'est vu réduit durant les deux dernières décennies. Cette même période a également été témoin d'une émergence de formes d'inflation monétaire dérivant des formules adoptées pour le financement des dépenses publiques, d'une succession de booms immobiliers à caractère rentier notamment urbains, d'une baisse relative estimée à un tiers au minimum de la valeur de l'agriculture et de l'industrie par rapport au produit intérieur pour l'année en cours, d'une restriction de la production ayant une valeur ajoutée élevée et d'une capacité d'exportation à un ensemble limité de marchés économiques à haute concentration. La faible capacité et le type d'infrastructures de base (notamment l'électricité) ainsi que la hausse des coûts de la production locale – du fait de la malformation caractérisant la structure des prix internes et la hausse des taux de change de la devise locale, déjà alourdis par un panier de devises étrangères, sur les marchés extérieurs – ont contribué à affaiblir toute compétitivité de la production locale et à relativement réduire l'exportation, qu'il s'agisse de produits ou de services. L'expression indirecte de ces évolutions s'est traduite par une grande importance accordée à la consommation en tant que facteur déterminant de la croissance économique – notamment la consommation basée sur l'importation au détriment de celle basée sur la production locale – ainsi que par un grand essor de services parasites peu productifs et autres activités simples et improvisées. Ainsi, sur la base d'un modèle de croissance économique pareil, le taux de compensation de l'exportation par rapport à l'importation s'est retrouvé réduit de moitié en comparaison avec celui enregistré vers la moitié des années 70, avec tout ce qui s'ensuit en matière de répercussions négatives sur l'équilibre du rendement régulier du marché de travail local.

Schéma 2 : Comparaison de la structure du produit intérieur brut entre 1997 et 2010

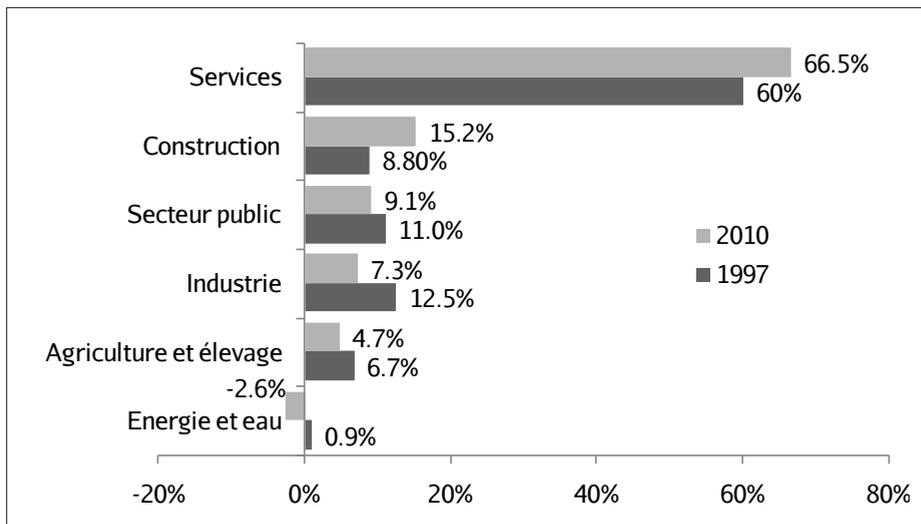


Tableau 1 : Croissance du PIB réel entre 1997 et 2009, selon les secteurs économiques²

Secteur économique	Taux de croissance cumulatifs du PIB réel	Moyenne des taux de croissance annuelle du PIB réel	Taux de participation à la croissance du PIB réel
Agriculture et élevage	11.1%	0.9%	1.4%
Energie et eau	73.9%	6.3%	-1.8%
Industrie	20.2%	1.5%	4.7%
Construction	40.3%	2.9%	8.0%
Services	78.0%	4.9%	79.0%
Commerce	71.6%	4.6%	27.4%
Transport et communications	216.8%	10.1%	18.5%
Services fournis aux entreprises	97.5%	5.8%	4.6%
Entretien et réparation	13.5%	1.1%	0.2%
Logement	25.9%	1.9%	3.0%
Hôtels et restaurants	90.7%	5.5%	4.0%
Services personnels	12.9%	1.0%	0.6%
Soins de santé	69.6%	4.5%	5.5%
Services fournis au secteur de l'éducation	36.1%	2.6%	4.8%
Services financiers	104.0%	6.1%	10.6%
Secteur gouvernemental	47.3%	3.3%	8.5%
TOTAL du PIB	61.3%	4.1%	100.0%

4- La crise du déficit budgétaire et de la dette publique s'est nettement reflétée sur le rendement et la stabilité de l'économie libanaise et, plus spécifiquement, sur la capacité de l'Etat à financer ses dépenses. L'absence de budget et de clôture annuelle des comptes depuis 2005 s'est approfondie au point d'en perdre tout contrôle sur les dépenses publiques courantes déjà fortement alourdies par le gaspillage. Cette situation s'est accompagnée d'une absence effective de supervision parlementaire et institutionnelle relative à l'évolution de ces dépenses, donnant lieu de ce fait à une

(2) Les chiffres présentés dans le tableau sont tirés du rapport publié par le Fonds monétaire international en mars 2011 « IMF : Lebanon : Real GDP Growth Analysis, 1997-2011 (mars 2011). »

croissance continue du déficit budgétaire de l'Etat en dépit de la majoration du taux de prélèvement fiscal jusqu'à en atteindre le double de celui appliqué pendant la moitié des années 90. Cette réalité a incité la classe politique à recourir à tous les moyens – dans le but de couvrir ses dépenses – pour attirer les capitaux, les transferts, les aides et les comptes de « dépôts » de l'étranger, et ce, au moyen de conférences organisées par les pays donateurs et des relations étroites entretenues avec les pays pétroliers arabes. Cette démarche a permis aux banques de réaliser une croissance permanente dans le volume de leurs dépôts bancaires et à l'Etat de continuer à emprunter de plus en plus sur ces dépôts – en dépit d'intérêts relativement élevés – dans le but de financer le déficit et le service de la dette. A cette fin, l'Etat a mobilisé toutes les composantes des politiques monétaires et financières et exploité la politique des intérêts élevés en occultant les conséquences négatives provenant de la pratique de telles politiques au niveau macro-économique.

5- Un tel mode de développement économique a pratiquement entravé la réalisation des objectifs essentiels des plans de construction élaborés durant la première moitié des années 90 et qui visaient à combler les écarts économiques entre les régions. En effet, l'activité économique s'est généralement maintenue dans le cadre du « Grand Beyrouth » en opposition avec un recul continu de la valeur économique dans les zones périphériques en matière de quote-part dans les réseaux de l'infrastructure de base, les investissements privés de développement, les opportunités de travail proposées et les résultantes de la croissance économique. Cette disparité entre les régions s'est traduite par un dysfonctionnement dans la relation entre l'autorité centrale et les autorités locales en matière de gestion et d'orientation du processus de développement socio-économique, en sa dimension géographique. La conjoncture locale et rurale en dehors du Grand Beyrouth est restée soumise au mécanisme de la polarisation économique contrôlée par la rencontre des intérêts qui régit la prise de décision au « centre », que ce soit au niveau de la législation, du matériel, du recrutement des ressources humaines ou du financement (les créances dues aux municipalités par le Fonds municipal indépendant). Ce dysfonctionnement de la relation entre le centre et les périphéries est grandement responsable de l'exacerbation des problèmes liés au rendement du marché du travail en dehors du Grand Beyrouth, notamment dans les deux mohafazats du Nord et de la Békaa, qui enregistrent les taux de croissance économique les plus bas et où les nouvelles opportunités de travail sont pratiquement absentes.

6- Si la phase de construction qui a marqué la seconde moitié des années 90 a réussi à assurer un progrès relatif au niveau de la reconstruction et du développement des réseaux des

services publics et de l'infrastructure de base, il faudra signaler que l'état de ces réseaux s'est pitoyablement dégradé en un laps de temps relativement court après le lancement du projet de construction, preuve en est, l'état actuel des secteurs de l'électricité, de l'énergie, de l'eau, des transports publics et de l'éducation nationale. Cette dégradation – qui n'appuie nullement les questions de la croissance et de la création d'emplois – est due à une baisse aigüe dans l'investissement public à partir du troisième millénaire, pour ne représenter tout au plus que 7% de l'investissement national brut durant les quatre dernières années. En effet, la préoccupation de la classe politique par ses propres intérêts et son engagement dans une compétition visant à prélever autant que possible les dépenses publiques courantes non productives ont débouché sur un manque flagrant au niveau du développement et de l'entretien des installations de l'infrastructure de base et à un échec cuisant au niveau de la rénovation des institutions et des administrations publiques ainsi qu'au niveau de l'amélioration de la productivité des ressources humaines qui y sont investies. En conséquence, l'augmentation des dépenses publiques courantes a été marquée par une hausse record des coûts imposés par la classe politique (affichée par les prélèvements effectués, sous diverses formes, des dépenses publiques), le tout accompagné d'une baisse record du volume et du type de services publics censés être fournis par cette classe aux citoyens.

7- Le modèle économique prévalant n'a pas réussi, sur le plan social, à améliorer les conditions de vie de larges groupes de travailleurs. Cette conclusion est appuyée par un large éventail d'index officiels et officieux parmi lesquels figure la baisse de la part des salaires dans le produit intérieur en cours par rapport aux chiffres enregistrés au cours de la moitié des années 90, face à une augmentation des gains en capital et des rentes. Cette baisse a été plutôt régie par un dysfonctionnement croissant entre les prix à la consommation d'une part et l'évolution de la moyenne du salaire effectif d'autre part que par un déclin du taux des salariés par rapport au nombre total de travailleurs. De même, les indices d'inégalité et de discrimination dont souffrent les travailleurs se sont creusés encore plus par rapport au volume et type de bénéfices effectifs accordés par les prestations sociales et les services publics de base, plus particulièrement en ce qui a trait aux services de retraite, à la santé et à la qualité de l'enseignement (notamment l'enseignement de type scolaire), à l'électricité, à l'eau, au transport public, à la protection sociale et à l'assistance fournie aux personnes handicapées. A cet effet, l'on peut souligner que la moitié des Libanais ne dispose pas actuellement d'une protection sociale formelle et les deux tiers manquent de plans ou de programmes de retraite formels, parmi lesquels 150 000 salariés travaillant dans le secteur privé formel et informel n'ont pas été déclarés à la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS). De même, tous les Libanais déplorent l'absence d'un régime d'assurance fournissant un appui

aux chômeurs au moment où s'exacerbe la question du chômage sévissant en particulier parmi les jeunes et les travailleurs des ménages pauvres et en deçà de la moyenne. De même, les indices d'inégalité sont nombreux en ce qui a trait à la distribution des droits fiscaux. En effet, la majeure partie de ceux-ci se concentre au niveau de la consommation des salariés et des catégories sociales moyennes et pauvres, et ce, par une prévalence supérieure des taxes et impôts indirects sur le revenu de l'Etat.

Le contexte actuel de la population active et l'évolution de ses caractéristiques au Liban

Premier volet : Ecarts statistiques

Avant d'entamer l'analyse du contexte et des caractéristiques de la population active, il faudrait faire la lumière sur certaines lacunes et contraintes statistiques qui entravent toute connaissance et information pertinentes liées aux aspects de ce contexte. A cet égard, il serait approprié de s'attarder sur les principaux déterminants de recherche suivants :

- Le manque total de recensements démographiques nationaux au vrai sens du terme (le seul recensement jamais effectué remonte à 1932) dans un pays comme le Liban qui se distingue par sa petite superficie et son importante ouverture aux courants d'émigration bien avant le déclenchement de la guerre civile puis après la fin de cette guerre.

- Le nombre relativement insuffisant et l'irrégularité cyclique dans les enquêtes menées sur le terrain (selon des échantillons statistiques) concernant la population active et le marché du travail, et par conséquent, l'existence d'écarts temporels entre ces enquêtes.

- La diversité des méthodologies adoptées, la plupart du temps, pour réaliser de telles enquêtes (en ce qui a trait à certains concepts et définitions et au choix des échantillons statistiques adoptés).

- La publication des résultats statistiques des enquêtes réalisées sur le terrain en se limitant au niveau des mohafazats libanaises sans pour autant cibler les niveaux des cazas ou des villes principales.

- L'absence d'une loi (libanaise) qui détermine le concept de résidence et permette par conséquent de faire la différence exacte - en tout ce qui a trait à l'estimation du nombre total brut de Libanais résidant au Liban et du nombre de ceux qui travaillent parmi ceux-ci - entre ceux qui résident effectivement au Liban et ceux qui n'y résident pas.

- La couverture non exhaustive de la majorité - sinon de toutes - des enquêtes susmentionnées sur les diverses catégories sociales qui font partie intégrante de la population active, par exemple : les Palestiniens dans les camps, la main-d'œuvre étrangère peu chère migrant vers le Liban, la main-d'œuvre syrienne (avant le début du déplacement syrien vers le pays et par la suite).

Ces lacunes statistiques constituent de nombreuses complications pour la présente analyse du contexte actuel de la population active au Liban. En effet, les données officielles les plus détaillées sur ce sujet remontent à 2004 (Administration centrale de la statistique (ACS) 2004) sachant qu'elles ont été légèrement actualisées en 2009 (ACS 2009) alors que des données non officielles ont été publiées sur ce sujet à différentes étapes entre 2004 et 2012, découlant d'études ou de travaux menés sur le terrain par des institutions internationales telles que la Banque Mondiale et l'Organisation internationale du travail (OIT), ou réalisées par des universités actives au Liban comme l'Université Saint Joseph (USJ). De façon générale, ces données officielles et officieuses tendent à s'harmoniser et à s'accorder, toutefois, d'importantes disparités paraissent en étudiant les indicateurs détaillés, et ce, soit pour des raisons de divergence entre les approches méthodologiques, soit pour des raisons de différence entre le contenu des formulaires de la recherche statistique et le degré de son exhaustivité sur le terrain. Ce document tentera, lors de son usage des différentes données statistiques, de citer la référence statistique ayant avancé ces résultats.

Tableau 2 : Les travaux statistiques effectués sur le terrain ayant abordé les caractéristiques de la population active au Liban³

Année d'exécution du travail statistique	1970	1997	2003	2004	2007	2009
La partie exécutant le travail statistique	Administration centrale de la statistique	Administration centrale de la statistique	Université Saint Joseph	Administration centrale de la statistique	Administration centrale de la statistique	Université Saint Joseph
	Organisation internationale du travail					
	Centre de recherche et de développement pédagogiques					

Deuxième volet : Approche globale condensée des orientations politiques régulant le marché de travail

L'on peut observer, de façon générale, que la hausse des taux de croissance économique durant la dernière décennie n'a pas été accompagnée d'une croissance parallèle dans la création de nouveaux emplois. La Banque Mondiale⁴ souligne pour sa

(3) Consultation and Research Institute (2011) : CRI – « Examen et analyse des informations sur le marché du travail au Liban ».

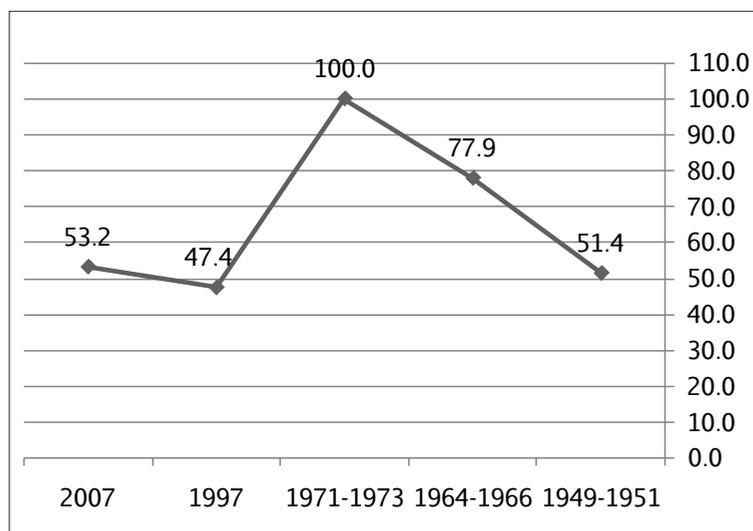
(4) Rapport de la Banque mondiale, janvier 2012 : « Lebanon: Good Jobs Need – The Role of Macro, Investment, Labor; 2012 Education and Social Protection Policies », Middle East and North Africa Human Development Group – David Robalino and Haneen Sayed – December 2012.

Il faudra indiquer qu'il y a une différence dans les taux de croissance moyenne du PIB entre 1997 et 2009 entre l'étude de la Banque mondiale (3.7%) et celle du FMI (4.1%), citée ultérieurement dans le tableau 1.

part, que le taux de croissance annuelle moyen du produit intérieur en cours a atteint 3,7% entre 1997 et 2009 alors que la croissance de la population active s'est limitée durant la même période à un taux ne dépassant pas les 1,1%. Outre cette disparité à connotation économique évidente, apparaît un important paradoxe révélant que les emplois créés par l'économie locale durant ladite période se sont concentrés, en majorité, dans des secteurs à faible productivité et ont été occupés par des catégories peu qualifiées au moment où le système éducatif libanais produisait un nombre grandissant de diplômés aux qualifications relativement élevées. Cette même décennie a également connu une migration graduelle de la main-d'œuvre – comme il sera détaillé dans ce document – des secteurs agricole et industriel vers des activités du secteur tertiaire à faible productivité (commerce de détail, entretien des voitures notamment usagées, transport et stockage, activité immobilière...) en parallèle avec une croissance constante du taux du travail indépendant. A cet égard, la Banque Mondiale⁵ a précisément indiqué que 61% du total des travailleurs indépendants et 35% du total des salariés travaillent actuellement dans des activités de services à forte productivité ; il devient donc évident que le mode de transition graduelle libanais des deux secteurs primaire et secondaire vers le secteur tertiaire diffère radicalement du mode adopté par les pays industriels où cette transition s'est opérée, dans sa majorité, vers des activités de services à forte productivité qui se sont développées grâce au « mûrissement » et la saturation du secteur industriel. Ceci confirme de façon générale, qu'une prévalence des activités de service décrites comme « nobles » dans l'économie est grandement liée à la mesure du progrès accompli au niveau industriel, chose qui a essentiellement fait défaut à l'expérience libanaise réalisée.

(5) Rapport de la Banque mondiale (2012). Idem – December 2012.

**Schéma 3 : Indice de la productivité du travail⁶ entre 1959 et 2007
(selon les prix fixes de la période 1972 - 1974).**



Un autre signe majeur de la faiblesse du marché du travail se manifeste par le fait que la majorité des salariés et travailleurs indépendants (65%) ne possèdent que le baccalauréat ou en deçà (Etude de la Banque Mondiale)⁷, dont 40% ne possèdent que le certificat d'études primaires ou en deçà. Plus des deux cinquièmes des salariés considèrent que leurs qualifications ne correspondent pas aux exigences des travaux qu'ils accomplissent, cette réalité s'appliquant dans une grande mesure sur bon nombre d'universitaires et diplômés de l'enseignement technique qui intègrent annuellement le marché du travail. A cet effet, l'avis des employeurs est unanime lorsqu'ils évoquent les obstacles et les difficultés confrontés pour trouver du personnel compétent dans les domaines de la technologie, du génie et de l'administration, ayant également une connaissance de l'économie numérique, de l'informatique et des langues étrangères et capable de travailler tant de manière indépendante qu'au sein d'une équipe. Il est probable que cet état soit dû à l'exode des compétences et de l'expertise libanaise vers l'étranger en parallèle avec la hausse de l'affluence de la main-d'œuvre étrangère peu chère ayant peu de qualifications sur le marché du travail libanais. Plusieurs facteurs,

(6) « Stratégie nationale de développement social » - Le PNUD et le ministère des Affaires Sociales (Avec l'appui du comité interministériel sur les affaires sociales) - 2010.

L'indice calculé est de 100 points, en considérant la stabilisation des résultats de la période 1971-1973.

(7) Rapport de la Banque mondiale (2012) – Référence citée précédemment.

dont deux principaux, contribuent à cet exode : l'augmentation continue du coût de la vie au Liban en comparaison avec le niveau des revenus d'une part, et les écarts considérables dans les niveaux des salaires et des prestations accordées sur les marchés du travail concurrents, notamment les marchés des pays du Golf, d'autre part.

Le marché du travail au Liban se caractérise par la difficulté de trouver un emploi pour la première fois ainsi que par celle de pouvoir intégrer ce marché à nouveau après une phase de chômage – à 45 ans et plus – pour ceux qui tentent d'y retourner. Les différentes études s'accordent quant à la durée nécessaire au chercheur pour trouver effectivement un emploi. Celle-ci peut atteindre en moyenne 18 mois pour ceux qui ne possèdent pas un diplôme relevant d'un enseignement officiel (selon la Banque Mondiale)⁸ et 10 mois pour ceux ayant terminé leur enseignement universitaire et qui recherchent du travail, alors qu'elle peut dépasser un an complet pour toutes les autres catégories de chercheurs d'emplois, pour la première fois. Cette même durée de recherche s'applique également aux chômeurs qui ont déjà travaillé (surtout pour les tranches d'âges moyens et avancés) et qui passent moyennement plus d'un an avant d'avoir la chance de trouver un nouvel emploi. Les relations personnelles constituent également une des caractéristiques du marché du travail – et présentent à ce stade un aspect positif pour peu de Libanais et un autre négatif pour la majorité d'entre eux – vu qu'elles sont le moyen le plus important pour accéder à l'emploi. Ceci ne se limite pas uniquement à l'entremise de la famille, des parents et des amis, mais aussi à celle des politiciens, des figures politiques et des chefs de communautés. Ce type de relations affaiblit l'environnement professionnel et promeut le clientélisme entre les catégories de travailleurs et les parties de la classe politique.

Une autre spécificité du marché du travail local est illustrée par l'importance relative de l'emploi informel et l'extrême lenteur dans la mutation de ses activités centrales informelles en activités à caractère formel, et ce, en comparaison avec ce qui a été réalisé dans de nombreux autres pays. En dépit de l'absence de données statistiques officielles, précises et récentes sur l'emploi informel dans les divers secteurs d'activité libanais, les estimations de la Banque Mondiale soulignent que celui-ci comprend plus de 20% des salariés et 30% des travailleurs indépendants œuvrant dans des secteurs à faible productivité. Ces taux s'élèvent fortement si l'on prend en considération un large éventail de travailleurs non libanais qui ne sont que rarement déclarés officiellement auprès de la CNSS, même après avoir acquis un permis de séjour légal de la Direction de la sécurité générale ou enregistré leurs contrats de travail auprès du ministère du Travail.

(8) Référence précédente.

L'exacerbation de ce phénomène suscite de grands doutes quant à la couverture offerte par la CNSS à tous les travailleurs percevant un salaire au Liban ainsi qu'à la mesure de l'application des législations régulant le marché du travail. Ceci met en relief un des aspects de l'inégalité et de l'exclusion sociale, plus particulièrement en ce qui a trait à l'inaptitude de cette catégorie à bénéficier des prestations et filets de sécurité fournis aux travailleurs dans le secteur formel.

Troisième volet : Estimations statistiques disponibles relatives à la taille totale de la population (résidents)

Selon l'ACS⁹ (études de 2004 et 2009), le nombre total de résidents au Liban a été estimé à 3,75 millions environ en 2004 et s'est élevé à 3,86 millions en 2009, alors que les estimations de la Banque Mondiale indiquent que ce chiffre a dépassé le seuil des 4 millions (sans compter les réfugiés syriens). L'étude de 2004 permet donc de conclure que 6,6% du total des résidents ne sont pas libanais. Ce taux ne comprend pas les Palestiniens résidant dans les camps ni les flux traditionnels des ouvriers venant de la Syrie ou d'autres pays exportant une main-d'œuvre à prix bas. Les dynamiques de croissance démographique montrent qu'en général, la société libanaise résidente tend à devenir de moins en moins jeune avec une baisse importante dans les taux de fertilité (reflétée par la baisse de la moyenne des naissances par femme de 5.1 en 1970 à 2 enfants seulement en 2004) et d'une hausse en parallèle du taux d'espérance de vie de 61 ans en 1960 à 72 ans en 2004). Ces données précisent également que le nombre de résidents en âge de travailler – soit les tranches d'âge entre 15 et 65 ans – représente environ 65% du total des résidents. Plus de la moitié des résidents sont répartis dans les mohafazats de Beyrouth et du Mont-Liban alors que le reste se répartit entre les mohafazats du Nord (20,5%) de la Békaa (12,5%) et du Sud (10,5%) de Nabatiyeh (5,9%), ce qui fournit des preuves et met en lumière les écarts de taille entre les mohafazats quant aux réalités des mécanismes de l'offre d'emploi régis d'une part, par la croissance démographique naturelle et ceux de la demande d'emploi régis par le mode de développement de l'activité économique et l'évolution des entreprises, notamment privées, d'autre part.

Les résidents du Liban se répartissent sur 880 000 ménages (2004), avec une taille moyenne estimée à 3,4 membres par ménage contre 4,5 membres en 1970 ; ceci reflète un recul du nombre d'enfants par ménage passant de 3 en 1970 à 2,2 en 2004. Conformément à une étude statistique menée en 2009, la répartition des résidents selon

(9) Administration centrale de la statistique : Etude nationale sur les conditions de vie des ménages (2004) et « Enquête à indicateurs multiples 2009 ».

leur sexe semble être plus ou moins égale. En effet, les femmes représentent près de 3,50% du total des résidents contre 7,49% d'hommes. Cependant, bien que la balance semble pencher en faveur des hommes pour les tranches d'âge de moins de 29 ans, les femmes compensent cet écart dans les tranches d'âge entre 29 et 64 ans.

Tableau 3 : Répartition des tranches d'âge¹⁰ selon le sexe (2009)

Tranche d'âge	Femmes	Hommes	Total	Taux Femmes/Hommes
0 – 4	5.3	5.7	5.5	0.9
5 – 9	9	9.7	9.3	0.9
10 – 14	9.5	10.6	10	0.9
15 – 19	9.8	11.3	10.6	0.9
20 – 24	9	9.4	9.2	0.9
25 – 29	7.7	7.4	7.6	1
30 – 34	6.5	5.8	6.1	1.1
35 – 39	7.2	6.2	6.7	1.1
40 – 44	7.3	6.3	6.8	1.1
45 – 49	6	6.2	6.1	1
50 – 54	7.6	5.9	6.7	1.3
55 – 59	4.3	4.1	4.2	1
60 – 64	3.4	3.4	3.4	1
65 – 69	2.6	2.9	2.8	0.9
70 – 74	2.1	2.4	2.3	0.9
75 – 79	1.2	1.4	1.3	0.9
80 – 84	1	0.9	1	1.1
85 +	0.5	0.5	0.5	0.9

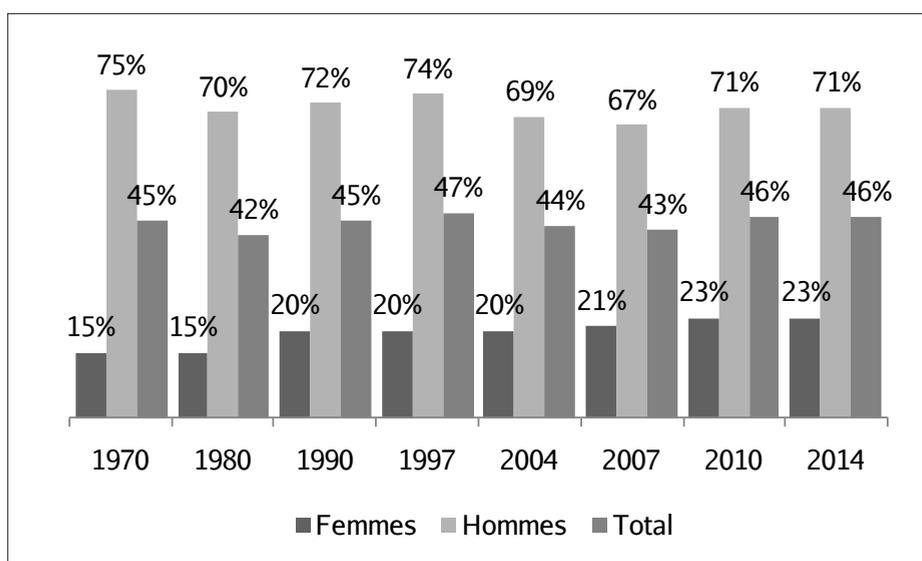
Quatrième volet : Taux de l'activité économique au Liban

Le taux de l'activité économique au Liban comprend le total des travailleurs effectifs et des chômeurs, et ce, comme pourcentage des résidents appartenant aux tranches d'âge de plus de 15 ans. Selon les résultats de l'étude de l'ACS, ce taux a atteint près de 44% en 2004, enregistrant la plus grande période de stabilité en l'espace de trois décennies, contre 45,3% en 1970. Dans ce sens, l'on note que le taux d'activité économique au Liban est considéré comme faible par rapport à ceux

(10) Administration centrale de la statistique (publié en 2010) : « Enquête à indicateurs multiples 2009 ».

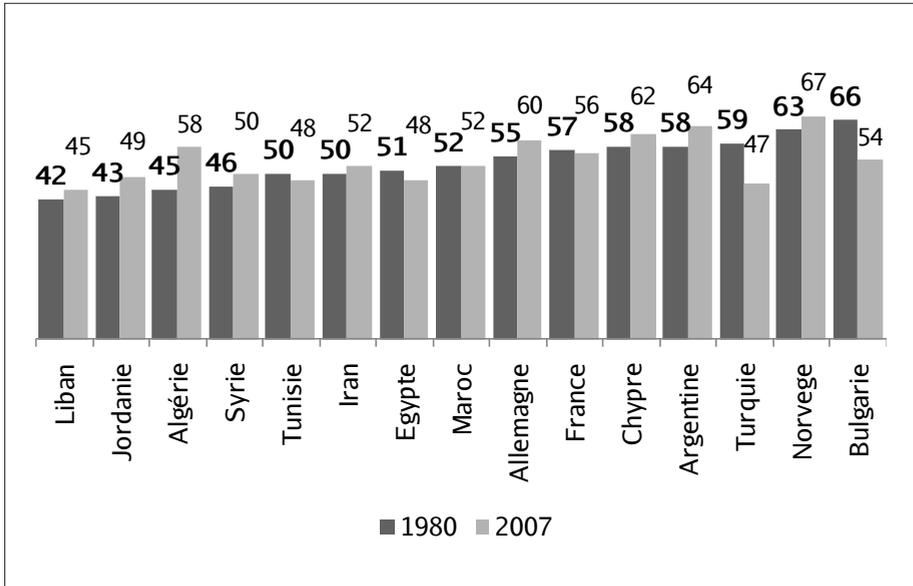
enregistrés dans d'autres pays de la région, soit 49% en Jordanie, 50% en Syrie, 52% au Maroc et 58% en Algérie. Les causes de cette faiblesse sont dues à deux facteurs principaux : le premier étant la persistance du faible niveau de participation des femmes dans la population active (20% et 23% des femmes sur le total des femmes appartenant à la tranche d'âge de plus de 15 ans ont respectivement travaillé entre 2004 et 2014), en dépit d'une hausse de ces taux par rapport à ce qui a été enregistré en 1970 (15%), et le second s'illustrant par un déclin dans la participation des hommes dû à plusieurs facteurs dont notamment l'émigration en vue de la recherche d'emplois à l'étranger, ce qui s'est reflété par une baisse de leur taux d'activité économique au Liban de 75% (du total des hommes appartenant à la tranche d'âge de plus de 15 ans) en 1970 à 68% en 2004.

Schéma 4 : Répartition des taux de personnes actives dans l'économie selon leur sexe (1970 - 2004)¹¹



(11) ILO, «Economically Active Population» (6th edition, October 2011); Central Administration of statistics for (CAS) Living Conditions of Households, for year 1970, 1997, 2004, 2007.

Schéma 5 : Pourcentage du total de la population active en âge de travailler (%) et des travailleurs dans certains pays sélectionnés

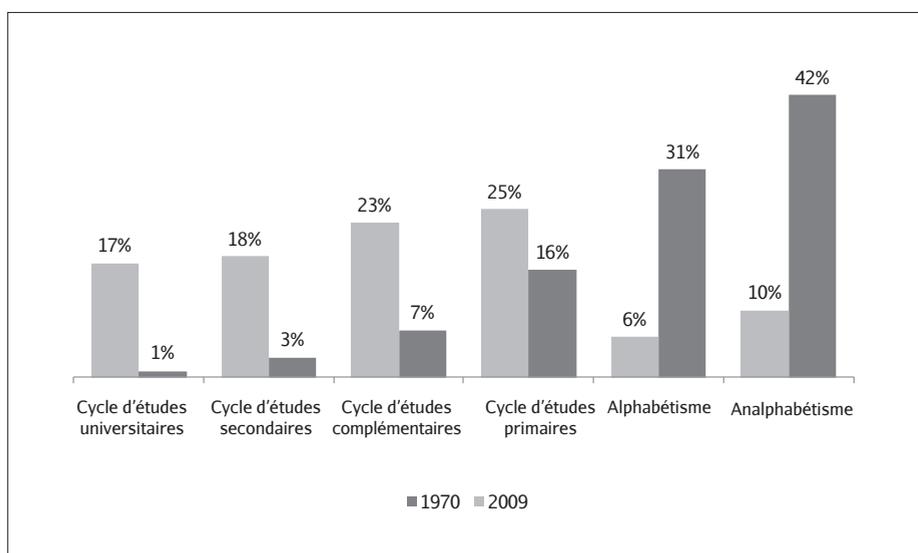


Cinquième volet : Faiblesse des taux d'activité de la femme

La persistance d'un très faible taux de participation des femmes dans la population active ne concorde pas avec l'amélioration continue qu'elles ont enregistrée dans les indices d'éducation au cours des dernières décennies. En effet, la scolarisation des femmes, dans tous les cycles de l'enseignement notamment universitaire, dépasse actuellement celui des hommes comme le démontrent les statistiques disponibles de l'enseignement. On observe un recul du taux de femmes analphabètes qui régresse de 42% à 10% entre 1970 et 2009 et un déclin du taux de l'alphabétisation simple de 30% à 6% contre une hausse du taux de celles qui obtiennent un diplôme universitaire de 1% à 17%. Malgré cette amélioration d'envergure, les taux de participation des femmes sont restés relativement modestes, probablement en raison de facteurs culturels et moraux hérités, sans compter notamment les « pressions » matérielles directes et indirectes exercées par la société sur les femmes sous diverses formes afin de mettre un terme au travail une fois mariées et devenues mères. En exemple à ceci, les divergences fondées sur le sexe dans le cadre des conditions de travail, notamment dans le secteur

privé formel et informel, des salaires ou revenus de faibles niveaux qui n'incitent aucunement les femmes à travailler si l'on compare ces revenus avec les coûts supportés en comparaison avec la gestion de leur famille, au cas où celles-ci quittent le domicile pour adhérer au marché de travail, sans compter la non-disponibilité de nombreux services publics devant être assurés par l'État et supposés appuyer la continuité du travail des femmes après le mariage (comme la promotion et la généralisation de garderies dans les écoles publiques, l'encouragement à en créer sur les lieux de travail et bien d'autres services).

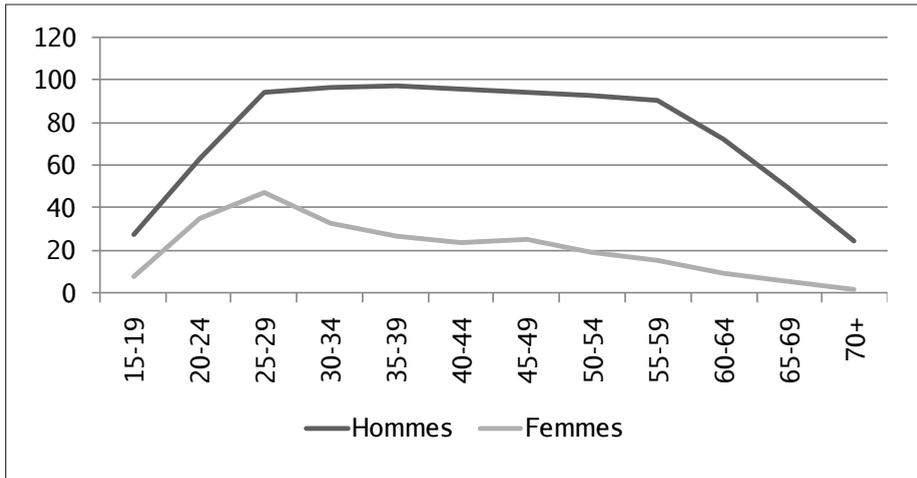
Schéma 6 : Comparaison entre les niveaux d'éducation des filles (3 ans et plus), selon le niveau d'éducation entre 1970 et 2009



Les divergences dans les taux d'activité économique apparaissent de façon évidente lors de l'observation des variables relatives au genre (sexe) et à la tranche d'âge. A cet effet, l'on relève que le taux d'activité chez la femme atteint son maximum dans la tranche d'âge située entre 25 et 29 ans – et dont la limite supérieure coïncide avec le seuil de l'âge du premier mariage de la femme – et enregistre la moitié du taux d'activité chez les hommes de la même tranche d'âge. A la suite de cette phase, le taux d'activité de la femme commence à décliner graduellement et rapidement à chaque fois qu'elle passe d'une tranche à l'autre, et

baisse d'environ un tiers par rapport aux taux enregistrés chez les hommes dans la tranche d'âge entre 30 à 34 ans, puis respectivement à environ un quart – ensuite en deçà du quart – pour les tranches d'âge de plus de 34 ans¹².

Schéma 7 : Taux de l'activité économique¹³ selon l'âge (15 ans et plus) et le sexe (2009)



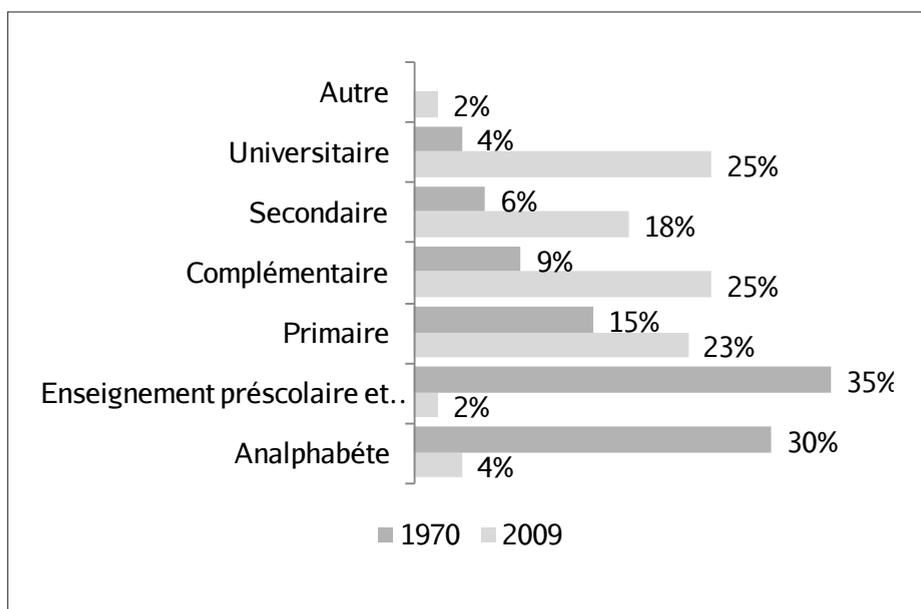
Sixième volet : Distribution des travailleurs selon le niveau d'éducation

Il est certain qu'une nette amélioration a été constatée dans le niveau d'éducation des travailleurs durant les dernières décennies. De ce fait, l'on note en premier lieu un recul du taux d'analphabétisme parmi ceux-ci, de 30% en 1970 à 4% en 2009 et une hausse remarquable du taux des diplômés universitaires de 4% en 1970 à 25% en 2009. En parallèle avec ces deux tendances, un recul important dans les taux de personnes alphabétisés a été signalé, passant de 35% en 1970 à 2% en 2009 contre une augmentation indéniable du taux de personnes ayant obtenu des diplômes dans les cycles de l'éducation primaire, complémentaire ou secondaire.

(12) Administration centrale de la statistique (publié en 2010), référence citée précédemment.

(13) Référence précédente.

**Schéma 8 : Comparaison entre la population active (plus de 15 ans)
selon le niveau d'éducation (entre 1970 et 2009)**

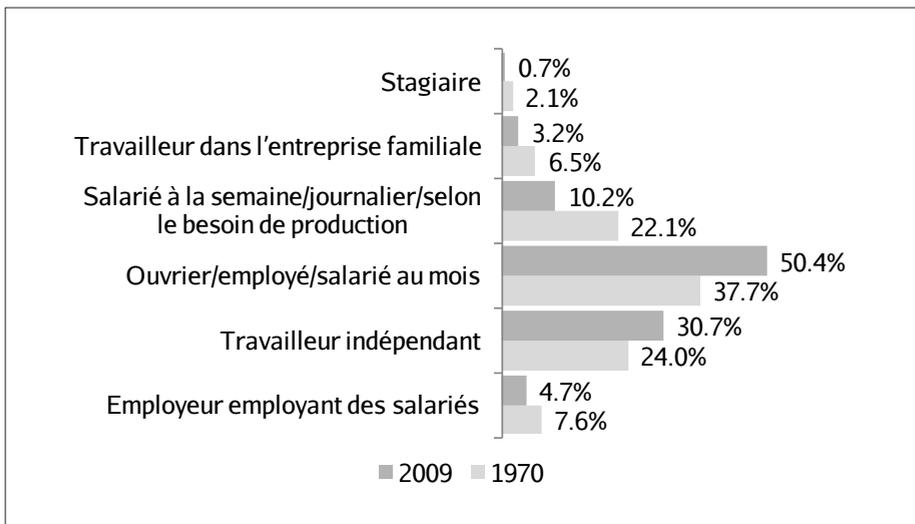


Septième volet : Distribution des travailleurs selon le poste au travail

Les salariés représentent environ la moitié de la population active au Liban (2009), toutefois ce taux reflète un recul par rapport au taux enregistré en 1970 (près de 60% selon une étude menée par l'ACS). Ce recul contredit de manière générale la courbe de l'évolution enregistrée dans ce domaine dans les pays industriels avancés où les taux des salariés ont continué à augmenter graduellement pour se stabiliser, dans la majorité de ces pays, à des niveaux record qui varient entre 70% et 90% du total de la population active. Des facteurs tels que la guerre civile, le boom des micro-institutions et la fragilité relative marquée dans l'activité industrielle ont tous contribué au recul du taux des travailleurs salariés au Liban durant la phase remontant aux années 70. Viennent ensuite, suivant leur valeur relative dans la population active, les travailleurs indépendants dont le nombre est en perpétuelle augmentation jusqu'à représenter 30,7% du total des travailleurs (2009). Ceux-ci sont répartis sur un éventail de professions et d'activités dont certaines sont liées ou dérivent de diverses professions libérales et d'autres, plus nombreuses, sont simples à valeur ajoutée limitée ou marginale. Outre ces deux catégories de travailleurs se

présente une troisième catégorie illustrée par les travailleurs journaliers, hebdomadaires ou à la pièce, formant 10,2% du total de la population active. Le reste est distribué entre employeurs (4,7% des travailleurs), travailleurs en famille (3,2%) et travailleurs en période de formation sur les lieux du travail (0,7%)¹⁴.

Schéma 9 : Comparaison de la distribution de la population active selon le poste au travail (1970 et 2009)



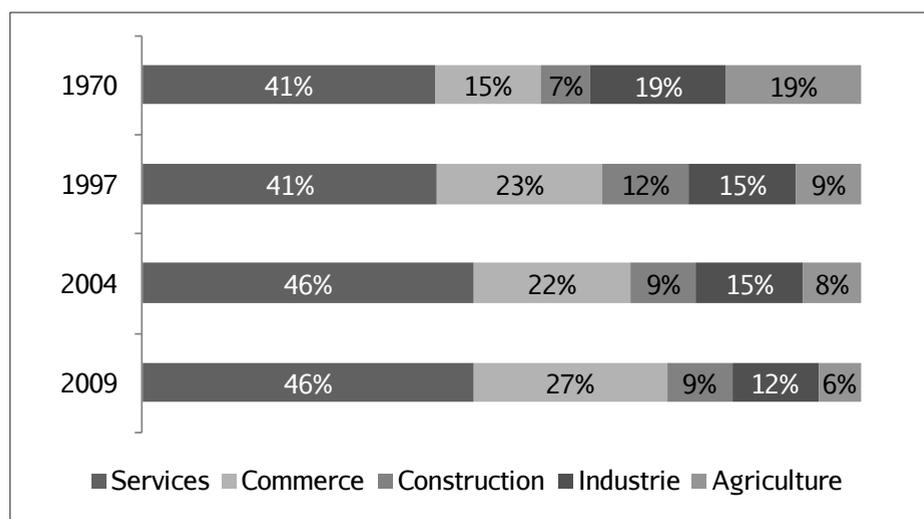
Huitième volet : Répartition sectorielle des travailleurs

Les quatre dernières décennies ont connu une augmentation importante du nombre de personnes travaillant dans le secteur tertiaire, soit dans des activités de commerce et de service, en parallèle à une chute sévère du nombre de ceux travaillant dans le secteur agricole et industriel. Cette évolution s'est imposée comme un résultat de choix effectifs, explicites et implicites, adoptés par les politiques des gouvernements successifs depuis le début des années 90, et dont plusieurs aspects ont été relevés dans ce document (libéralisation des échanges, baisse des taux de la protection tarifaire, exacerbation de l'« inflation » monétaire à la suite des modes adoptés pour financer le déficit de l'Etat, la succession des booms immobiliers et bien d'autres facteurs). Il apparaît, selon la comparaison avec l'état de la répartition sectorielle des travailleurs avant le

(14) Référence précédente.

déclenchement de la guerre civile au début des années 70, que la baisse la plus importante s'est produite dans le secteur agricole. Effectivement, le taux des travailleurs y a régressé de 19% en 1970 à environ 6% en 2009. Cette régression a également atteint le secteur industriel enregistrant un recul de 19% à 12% pour la même période, vu le recul dans ses capacités concurrentielles face aux produits importés ou à la compétitivité grandissante au sein des marchés traditionnels vers lesquels le Liban exportait d'habitude. En contrepartie, la part du secteur tertiaire a effectué un bond en passant de 56% (15% pour le commerce et 41% pour les services) à 73% (27% pour le commerce et 46% pour les services)¹⁵ durant cette même période. En outre, le pourcentage des ouvriers dans le secteur de la construction est passé de 7% à 9% entre 1970 et 2009, sachant que ce secteur avait monopolisé près de 12% du total des ouvriers en 1997, soit durant l'apogée de l'exécution du programme de reconstruction.

Schéma 10 : Comparaison de la distribution de la population active selon les secteurs économiques de travail (entre les années 1970, 1997, 2004 et 2009)
Neuvième volet : Distribution des ouvriers selon les professions de base et le sexe

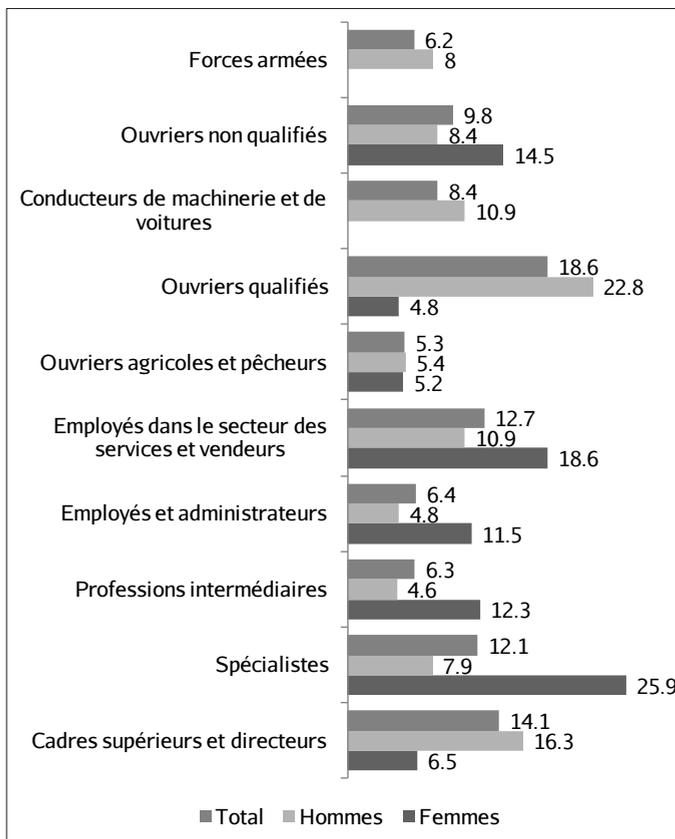


Les catégories socio-professionnelles les plus importantes se répartissent en trois groupes principaux qui sont les suivants : les travailleurs qualifiés (18,6%), les cadres supérieurs et les directeurs (14,1%), les techniciens (12,1%), et les travailleurs dans diverses professions de prestations de services (12.7%). Il semble qu'il existe une forme de répartition de la profession

(15) Référence précédente.

technique fondée sur le sexe. En effet, la proportion des femmes prévaut relativement dans des professions bien spécifiques et celle des hommes dans certaines autres. La proportion des femmes (du total des femmes qui travaillent) excède celle des hommes (du total des hommes qui travaillent) dans les professions qui requièrent une spécialisation (professeurs, enseignants, métiers paramédicaux, professions libérales...) où l'on remarque que la première proportion dépasse du triple celle de la deuxième. En outre, le travail des femmes prime plus ou moins de nombreuses professions de prestations de services à qualifications limitées (vendeuses dans des magasins de commerce, gardiennes, ouvrières dans des activités de services et des professions paratechniques...)¹⁶.

Schéma 11 : Distribution de la population active selon la catégorie de profession et le sexe (2009)



(16) Référence précédente.

Dixième volet : Influence de l'émigration sur la réalité démographique

Il est certain que l'évolution de la réalité démographique de la société résidente a été grandement influencée par le phénomène de l'émigration qui a, de tout temps, été une caractéristique associée à cette réalité, en dépit de la différence dans la moyenne du volume des flux annuels d'une période à une autre. Les études les plus récentes montrent que 45% des familles libanaises ont vu émigrer l'un de leurs membres durant la période de 1992 à 2007, avec une inégalité évidente de ces taux suivant les mohafazats¹⁷. En effet, les taux les plus élevés ont été enregistrés dans la mohafazat de Beyrouth et les moins élevés dans la mohafazat de la Békaa. La moyenne du volume de l'émigration a augmenté de 6,4 personnes sur mille entre 1977 et 1996 à 9,6 personnes entre 2002 et 2007. Il faudrait souligner que 70% des émigrants entre 1992 et 2007 étaient des travailleurs alors que le taux des étudiants parmi ces émigrants n'avait pas dépassé les 6% environ. Cette émigration a été connue comme étant l'émigration de la jeunesse vu que 77% des émigrants durant la période de 1992 à 2007 appartenaient à des tranches d'âge jeunes, à savoir entre 18 et 35 ans. L'on observe que les taux d'activité économique parmi les travailleurs (en âge de travailler, soit entre 15 et 64 ans) dépassent ceux des résidents. Ceci s'applique de manière plus évidente sur les femmes où le taux d'activité économique enregistré était de 34,8% pour celles qui ont émigré contre un taux n'excédant pas les 20% pour celles qui sont restées au Liban, tout en soulignant que les pays arabes ont été la destination principale pour environ un tiers du total des émigrants de cette période.

Il faudra également indiquer que les flux de la migration libanaise avaient enregistré des taux record durant les années de guerre civile puis se sont calmés durant la période de reconstruction. Cependant, ces flux ont retrouvé leurs tendances croissantes avec le début du troisième millénaire s'élevant ainsi à plus de 38 000 émigrants par année (contre près de 25 000 émigrants durant la période de 1975 à 2000), sachant bien que cette émigration a concerné dans une proportion plus importante les personnes ayant de l'expérience, les diplômés d'universités et d'instituts techniques supérieurs ainsi que les personnes à compétences moyennes et élevées. Cette émigration présente les séquelles d'un coût politique énorme qui a contribué et contribue toujours au drainage d'un groupe précis de citoyens (électeurs) qui peuvent, en principe, être considérés comme plus exigeants vu qu'ils sont conscients de leurs droits légitimes et de la pratique de leurs droits, et attachés à l'expression de leurs opinions, à l'exigence d'une reddition de comptes et à la critique vis-à-vis des questions liées à la chose publique.

(17) Choghig Kasparian : « L'émigration des jeunes libanais et leurs projets d'avenir »-USJ (2009).

De même, la migration grandissante parmi ce type de ressources humaines a contribué à l'affaiblissement de la structure des marchés du travail locaux et au processus de la mise en œuvre, du développement et de l'exécution des cadres juridiques et institutionnels régulant ces marchés. Ceci a généré des coûts économiques énormes qui ont été camouflés par de nombreuses personnes – dont notamment les politiciens – en louant, loin de toute innocence, les « vertus » de l'émigration et les transferts qu'elle engendre et en occultant intentionnellement et vertement les dépenses (fonds privés et publics) encourues par la société libanaise pour instruire ses fils depuis la naissance jusqu'à l'obtention des diplômes dans les institutions et les universités. Ceci vise en fait à camoufler la racine du problème qui réside dans l'incapacité du modèle économique prévalent à créer l'environnement économique interne qui permet de créer des emplois décents et d'absorber ou d'accueillir les ressources humaines et les compétences ayant émigré dans le but premier d'en tirer profit afin d'assurer le développement des avantages comparatifs de l'économie du pays, la promotion des composantes de la macro-économie et de l'activité créative des institutions, l'entrepreneuriat et l'exploitation des compétences productives et professionnelles dans des activités économiques à forte valeur ajoutée.

Les taux de chômage

Les données statistiques officielles révèlent une certaine fluctuation dans les taux de chômage qui sont néanmoins restés, jusqu'en 2009, dans la limite de marges plus ou moins maîtrisées. Selon l'ACS¹⁸, le taux de chômage a atteint 6,4% en 2009 contre 7,9% en 2004 et 8,5% en 1997, alors que ce taux était de 6% en 1970. En 2009, il représentait chez les femmes le double de celui enregistré chez les hommes, avec les records les plus élevés observés dans les tranches d'âge de 15 à 29 ans où il a atteint 20%, indiquant une propension nette au recul après l'âge de 30 ans et plus particulièrement après l'âge de 35 ans. La distribution des taux de chômage selon le niveau d'éducation indique que les taux les plus élevés sont apparus chez les catégories de travailleurs ayant obtenu un diplôme universitaire (8,8% en 2009). Au-delà des données officielles publiées portant sur le taux de chômage (notamment ceux de l'ACS), il serait bon de s'attarder particulièrement sur d'autres données publiées par la Banque Mondiale¹⁹ qui estiment que ce taux a atteint 11% en 2010 avec une tendance potentielle à l'augmentation pouvant atteindre 20% en 2014, et

(18) Administration centrale de la statistique (publié en 2010), référence citée précédemment.

(19) Rapport de la Banque mondiale (2012), référence citée précédemment.

ce, en conséquence de l'afflux continu des réfugiés syriens vers le Liban depuis le déclenchement des incidents tragiques dans ce pays en 2011.

Les tableaux ci-dessous relèvent certaines spécificités liées au chômage au Liban, selon les études menées par l'ACS.

Tableau 4 : Taux de chômage selon les tranches d'âge et le sexe (2009)²⁰

#	Tranches d'âge	Femmes	Hommes	TOTAL
1	15-19	30.3%	17.4%	19.8%
2	20-24	20.5%	13.1%	15.6%
3	25-29	13.4%	6.5%	8.8%
4	30-34	7.2%	3.7%	4.7%
5	35-39	6.1%	2.1%	3.1%
6	40-44	5.2%	1.4%	2.2%
7	45-49	4.4%	1.6%	2.2%
8	50-54	0.3%	2.0%	1.6%
9	55-59		2.1%	1.8%
10	60-65	1.2%	3.7%	3.4%

Tableau 5 : Taux de chômage selon le niveau d'éducation et le sexe (2009)²¹

#	Niveau d'éducation	Femmes	Hommes	TOTAL
1	Analphabète	3.7%	4.7%	4.4%
2	Alphabétisé	6.1%	3.6%	4.0%
3	Education primaire	9.1%	4.1%	4.6%
4	Education complémentaire	10.5%	4.4%	5.2%
5	Education secondaire	14.3%	5.3%	7.7%
6	Education universitaire	11.4%	7.0%	8.8%
7	Niveau d'éducation non précisé	8.0%	27.3%	13.9%

(20)Administration centrale de la statistique (publié en 2010), référence citée précédemment.

(21)Référence citée précédemment.

Le chômage se caractérise principalement par :

- L'écart entre l'offre et la demande agrégées de l'emploi qui se nourrit, sur le plan de l'offre, d'une augmentation du nombre d'arrivants sur le marché du travail en raison des mutations démographiques, et sur le plan de la demande, de l'incapacité de celle-ci à créer un nombre suffisant et effectif d'emplois du fait des caractéristiques structurales de l'économie libanaise et de l'ambiguïté dans la relation entre la croissance économique et le marché du travail. De surcroît, même lorsque les taux de croissance économique avaient atteint des niveaux record entre 2007 et 2010, ceci ne s'était pas traduit par une création supplémentaire majeure dans le nombre d'emplois.

- Le marché du travail local se caractérise aussi par une contradiction criante entre la structure de l'offre et celle de la demande. En effet, la structure de l'offre se trouve, dans une large mesure, régie par le volume et le type de produits générés par le système de l'enseignement supérieur et technique qui, à leur tour, sont définis par la donne démographique prévalant. Ainsi, l'enseignement supérieur produit-il un grand nombre de diplômés issus des facultés de lettres, de droit, et de sciences sociales et un autre relativement inférieur issus de facultés plus spécialisées (tel que le génie, la médecine, les sciences, les sciences économiques...) alors que le technique, formel ou non formel, qui à son tour produit de grands nombres de diplômés, souffre de faiblesse et de vulnérabilité dans ses niveaux et d'une absence de pertinence entre les spécialisations et les besoins effectifs de l'économie nationale.

- En contrepartie, la demande d'emploi, plus spécifiquement celle provenant des entreprises du secteur privé, est influencée par les caractéristiques principales qui distinguent actuellement ces entreprises au Liban. A cet effet, l'on peut exploiter l'enquête statistique des immeubles et des entreprises – réalisée par l'ACS en 2004 – pour conclure que 88% de ces entreprises sont des entreprises dont le nombre d'employés est inférieur à 5, avec une prédominance des activités à caractère familial ou simple et à valeur ajoutée relativement limitée. Les grandes entreprises – qui tendent plus ou moins à pratiquer un « oligopole » sur près des deux tiers des marchés de production et de consommation du pays – sont en nombre, peu élevé et incapable de continuer à se développer dans un marché restreint comme le marché libanais, ce qui ne leur permet pas de générer une demande suffisante de travail qui puisse aller de pair avec le nombre croissant de diplômés, notamment ceux ayant fait des spécialisations universitaires à caractère concurrentiel et de qualité. Cette réalité les incite à émigrer dans l'espoir de trouver des conditions de travail décentes,

une protection sociale efficace et une progression professionnelle durable avec en plus un environnement socio-politique plus stable et une meilleure qualité de vie.

- La faible institutionnalisation de la relation qui régit le cercle des universités et des institutions d'enseignement en général – y compris l'enseignement technique – et celui de l'entrepreneuriat et des affaires comporte de profonds aspects négatifs qui impactent la structure du marché du travail et son rendement. En effet, la sensibilisation des universités et des institutions à accorder la priorité aux investissements dans des processus concernant la préparation et l'habilitation professionnelles des travailleurs – avant de commencer le travail ou durant celui-ci au sein de ces institutions – est quasi inexistante, sauf pour un nombre limité d'institutions, et ce, selon les résultats avancés par les études réalisées en ce sens²². Certaines données disponibles indiquent que plus de 87% des institutions avaient déclaré ne pas avoir besoin de préparer et d'habiliter leurs employés et que 93% n'avaient alloué aucun budget à cet effet.

- La structure des salaires des travailleurs – dans le secteur privé formel et notamment informel – présente des aspects évidents de dysfonctionnement. Certes, ceci est dû en partie aux répercussions laissées par les incidents politiques et sécuritaires qui s'éternisent dans certaines institutions, à leurs influences sur la croissance économique et à l'augmentation des prélèvements fiscaux indirects qui s'accompagne d'un déclin par rapport au volume et au type de services publics, ce qui pousse les salariés à financer certains de ces services de leur propre poche. Malgré tout, il reste que la responsabilité primordiale de ce dysfonctionnement est due à la persistance d'une attitude inconsidérée envers la question des salaires et des prestations sociales en général. Ainsi, les réajustements des salaires partiels et improvisés qui ont été appliqués aux travailleurs dans le secteur privé après 1996 n'ont pas réussi à compenser toute la détérioration effective qui a atteint le pouvoir d'achat durant cette phase. Le bilan des deux réajustements officiels qui ont été approuvés en 2008 et 2012 n'a, dans les meilleurs des cas, couvert que la moitié de la perte cumulée qui a atteint le salaire effectif depuis 1995. Ceci pourrait probablement expliquer les causes du recul dans la part de la masse totale des salaires au niveau macroéconomique, et ce en tant que pourcentage du produit intérieur brut en cours, selon les données tirées des résultats de la comptabilité nationale.

(22) L'étude du marché du travail : Résultat de l'enquête statistique auprès des entreprises, l'Office national de l'emploi en coopération avec le Programme des Nations Unies pour le Développement, Beyrouth, 1997.

- La protection sociale – notamment celle liée à la couverture de soins de santé, à la famille et aux indemnités de fin de service – se limite à quelques catégories de travailleurs rémunérés sans pour autant en inclure les autres. En se basant sur les données disponibles, il apparaît dès lors que plus du tiers du total des salariés du secteur privé au Liban ne sont pas concernés par les prestations accordées par la CNSS. Dès lors, ceux-ci se chargent d'assurer une solution de rechange à cette couverture, et ce, en payant par leurs propres moyens. Notons que la valeur effective de ces prestations en tant que pourcentage du salaire moyen, même pour ceux qui en bénéficient, a régressé en comparaison avec ce qu'elle représentait au début des années 70, sachant que le salaire moyen en ce temps-là dépassait nettement le niveau du salaire moyen actuel²³.

- En résumé, le modèle économique libanais n'a pas été – du point de vue historique – capable par sa nature, de créer ce dont le pays avait besoin en matière d'opportunités d'emploi selon le volume et le type requis. Les données présentes indiquent en effet que près de 40 à 50 000 nouveaux venus affluent annuellement vers le marché du travail (parmi ceux-ci plus de 30 000 sont des diplômés universitaires et près des deux tiers de ce nombre-ci sont des diplômés de l'enseignement technique formel et informel). En contrepartie, il s'avère que le total de la demande d'emploi – de la part d'institutions privées existantes ou en vue d'être établies annuellement (formelles et informelles) ou d'institutions publiques telles que la fonction militaire, les enseignants dans le secteur public et les travailleurs indépendants – ne dépasse pas, dans le meilleur des cas le tiers du total de cette offre annuellement. Ceci explique, dans une large mesure, le phénomène de chômage observé dernièrement et l'augmentation de l'émigration des ressources et compétences humaines, sachant que le second phénomène contribuait souvent à limiter le volume du premier. Par ailleurs, les problèmes du marché du travail ne se limitent pas à l'écart entre l'offre et la demande, mais soulèvent plutôt bon nombre de questions relatives au recul dans la valeur de l'emploi rémunéré, à l'augmentation importante dans le pourcentage des travailleurs informels surtout parmi les travailleurs indépendants ainsi que les salariés qui ne connaissent pas de réajustements formels de leurs salaires et des frais de transport approuvés formellement, ni de la protection sociale et des indemnités de fin de services. Vient s'ajouter à tous ces problèmes la question du flux continu de la main d'œuvre non libanaise à bas prix (non syrienne) qui devient incontrôlable.

(23) Consultation and Research Institute (1985) – Etude sur l'évolution des prix et des salaires au Liban en 1974 et en 1984.

Comment se reflètent les caractéristiques de la pauvreté sur certaines catégories de salaires

Les effets des dysfonctionnements dont souffre le marché du travail local se reflètent fortement sur les catégories de travailleurs pauvres en général, et ce, selon les résultats d'une étude sur la pauvreté au Liban²⁴ menée par le Programme des Nations Unies pour le Développement. Effectivement, le taux d'activité économique des pauvres (qui a enregistré 38% en 2004) est moindre que celui des catégories non pauvres (estimé à environ 45,4%). En outre, le taux de chômage parmi les pauvres a atteint 14,9% contre 6,7% seulement chez les non-pauvres, soit avec une augmentation de 8%. Ces écarts s'élargissent encore plus lorsque l'on considère les taux de chômage chez les femmes qui s'élèvent à 26.6% chez les femmes pauvres contre 8,2% chez celles non pauvres. Ce constat s'applique moins sévèrement sur les hommes où l'on observe que le taux de chômage enregistre 6,2% chez les hommes non pauvres alors qu'il atteint 13,5% chez les hommes pauvres. Alors que le taux de chômage est d'environ 20% parmi les jeunes dans la tranche d'âge 15-24 ans, celui-ci bat tous les records lorsqu'il s'agit de jeunes pauvres. Ainsi, un sur deux jeunes pauvres ayant obtenu le diplôme secondaire est-il au chômage. Un sur trois, dans la catégorie de jeunes pauvres ayant obtenu un diplôme universitaire, est au chômage contre un sur cinq parmi les jeunes universitaires non pauvres. En général, le taux de chômage chez les jeunes enregistre à peu près le double du taux des jeunes non pauvres, et ceci vise à dire, en ce qui concerne les jeunes pauvres, qu'il ne suffit pas d'améliorer le niveau d'éducation pour briser le cercle vicieux de la pauvreté, mais qu'il y a d'autres conditions qui doivent par ailleurs être assurées.

Dans le même contexte, la pauvreté se concentre parmi les travailleurs journaliers, saisonniers et temporaires ou ceux qui travaillent à la pièce, sachant que ceux-ci représentent près du tiers du total des travailleurs pauvres alors qu'un second tiers se concentre parmi la catégorie des travailleurs indépendants. La pauvreté est bien moins présente chez les salariés travaillant dans le secteur public que ceux dans le secteur privé. En effet, les pauvres dans le secteur public – qui absorbe près de 15% du total des travailleurs au niveau national – ne représentent que 7% du total du nombre des pauvres du pays. De même, les résultats ont démontré que la pauvreté – notamment l'extrême pauvreté – est bien plus présente dans le secteur agricole, et par conséquent dans les régions où ce dernier joue un rôle important et où l'on observe qu'un travailleur pauvre sur cinq travaille dans le secteur agricole. Ce secteur incorpore plus d'un tiers du total des travailleurs pauvres dans les mohafazats du Nord, de Nabatiyeh et de la Békaa. Ces

(24) Référence : « La pauvreté, la croissance et la distribution du revenu au Liban », Rapport du « Programme des Nations Unies pour le Développement », 2008.

tendances s'appliquent en quelque sorte sur le secteur de la construction où la pauvreté a une place relativement remarquable. La taille des ménages est un facteur essentiel dans la définition des caractéristiques des ménages pauvres. Il apparaît effectivement que les pauvres vivent dans des familles bien plus nombreuses que celles dont font partie les non pauvres. La moyenne de l'écart, au niveau national, entre la taille des ménages pauvres et ceux non pauvres est de 2,2 membres environ. La taille maximale des ménages atteint son apogée dans la mohafazat du Nord ravagé par la pauvreté et la pauvreté extrême, alors que Beyrouth reste la mohafazat la moins influencée par les indices de pauvreté²⁵.

Les travailleurs, les salariés et la diversité des régimes de retraite et de licenciement

Le droit à la sécurité de la vieillesse est un droit consacré dans les législations et les constitutions et dans de nombreuses conventions internationales de l'OIT, cependant la traduction de ce droit en une réalité varie selon ses mécanismes, son efficacité et ses modes de financement d'un pays à l'autre. Jusqu'à présent, le Liban ne dispose pas d'une loi sur la sécurité de la vieillesse concernant les travailleurs dans le secteur privé. Il pourrait être le seul pays de la région du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord qui adopte multiples régimes de retraite. A cet effet, l'on observe que deux régimes de retraite régissent le secteur public – l'un consacré aux agents militaires et l'autre aux employés de la fonction publique (civil service), tous deux financés sur base de la répartition (pay-as-you-go) – alors que les travailleurs dans le secteur privé sont régis eux, par le régime d'indemnités de fin de services financée principalement sur la base du principe de la capitalisation. L'exploitation des données statistiques accessibles (datant depuis près d'une décennie)²⁶ démontre que les deux régimes officiels de la retraite étaient gérés par le Ministère des Finances, couvraient près de 6% de la population active avec un coût annuel atteignant 2,7% du produit intérieur brut en cours et ne disposaient d'aucune réserve indépendante. En contrepartie, le régime d'indemnités de fin de service (qui cumule actuellement une réserve monétaire estimée à près de 18% du produit intérieur – couvre 25% de la totalité de la population active, enregistre des dépenses annuelles moyennes de moins de 1% du produit intérieur et est géré par la CNSS. La conclusion tirée révèle que les trois régimes ne couvrent que moins que le tiers du total de la population active et se caractérisent par une exhaustivité insuffisante.

(25) Référence citée précédemment.

(26) Référence : La Banque mondiale «Regaining Fiscal Sustainability in Lebanon: A public Expenditure review» (2005).

En outre, ces régimes pâissent d'un bon nombre de défauts sur plusieurs plans. Parmi ceux-ci, l'on note les points suivants : le régime d'indemnités de fin de services souffre de la faiblesse de la valeur de l'indemnité forfaitaire que reçoit le retraité et qui n'équivaut – une fois calculé sous forme de salaire mensuel – qu'à 30 ou 35% du salaire. Il comporte aussi des risques énormes auxquels le retraité sera confronté, une fois l'indemnité forfaitaire acquise. Ainsi, la responsabilité de tout investissement effectué grâce à ce montant sera entièrement assumée par le retraité qui pourrait toutefois prendre des décisions improvisées à cet égard, auquel s'ajoutent les risques des fluctuations des taux de change, des prix à la consommation et des marchés financiers. Les risques concernent tout particulièrement les jeunes salariés qui tendent à liquider très tôt leurs indemnités, une fois qu'ils se retrouvent au chômage, ce qui réduit drastiquement leur valeur, du fait des clauses de pénalité que prévoit le régime en cas de liquidation anticipée. D'autres défauts caractérisent également ce régime dont notamment les coûts élevés supportés par les employeurs, – plus spécifiquement pour les montants de régularisation qui varient en moyenne entre le tiers et la moitié du total du montant de l'indemnité – et ce, en encourageant l'absence de déclaration des travailleurs, un affaiblissement du recrutement par les institutions et une orientation de ce dernier vers des contrats de courte durée, saisonniers ou informels. Les régimes de retraite dans le secteur public (appliqués à la fonction militaire et publique) sont, pour leur part, relativement plus « généreux » vu que dans ce sens, ils accordent un salaire de retraite atteignant 80 à 85% du dernier salaire encaissé à toute personne ayant accompli la période de travail déterminée. En contrepartie, ces deux régimes ne sont pas viables sur le plan financier vu qu'un fonds de réserve ne leur a pas été créé, mais que leur financement se fait essentiellement à partir des deniers publics. Il est certain que toute hausse du salaire moyen dans le secteur public ou exacerbation dans les dérèglements macroéconomiques suscitent des doutes quant à la possible viabilité des deux régimes précités.

Le cadre général de réformes politiques nécessaires au marché du travail

L'analyse de l'état de la population active et du marché du travail a révélé l'existence de grands problèmes et défis à plusieurs niveaux dont en particulier : la hausse des taux de chômage, le remplacement accru des compétences libanaises, qui tendent de plus en plus à émigrer, par une main d'œuvre peu chère et à faible productivité, l'augmentation du travail informel sous diverses formes et dans divers secteurs économiques, le dysfonctionnement accru et la faiblesse dans divers aspects de l'emploi rémunéré ainsi que de nombreux autres problèmes et défauts. Pour faire face à cette situation, il faudrait coordonner les politiques économiques impactant les divers aspects

du marché du travail et qui concernent de nombreux ministères et institutions publiques, dans le but d'élaborer un cadre général accueillant les réformes principales requises, et ce, en se référant aux piliers de base suivants :

Premièrement : S'orienter vers une réforme et un développement des politiques macroéconomiques et plus particulièrement celles concernées par la relance et la stimulation des composantes de l'économie réelle, limiter les dysfonctionnements de la politique fiscale actuelle qui affaiblit tout investissement dans les secteurs de production et encourage une attitude rentière de la part des agents économiques, lancer des projets d'investissement gouvernementaux (dans les secteurs de l'électricité, du transport public, de l'eau, de l'assainissement, des télécommunications et d'autres services publics), promouvoir les réseaux de financement des entreprises – actives dans le cadre de la production des biens et services destinés à l'exportation – notamment les petites et moyennes entreprises, hausser le niveau de la qualité de l'enseignement public (dans ses trois composantes : public, supérieur et technique), simplifier les procédures de la création et de la dissolution des entreprises, promulguer et appliquer la loi sur la concurrence et la loi de la décentralisation administrative qui influencent largement la réduction des écarts entre les régions et l'amélioration du rendement du marché du travail, s'engager effectivement dans l'exécution et la modernisation des lois et législations officielles, moderniser les cadres institutionnels ayant une influence effective sur l'activité économique et appliquer toutes autres mesures.

Deuxièmement : Limiter les paris faits sur un modèle économique facilitant l'investissement dans une main-d'œuvre peu chère (locale et étrangère) qui manque de prestations sociales et de sécurité contre divers types de risques et remplacer graduellement ce modèle par un autre qui investit, en premier lieu, dans l'être humain et offre de véritables chances d'intégration à la plus grande partie des jeunes compétences libanaises formées par le système d'enseignement et qui tendent de plus en plus à émigrer. Si la mutation graduelle vers un tel modèle comporte un coût relativement élevé à court terme et une obligation d'exercer un changement radical dans la mentalité et la discipline des entreprises, il reste que c'est le seul moyen efficace à moyen et long termes qui permette au pays de développer la répartition du travail et l'ouverture considérable sur le monde de la technologie, et par conséquent d'atteindre une croissance économique élevée et durable et des capacités concurrentielles plus solides pour pouvoir réaliser, en fin de compte, la meilleure prospérité sociale et stabilité politique.

Troisièmement : Passer en revue les régimes de sécurité, et ce, par l'exploitation des énormes efforts cumulés qui ont été déployés par plusieurs entités officielles et semi-officielles à l'échelle interne, en coopération avec la Banque mondiale et l'OIT, dans le but de trouver des solutions de rechange à ceux-ci. Le bilan de ces efforts a débouché sur un projet de loi sur la retraite et la sécurité de la vieillesse – soumis depuis bien longtemps au Parlement – qui garantit le transfert des employés et travailleurs du secteur privé, notamment ceux qui adhéreront au marché du travail après la promulgation de cette loi, vers un nouveau régime unifié, tout en préservant les droits acquis de ceux qui bénéficient actuellement du régime d'indemnités de fin de services. Bien que le nouveau régime de la sécurité vieillesse comporte bon nombre d'avantages et présente de plus grandes chances de durabilité, il reste que l'aborder sous l'angle de la consolidation des droits sociaux de base auxquels l'on aspire, requiert une confirmation à nouveau des principes fondamentaux suivants :

- Le transfert vers le nouveau régime ne doit en aucun cas constituer un voile pour les employeurs qui leur permettrait de se dérober du paiement des montants dus aux bénéficiaires de la CNSS (montants de régularisation). En effet, la réussite de ce transfert dépend grandement de l'insistance à recouvrir ces montants et à préserver le noyau de leur valeur réelle (même si le paiement se fera par versements avec des taux d'intérêt moyens).
- La nécessité d'accorder une plus grande importance à la dimension de la distribution dans le nouveau régime qui, à la base, se fonde sur un régime capitalisé. Ceci s'applique par la détermination d'un salaire minimum de retraite qui prend en considération le coût réel de la vie dans le pays, avec l'obligation de réajuster ce salaire minimum de retraite à la lumière de la hausse des coûts de la vie. Cette dimension pourra être financée grâce à un prélèvement fiscal plus élevé sur les tranches avancées des salaires et, peut-être, par une contribution, même limitée, de la part de l'Etat.
- Le nouveau régime devra inclure tous les travailleurs rémunérés du pays. Il ne doit pas se limiter – comme dans les régimes existants actuellement – à moins que la moitié du total des travailleurs du pays. En effet, il est essentiel que la base de la couverture, qui représente l'un des droits sociaux les plus importants, s'élargisse pour comprendre les catégories non enregistrées et qui sont les plus exposées aux risques.

Quatrièmement : Remplacer les régimes d'assurance maladie des régimes publics et parapublics par un régime d'assurance maladie national et global qui couvre non seulement les travailleurs et les personnes à leur propre compte, mais aussi tous les

Libanais résidents afin de libérer la société des craintes et problèmes engendrés par ce régime et de l'injustice qu'il génère. Ce régime national devra assurer un niveau minimum d'assurance maladie aux résidents tout en laissant le choix pour ceux qui recherchent une couverture maladie plus importante et plus étendue de payer la différence des coûts de leur poche, sachant bien que celle-ci pourrait être achetée auprès des sociétés d'assurance privée. La promulgation et la mise en œuvre d'un tel programme requièrent un consensus préalable sur son architecture financière et administrative tout en insistant sur la nécessité de le financer des fonds publics (soit des revenus de l'Etat) et de manière à ce qu'il remplace la branche Maladie et Maternité de la CNSS, après avoir soumis cette Caisse à un processus de développement et de réforme radicale et globale.

Cinquièmement : L'assurance chômage est l'un des droits sociaux les plus importants et fait partie intégrante de la plupart des formes de contrats sociaux qui ont été approuvés par les pays avancés. Bien que les conditions et le degré de couverture de ce genre d'assurance diffèrent d'un pays à l'autre, il devra être inspiré à partir de principes fondamentaux ancrés tels que : le droit au travail, la solidarité face au risque et à l'incertitude et la préservation de la stabilité socio-économique et politique. La question de l'instauration d'une assurance chômage n'a été que rarement soulevée au Liban bien que le contexte de la promulgation et de l'application de la loi sur la création de la CNSS, pendant la moitié des années soixante ait noté la possibilité d'étendre les effets de cette loi afin qu'elle comprenne, dans une étape ultérieure, ce type d'assurance. Le déclenchement de la guerre au Liban et l'appauvrissement qui en a résulté, ainsi que le dysfonctionnement flagrant dans la performance et les priorités de la classe politique et des chefs de communautés, ont tous entravé la promulgation d'un tel type d'assurance dans le pays.

Sixièmement : Développer incessamment le cadre législatif et institutionnel qui régule le marché du travail et qui est presque absent actuellement ou ne possède qu'une efficacité bien limitée. Le ministère du Travail devrait en particulier s'efforcer de mettre en place un système informatique exhaustif et fiable sur le marché du travail dans le but de faire un suivi de l'offre et de la demande d'emploi, de développer et d'institutionnaliser le comité sur les indicateurs des prix à la consommation et l'office national de l'emploi. De même, le ministère devrait élaborer – en coopération avec la CNSS et d'autres ministères – des programmes pour traiter et réduire le travail informel, que ce soit dans les entreprises privées ou parmi les travailleurs indépendants, et encourager ceux-ci à déclarer leur travail par l'instauration de mesures plus flexibles en

contrepartie de l'obtention de prestations et de garanties. La promulgation d'un nouveau projet de loi sur le travail et l'application de ses dispositions s'inscrit également dans le cadre des compétences du Ministère tout comme la réforme et la mise en œuvre des syndicats, la mise en place d'une structure syndicale moderne qui renforce l'adhésion aux syndicats et la transparence dans la représentation syndicale.

Septièmement : Faciliter le processus d'entrée sur le marché du travail – autant pour les salariés que pour les travailleurs indépendants – pour les nouveaux venus, que ce soit pour les diplômés d'universités ou de l'enseignement technique ou pour ceux qui ont abandonné leurs études. Promouvoir et développer la formation technique et l'expertise pratique sur le lieu du travail –, et ce en coopération entre le ministère du Travail et les associations des employeurs – joue un rôle important dans la facilitation d'un tel transfert. De même, il incombe à l'Office national de l'emploi d'assumer certaines responsabilités notamment celles de la définition des mesures d'exécution détaillées se rapportant au processus de transfert vers le marché du travail et au suivi permanent de son application, ainsi que l'évaluation périodique et durable de ses résultats. Il lui incombe également de mettre en œuvre, sans délai, le projet déjà approuvé visant à dynamiser la création du premier emploi pour les jeunes arrivant sur le marché du travail.

Les régimes de retraite et de protection sociale

Les régimes d'assurance vieillesse sont un pilier fondamental des politiques socio-économiques et un facteur positif qui renforce la stabilité et la justice sociales. Jusqu'au début du 20^e siècle, les régimes de retraite étaient réservés aux corps militaires et aux forces armées, mais ils ont été élargis pour couvrir toute la population active dans tous les pays, à de rares exceptions près. Les régimes de retraite ont constitué, avec leurs caisses d'épargne et d'investissement, un changement important dans les économies des pays en développement, comme en Amérique centrale et latine et en Europe de l'Est où ces caisses ont joué un rôle majeur, en stimulant les investissements dans des projets de développement publics ou privés qui profitent aux participants.

La convention (C102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), adoptée lors de la Conférence générale de l'Organisation internationale du travail (OIT), le 28 juin 1952, a mis en place les règles générales des régimes d'assurance vieillesse, en tête desquelles figurent les principes suivants :

1. La prestation est un paiement périodique (article 28); ce qui signifie que les régimes d'indemnités de fin de service, y compris le régime en vigueur actuellement au Liban, ne sont pas conformes aux dispositions de cette convention;
2. La durée permettant l'admissibilité à la prestation est de 30 années de cotisation ou d'emploi, ou de 20 années de résidence (article 29);
3. La prestation équivaut à 40% du dernier salaire du bénéficiaire avant la retraite pour les participants ayant accompli 30 années de cotisation ou d'emploi (tableau figurant dans la 11^e partie);
4. Les montants des allocations de retraite doivent être régulièrement révisés afin de s'adapter au pouvoir d'achat selon l'inflation normale des prix.

Il convient de noter à cet égard que l'OIT est une organisation onusienne regroupant des représentants des gouvernements, des employeurs et travailleurs.

Ce chapitre présente un aperçu général des régimes de retraite et le contexte précis du Liban, ainsi qu'une description détaillée d'un régime de retraite équilibré conforme

aux principes précités et doté d'une structure garantissant sa durabilité. Il offre aux participants la liberté de souscrire à un régime complémentaire facultatif qui présente des incitations fiscales plafonnées, leur permettant d'augmenter leurs prestations de retraite.

Aperçu général des régimes de retraite

Les régimes de retraite du secteur privé sont définis selon plusieurs critères essentiels, principalement : la nature des prestations et des cotisations; les régimes obligatoires et facultatifs, le mode de gestion public ou privé du régime et la capitalisation.

a- Nature des prestations et des cotisations

En général, les régimes de retraite versent des rentes viagères, à partir du départ à la retraite et selon les conditions de souscription. Ces rentes sont généralement liées aux derniers salaires perçus avant le départ et aux années de service, ou bien il s'agit d'un montant fixe qui est modifié de temps à autre. Il est également possible d'obtenir des montants sur la base d'une somme cumulative précise à la suite du versement de cotisations données calculées selon une formule qui ajuste le montant cumulé aux rentes qui doivent être versées. Quand les prestations sont liées aux salaires, les droits des participants sont définis selon des règles de calcul claires, comme celle qui stipule que la prestation de retraite équivaut à 2% de la dernière rémunération avant la retraite pour chaque année de service, avec un plafond pour le salaire mensuel adopté dans cette formule établie et révisée régulièrement selon un mécanisme décisionnel clair. Quant aux régimes qui versent des montants fixes, ils visent le plus souvent à alléger le fardeau de la pauvreté pour les retraités, en adoptant une somme unique pour tous les participants indépendamment des années de service et des salaires perçus pendant la période d'emploi. Enfin, dans le cas où un processus cumulatif est adopté, les cotisations sont souvent définies selon un pourcentage du salaire, avec des possibilités de plafonnement.

b- Régimes obligatoires et facultatifs

En général, les régimes de retraite obligatoires, également appelés régimes généraux, sont des régimes obligatoires pour tous les employés. C'est un droit pour tout employé et un devoir pour tout employeur. Il revient au bénéficiaire de décider s'il veut adhérer ou non au régime de retraite facultatif qui offre souvent des incitations fiscales encourageant l'adhésion à ces régimes qui elles permettent d'augmenter les prestations de retraite. La majorité des pays développés ont adopté

des régimes obligatoires et facultatifs. Tel est le cas notamment en France, au Royaume-Uni, en Allemagne, au Canada, en Australie et au Japon.

c- Mode de gestion : entre secteur public et privé

La gestion des régimes de retraite obligatoires est généralement déléguée à une société publique indépendante dotée d'un régime de gouvernance précis et de normes élevées en matière de transparence de la gestion et des investissements. La plupart du temps, la société publique présente des rapports annuels détaillés de ses activités qui sont soumis aux autorités exécutives ou législatives pour reddition de comptes, révision et vérification. Tel est le cas notamment en France, en Allemagne et au Canada. D'autres, comme l'Australie, Hong Kong et le Maroc, ont fait appel au secteur privé pour la gestion des régimes généraux. L'employeur a ainsi recours à une société d'assurance privée qui reçoit les cotisations et qui se charge de gérer les cotisations et les prestations pour le compte de l'employeur, tout en garantissant les droits des participants.

d- Capitalisation

De nombreux régimes de retraite se basent, pour le financement et le versement des prestations de retraite, sur les recettes des taxes générales (régime de comptabilisation au décaissement); c'est-à-dire que le régime ne cumule pas les sommes d'argent dans des fonds d'investissement. De tels régimes forment le premier pilier de la structure d'assurance vieillesse dans de nombreux pays, comme le Canada et le Royaume-Uni où les régimes de retraite offrent des rentes similaires pour tous les retraités, indépendamment des revenus perçus avant la retraite, qui sont financés par le Trésor public.

La plupart des régimes se basent sur la création d'épargnes à long terme avec la mise en place d'un fonds d'investissement dont les revenus offrent des recettes supplémentaires au régime. Ces régimes sont soit complètement financés – c'est-à-dire que le total de l'actif représente tout le temps le total des prestations à payer ou des droits acquis par les participants – soit partiellement financés, comme c'est le cas dans la plupart des pays – c'est-à-dire que l'actif ne suffit pas à couvrir toutes les obligations en cas de liquidation. Ces derniers peuvent être financés par des mutuelles et coopératives regroupant les différents participants ou selon un instrument législatif qui définit le mécanisme de financement en cas d'urgence par le Trésor public, étant donné que l'Etat reste le garant en dernier ressort de tout régime de retraite.

Contexte général du régime d'assurance vieillesse au Liban

La loi d'assurance sociale adoptée en 1964 a jeté les bases du régime d'indemnités de fin de service (IFS) toujours en vigueur au Liban, qui offre à l'employé du secteur privé des indemnités représentant un salaire mensuel pour chaque année de service selon le montant du dernier salaire perçu avant le départ et conformément aux règles prescrites. Ce régime est financé par des cotisations représentant 8,5% du salaire mensuel déclaré à l'assurance sociale, dont 0,5% est utilisé pour couvrir les frais de gestion du régime et 8% pour financer les indemnités. La loi d'assurance sociale stipule que le régime IFS est une mesure provisoire qui a été temporairement adoptée en attendant l'élaboration d'une loi plus générale pour l'assurance vieillesse, comme c'est le cas dans la plupart des pays développés.

Le total des indemnités versées par le régime n'a pas dépassé les 15 millions de livres libanaises en 2010, selon les statistiques officielles de la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS). Il n'a pas franchi les 25 millions de livres libanaises en 2014, selon les premières estimations. Cela signifie que le total des indemnités de fin de service ne suffirait pas, selon les estimations économiques, pour couvrir les dépenses normales d'un seul individu, pendant trois ans au maximum; sans ajouter les charges exceptionnelles, y compris les dépenses en soins de santé, étant donné que les retraités du secteur privé ne bénéficient d'aucune couverture maladie, à part celle fournie par le ministère de la Santé publique.

En revanche, les fonctionnaires du secteur public, et plus particulièrement les forces armées, bénéficient d'un régime qui leur offre une prestation de retraite qui varie entre 80% et 100% du dernier traitement avant la retraite; ce qui constitue un grand avantage, car le montant équivaut, selon des estimations fiables, au total des rentes reçues par les salariés du secteur privé tout au long de la période de service. Ce régime est financé par des cotisations de l'ordre de 6% des traitements du secteur public; un pourcentage insuffisant selon les études actuarielles qui préconisent un financement de l'ordre de 35% à 40% des salaires pour atteindre un équilibre acceptable au sein du régime qui a recours au Trésor public pour couvrir la différence.

Une étude publiée en 2009 par l'Administration centrale de la statistique (ACS) montre que le secteur privé au Liban regroupe plus de 85% de la population active, dont 40% travaillent dans le secteur informel.

Tableau EA.17.B : Pourcentage de la répartition de la population active (15 ans et plus) selon le genre de secteur de l'activité économique et le sexe, Liban, 2009

Type de secteur d'activité économique	Sexe		
	Femme	Homme	Femme & Homme
Publique	11.0	12.7	12.3
Privé	87.9	86.5	86.8
Autres	(1.2)	0.9	0.9
Total	100	100	100

(*) : Nombre inférieur à 25 cas

(n.n) : Nombre compris entre 25 et 50 cas

Le secteur privé offre des salaires supérieurs à ceux offerts par le secteur public, toutefois il ne bénéficie pas de trois composantes essentielles qui se trouvent dans le secteur public; à savoir :

- L'assurance maladie après l'âge de la retraite;
- L'assurance vieillesse : les fonctionnaires du secteur public bénéficient d'une prestation de retraite qui représente 80% à 100% de leur dernier salaire;
- L'assurance chômage : les fonctionnaires du secteur public ne sont pas exposés, comme les salariés du secteur privé, au risque d'être licenciés à la suite de la faillite de l'employeur ou de toute autre éventualité envisagée par la loi.

Il convient de mentionner à cet égard que les travailleurs du secteur informel ne jouissent pas de pareils avantages.

De nombreuses études ont montré que la différence de salaires, qui sont plus élevés dans le secteur privé, n'est absolument pas suffisante pour corriger le déséquilibre structurel qui existe entre les marchés du travail des secteurs public et privé et qui a abouti aux avantages susmentionnés. Il est donc nécessaire d'accélérer le rythme pour mettre en place un cadre législatif permettant, dans un proche avenir, d'améliorer les conditions de travail dans le secteur privé, y compris le régime d'assurance vieillesse.

Depuis les années 1990, de nombreux appels ont été lancés au Liban pour élaborer un régime d'assurance vieillesse. En 2000, un projet de loi tripartite a vu le jour, avec pour premier volet une prestation de retraite minimale pour tous les

adhérents au régime, adaptée au salaire minimum. Le projet propose également, dans le cadre de son deuxième volet, une prestation liée au salaire selon un plafond précis révisé sur la base du salaire moyen, ainsi qu'un troisième volet optionnel pour ceux désirant une rente complémentaire. La prestation de retraite équivaut ainsi au total des rentes des trois volets.

Cette loi n'a pas été adoptée malgré sa structure équilibrée et flexible qui permet de modifier facilement les éléments du régime pour garantir une durabilité financière. Une autre proposition de loi à volet unique élaborée en 2004 a été approuvée par le président de la République, mais non adoptée par le Conseil des ministres à cette époque. Cette loi prévoyait une capitalisation complète des cotisations établies sans garanties pour les adhérents au régime, sans plafond pour les rentes et sans salaire minimum.

Un nouvel élan a été donné à ce projet de loi en 2006 après une proposition présentée par des parlementaires visant à modifier le projet de 2004, notamment en y ajoutant un seuil minimal pour les prestations et en séparant la Caisse et les investissements au niveau de la gestion afin que la Banque centrale puisse superviser ces derniers. La première modification a été effectuée en définissant un montant minimal fixe en livres libanaises dans le texte de la loi, rendant ainsi le mécanisme de révision difficile vu qu'il nécessite un vote du Parlement, contrairement au projet de loi élaboré en 2000 beaucoup plus flexible avec un lien direct entre salaire minimum et prestation minimale qui permet d'effectuer directement les modifications nécessaires. De plus, la délégation de la gestion du fonds d'investissement à la Banque centrale nécessite de modifier le Code de la monnaie et du crédit, ainsi que des compétences, des techniques et un processus de suivi en vue d'adapter les politiques d'investissement en vigueur aux redevances du régime de retraite.

Ensuite, des commissions communes ont apporté quelques modifications au projet de loi élaboré en 2006, en annulant des dispositions relatives au régime et en les remplaçant par des références aux décisions du Conseil des ministres. La clause qui stipule que la gestion du fonds d'investissement sera confiée à la Banque centrale a également été annulée. Quelques précisions ont été apportées en ce qui concerne la gestion des placements et les compétences des gestionnaires de placements. Ces modifications ont suscité l'opposition des parties prenantes vu que le projet de loi ne peut pas être exécuté, en cas d'approbation, car le gouvernement doit trancher de nombreuses questions qui y sont relatives. La plupart de ces questions sont d'ordre

technique concernant des facteurs variables qui ont besoin d'être approfondis et suivis selon une procédure de modification acceptable. En outre, aucun plafond n'a été fixé pour les rentes adoptées dans ce régime, ce qui exclut, en quelque sorte, la possibilité de participation du secteur privé à ce régime. Ajoutons à cela, la confusion entourant les responsabilités d'ordre technique et celles liées à la gestion des investissements dans la mise en œuvre de la politique d'investissement public.

Les trois propositions de loi de 2004, 2006 et 2008 sont similaires en substance avec un régime qui définit les modalités de cotisation sans avantages en fixant une rente minimale d'une façon tacite. Toutes ces propositions n'ont pas pris en compte les principes essentiels établis par les conventions de l'OIT pour garantir une prestation minimale explicite, offrir une solution de rechange pour remplacer le dernier salaire avant la retraite, comme susmentionné, et être suffisamment flexible avec un mode de gouvernance clair qui permet de modifier les éléments du régime en vue de l'améliorer et d'assurer sa durabilité. De plus, ces propositions se sont fondées sur une structure financière comprenant une caisse d'épargne pour financer les cotisations et une caisse complémentaire qui opère par répartition pour financer les couvertures et les rentes minimales. Il est impossible de mettre en pratique une telle structure, car elle ne fournit pas de moyens pour recueillir les fonds qui doivent être payés comme prestations de retraite et ne définit pas clairement la manière de gérer les flux monétaires entre les deux caisses, ce qui est pratiquement impossible avec ce régime.

Les tentatives se sont succédées pour rectifier le projet de loi préparé par les commissions communes en 2008 sans modifier le fond, mais en vain. La Banque mondiale et l'OIT ont présenté un document de travail commun au Parlement libanais qui contient les principes directeurs et les questions essentielles qui doivent être pris en compte dans le nouveau régime. Puis une étude actuarielle a défini la vision du régime d'assurance vieillesse sur la base du concept des comptes nominaux qui permet aux participants de posséder des comptes nominaux avec les sommes cumulées pour leurs retraites sans nécessairement avoir d'actif équivalent. Ce régime permet d'effectuer des opérations de répartition entre les participants tout en prenant la forme d'un régime par capitalisation. Il est également doté d'une flexibilité qui lui permet d'assurer sa durabilité, toutefois sa gestion requiert de grandes compétences et connaissances techniques, ainsi que des régimes informatiques développés. Par conséquent, le coût élevé d'un tel régime pourrait miner ses avantages.

Le document de principes et l'étude connexe ont été transmis au Conseil des ministres qui avait entre ses mains le projet de loi officielle préparé par les commissions communes, sachant que toute modification majeure ou tout changement notable dans la loi en question nécessite un recours à la précédente version afin que le gouvernement la reformule avant de l'envoyer à la Chambre des députés pour examen et vote. Une commission parlementaire ad hoc pourrait également se charger de cette tâche, toutefois, au vu des expériences précédentes au niveau national, le premier processus est plus rapide.

Assurance vieillesse et politique socio-économique publique

La politique socio-économique au Liban est dépourvue de nombreux éléments essentiels, ce qui renforce l'impression générale de l'absence d'une justice sociale.

La couverture maladie est ainsi offerte aux catégories suivantes :

a- Les fonctionnaires du secteur public et les forces armées, ainsi que leurs familles;

b- Les travailleurs du secteur privé et leurs familles qui bénéficient directement des prestations de la CNSS, toutefois la couverture des soins de santé est arrêtée à l'âge de départ à la retraite ou après avoir quitté le secteur privé;

c- Les membres de certains ordres professionnels tels les ingénieurs, les dentistes et les médecins – qui ont leurs propres mutuelles d'assurance qui offrent des couvertures partielles ou totales par l'intermédiaire des sociétés d'assurance;

d- Les participants aux programmes d'assurance mis en place par des assureurs privés.

Selon les estimations, toutes ces catégories ne dépassent pas 55% des Libanais résidant au pays. La plupart des Libanais qui ne jouissent pas de couverture sont ceux qui ont dépassé l'âge de la retraite ou qui exercent des professions libérales non réglementées, ou bien les travailleurs à faibles revenus qui ne bénéficient pas de couverture générale et dont les salaires relativement bas ne permettent pas de souscrire des assurances par l'intermédiaire des sociétés privées.

En comparant le secteur public au secteur privé, nous trouvons de nombreux facteurs qui ont une incidence négative sur le marché du travail. En effet, les fonctionnaires bénéficient d'une couverture maladie avant et après la retraite et touchent une rente viagère de l'ordre de 80% à 100% de leur dernier salaire avant la retraite. Ils jouissent également d'une grande immunité en ce qui concerne la continuité du travail, étant donné que l'Etat libanais n'a jamais réduit les effectifs de

la fonction publique depuis son instauration; comme c'est le cas dans la plupart des pays, même ceux qui appliquent des mesures d'austérité budgétaires. Les travailleurs du secteur privé ne jouissent ni de couverture maladie après la retraite ni de prestations de retraite régulières. Ils ne bénéficient pas non plus d'assurance chômage en cas de perte involontaire d'emploi, par exemple quand l'employeur fait faillite, même si la productivité du secteur privé est de loin supérieure à celle du secteur public.

Si nous comparons la valeur de ces avantages pour un travailleur de 25 ans qui a le choix de travailler soit dans le secteur public soit dans le secteur privé, nous trouvons qu'un salaire de 100 000 000 LL. dans le premier secteur équivaut à un salaire de 1 500 000 LL. dans le second. Par suite, se contenter de comparer les salaires entre les secteurs sans prendre en considération les autres bénéfices porte clairement préjudice aux travailleurs du secteur privé. Cette comparaison illustre également les faveurs octroyées par certains partis politiques à leurs sympathisants en les employant dans le secteur public, même avec des salaires relativement bas. En outre, il est impossible d'établir une comparaison avec le secteur informel à cause du manque d'informations, sachant que ce secteur n'offre aucune couverture maladie et aucune assurance vieillesse sauf celles acquises par l'adhésion aux ordres ou la conclusion de contrat d'assurance privée.

La comparaison montre également que les revenus globaux se concentrent dans le secteur privé sur les années de service, avant la retraite. Les travailleurs de ce secteur doivent, par conséquent, planifier et épargner pour la période post-retraite, surtout pour couvrir les frais médicaux qui augmentent fortement à l'âge de la retraite. Par contre, les revenus sont assurés de manière équilibrée aux fonctionnaires du secteur public qui jouissent de prestations régulières et d'une couverture maladie après la retraite.

Sur la base de cette comparaison, deux priorités sont mises en évidence dans la politique socio-économique pour équilibrer le marché du travail; à savoir l'établissement d'un régime général de couverture maladie qui s'étend sur la période post-retraite pour l'ensemble de l'actif, sans distinction aucune, ainsi que la mise en place d'un régime de retraite pour le secteur privé qui offre la prestation minimale établie par les conventions internationales, comme susmentionné.

Structure du régime de retraite proposé

Cette partie présente les bases adoptées par le Conseil économique et social pour un régime équilibré d'assurance vieillesse qui sera ouvert, en premier, aux travailleurs déclarés et qui comprendra les incitations nécessaires pour élargir la couverture afin qu'elle englobe, progressivement, toutes les classes sociales.

a- Objectifs

Le régime conçu vise à atteindre les objectifs suivants :

1. Assurer une prestation minimale liée au salaire minimum;
2. Assurer un taux de remplacement retraite¹ acceptable et conforme à la Convention 102 de la Conférence générale de l'OIT, tout en maintenant l'équilibre du régime sur le plan financier;
3. Établir les fondements qui permettent d'augmenter le taux de remplacement, surtout pour les catégories de salaires élevés.

L'objectif principal de ce projet est d'assurer le taux de remplacement le plus élevé possible, tout en maintenant une prestation de retraite de l'ordre de 40% du dernier salaire avant la retraite, après 30 ans de service et de cotisation. L'objectif final vise, quant à lui, à sauvegarder les droits des travailleurs à long terme, tout en préservant la continuité et la stabilité de leurs prestations et en prenant en considération les capacités du secteur privé et l'équilibre financier du régime de retraite.

b- Les trois piliers du régime

Le régime de retraite repose sur trois piliers complémentaires dont chacun contribue à rassembler le montant fixé.

1. Premier pilier – prestation minimale

Ce pilier bénéficie à tous les adhérents au régime, surtout aux travailleurs à faibles revenus; le but étant d'assurer une prestation minimale de l'ordre de 60% du salaire minimum en vigueur au moment de la retraite.

2. Deuxième pilier – prestation complémentaire garantie

Ce pilier bénéficie à tous les travailleurs qui gagnent plus que le salaire minimum, mais jusqu'à un plafond précis. Le but est d'assurer une prestation pour les participants

(1) Le taux de remplacement retraite est le rapport entre la première prestation et le dernier revenu avant la retraite.

qui ont accompli 30 années de cotisation de l'ordre de 40% de la dernière rémunération avant la retraite avec un plafond fixé à 4 fois le salaire minimum en vigueur au moment de la retraite. Il convient de noter que les participants ayant versé des cotisations pour plus de 30 ans bénéficieront d'un pourcentage plus élevé, tandis qu'un pourcentage inférieur à 40% sera défini pour ceux ayant payé des cotisations pour une période plus courte.

3. Troisième pilier – prestation complémentaire forfaitaire

Ce pilier est consacré aux travailleurs à hauts revenus touchant plus que le plafond défini pour le deuxième pilier, sous forme de régime facultatif. Le but est d'assurer une prestation complémentaire de l'ordre de 15% de la dernière rémunération avant la retraite avec un plafond qui varie entre 3 et 10 fois le salaire minimum.

Le régime proposé opère par capitalisation et non pas par répartition, au sens propre du terme. Il faut bien distinguer entre les régimes qui fournissent des prestations déterminées sous forme de régime à prestations déterminées et ceux qui opèrent par répartition sous forme de régime de comptabilisation par décaissement. Les régimes à prestations déterminées sont des régimes financés à grande échelle techniquement similaires à ceux reposant sur des cotisations fixes et garantissant un revenu minimal sur les cotisations.

Les tableaux ci-dessous montrent l'incidence du régime proposé sur différentes catégories de travailleurs avec différents salaires mensuels. Les catégories suivantes représentent des salariés censés verser des cotisations pour la retraite pendant 30 ans.

Tableau 1: Exemple de catégories de salaires adoptées pour cette étude (montants en livres libanaises)

Modèle	1	2	3	4	5	6	7	8
Le salaire mensuel actuel pour les salariés	650,000	800,000	1,000,000	1,500,000	2,000,000	3,000,000	4,000,000	5,000,000
Salaire mensuel de l'employé après l'âge de la retraite	1,531,768	1,885,252	2,356,566	3,534,848	4,713,131	7,069,697	9,426,262	11,782,828

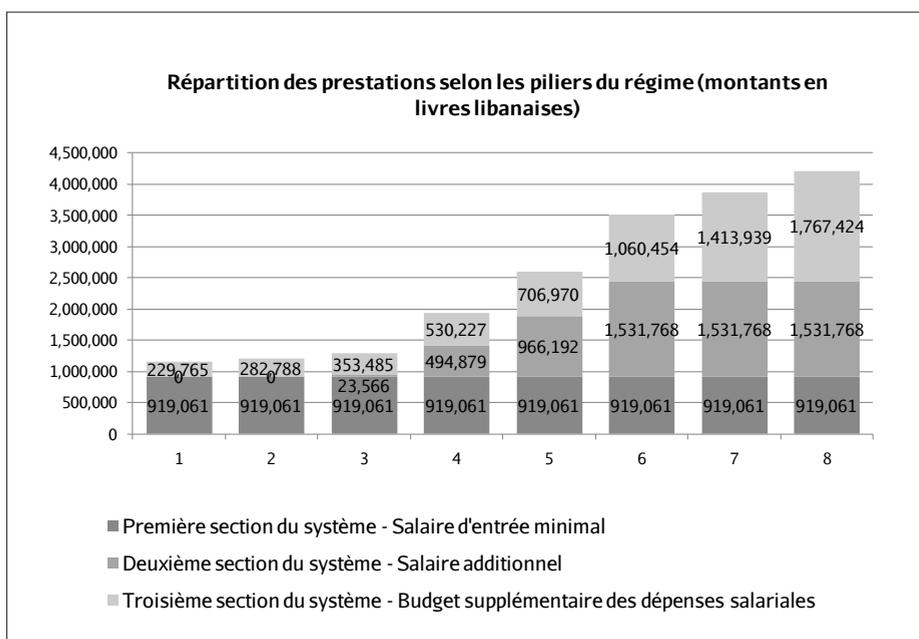
La première catégorie représente des travailleurs qui touchent à peu près le salaire minimum de l'ordre de 650 000 LL. par mois, tandis que la septième catégorie représente des travailleurs dont le salaire mensuel équivaut à 4 000 000 LL.

**Tableau 2: Répartition des prestations selon les piliers du régime
(montants en livres libanaises)**

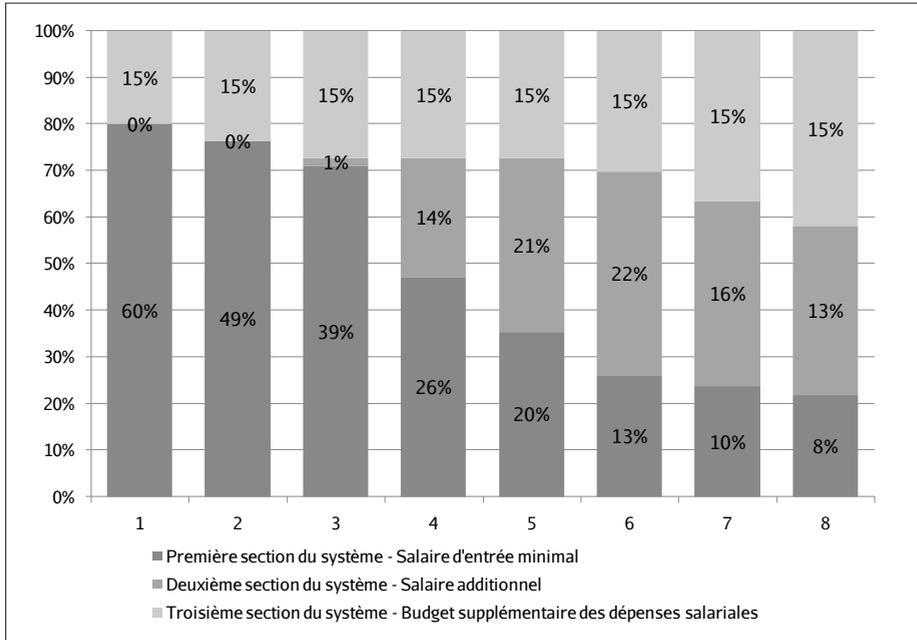
Répartition des pensions Entre les trois piliers du système	1	2	3	4	5	6	7	8
La première section du système - salaire minimum	919,061	919,061	919,061	919,061	919,061	919,061	919,061	919,061
La deuxième partie du système - salaire supplémentaire fixé	0	0	23,566	494,879	966,192	1,531,768	1,531,768	1,531,768
La troisième partie du système - Budget supplémentaire des dépenses salariales	229,765	282,788	353,485	530,227	706,970	1,060,454	1,413,939	1,767,424
Total	1,148,826	1,201,848	1,296,111	1,944,167	2,592,222	3,511,283	3,864,767	4,218,252

Le tableau ci-dessus montre la répartition de la prestation de retraite selon les trois piliers pour chaque catégorie précédemment mentionnée. Selon ce tableau, les salariés des catégories 1 et 2 toucheront une prestation de retraite équivalente à la rente minimale fournie par le régime, soit le premier pilier. Ils ne pourront pas bénéficier des prestations offertes par le deuxième pilier, toutefois, ils pourront profiter du troisième pilier pour augmenter leurs prestations de plus de 20%. Il convient de noter également que les prestations totales versées dans le cadre du premier et du deuxième pilier pour les salariés à revenus élevés des catégories 6, 7 et 8 sont équivalentes, après que le plafond a été fixé pour le deuxième pilier du régime.

**Diagramme 1: Répartition des prestations selon les piliers du régime
(montants en livres libanaises)**



Ce diagramme met en évidence le lien entre les trois piliers et leur complémentarité en vue d'atteindre les objectifs du régime. Par conséquent, les salariés à bas revenus bénéficient surtout du premier pilier, tandis que ceux avec des revenus élevés profitent pleinement du troisième pilier. Le diagramme montre également l'incidence du plafonnement dans le deuxième pilier. Le montant ne dépasse pas ainsi un certain seuil, fixé dans cet exemple à une valeur estimative de l'ordre de 1 700 000 LL.; et ce indépendamment du salaire mensuel estimé avant la retraite.

Diagramme 2: Taux de remplacement prévus

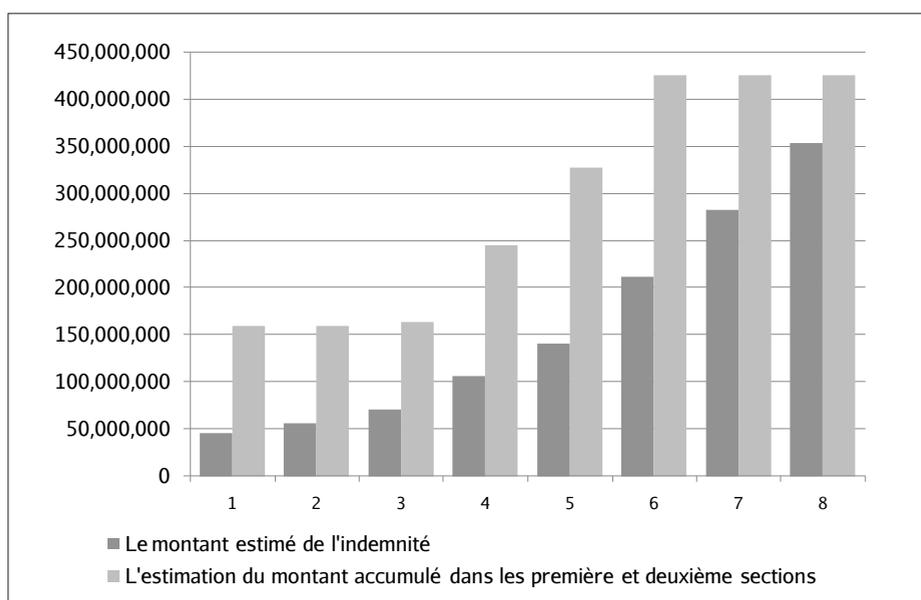
Les taux de remplacement figurant dans le diagramme ci-dessus montrent que les premier et deuxième piliers assurent un rendement élevé à ceux qui touchent de faibles revenus, par rapport aux salaires reçus avant la retraite, de l'ordre de 40 % au moins de la dernière rémunération avant la retraite; et ce pour les cinq premières catégories. Les taux de remplacement diminuent pour ceux qui perçoivent des salaires élevés vu le plafonnement adopté dans le deuxième pilier.

Le troisième pilier assure un taux de remplacement similaire pour toutes les catégories, toutefois ce sont les hauts revenus qui en profitent le plus par rapport à la prestation obtenue avec les deux premiers. Par exemple, le premier et le deuxième piliers assurent un taux de remplacement de 23% de la dernière rémunération avant la retraite, tandis que le troisième pilier est en mesure d'augmenter la prestation de l'ordre de 15%.

Une comparaison entre les prestations fournies par le régime IFS et les deux piliers du régime proposé permet de conclure, selon le diagramme ci-dessous, que ce dernier est de loin meilleur que le régime IFS, et ce, pour toutes les catégories

étudiées. Par exemple, la somme de la prestation des deux piliers dans le régime proposé pour les salariés à faibles revenus est de 300% supérieure au montant de l'IFS; tandis que les salariés à revenus moyens bénéficieront d'une augmentation de 240% par rapport au régime actuel. L'avantage n'est pas aussi évident pour la retraite des salariés à hauts revenus qui sera compensée par le troisième pilier et ses incitations fiscales.

Diagramme 3: Comparaison entre les prestations du régime IFS actuel et les deux piliers du régime proposé (montants en livres libanaises)



En conclusion, cette analyse nous montre que le régime proposé établit une dynamique qui permet, dans la mesure du possible, d'orienter les revenus des hauts salaires vers les bas salaires. C'est effectivement un des grands avantages des régimes d'assurance vieillesse. En outre, les deux premiers piliers permettent d'assurer 40% du salaire avant la retraite pour un grand nombre de salariés regroupés dans les catégories de 1 à 5 du diagramme et qui constituent, d'après nos estimations, 90% des membres de la CNSS selon les salaires déclarés à cette dernière.

c- Adhésion obligatoire au régime

L'adhésion aux deux premiers piliers du régime sera obligatoire pour tous les salariés de moins de 35 ans, et facultative pour la tranche d'âge 35-55 ans. Il est nécessaire

d'octroyer un délai de grâce qui ne dépasse pas les 12 mois pendant lequel le salarié choisit soit de rester au sein du régime IFS en vigueur, soit d'adhérer au nouveau régime de retraite. Quant aux salariés qui ont dépassé les cinquante-cinq ans, ils n'ont d'autre choix que de rester au sein du régime actuel.

L'adhésion au troisième pilier se fait sur une base volontaire avec des incitations fiscales pour les employés et employeurs. Il s'agit d'exonérer les cotisations versées dans le cadre du troisième pilier de l'impôt sur le revenu et les bénéficiaires, en plus d'une exonération des primes versées actuellement à la sécurité sociale pour l'IFS, soit les prestations de maladie, de maternité et familiales.

La transition du régime IFS au nouveau régime de retraite s'opère en sauvegardant les droits acquis par les salariés au sein du régime actuel, surtout en ce qui concerne les années de cotisation et de l'actif cumulé. Prenons l'exemple d'un salarié de 40 ans qui a accompli 15 années de cotisation au sein du régime IFS où le total de ses cotisations, en plus des rendements de l'investissement qui ont été ajoutés, s'élève à 5 000 000 LL. Le dossier de ce salarié sera transféré au nouveau régime avec 15 ans d'ancienneté et un actif d'une valeur de 5 000 000 LL.

d- Acquisition des droits dans le premier et deuxième pilier du régime

Les droits acquis par les salariés sont calculés selon les années de service et de cotisation avec 1,40% du dernier salaire pour les 20 premières années et 1,20% pour les années ultérieures.

Par exemple, la retraite d'un salarié qui a accompli 25 années de cotisation est calculée sur la base de 1,40% pour 20 années, soit 28%, en plus de 1,20% pour les cinq dernières années, soit 6%. Le taux de remplacement s'élève ainsi, pour ce salarié, à 34%. Dans le cadre d'un autre exemple avec un salarié ayant accompli 35 années de cotisation, le taux de remplacement est calculé sur la base de 1,40% pour les vingt premières années, soit 28%, en plus de 1,20% pour les quinze dernières années, soit 28%; avec un total qui s'élève à 46% du dernier salaire avant la retraite plafonné à quatre fois le salaire minimum. Les droits acquis après 30 années de service s'élèvent à 40% de rémunération et à 52% après 40 années de service.

Il est nécessaire, à cet égard, de trouver une formule permettant d'adapter les droits acquis au sein du régime IFS à ceux conférés par le nouveau régime afin de faciliter la transition.

e- Financement des piliers

Le financement du premier pilier est assuré par les contributions de la Caisse et du Trésor public, puisque l'Etat est le principal garant des retraites minimales. Le deuxième pilier est, quant à lui, financé par les contributions des employés et des employeurs.

Les estimations actuarielles montrent que le coût du financement des deux premiers piliers varie entre 14% et 18% des prestations plafonnées, avec une moyenne estimée à 16%. Les cotisations peuvent être divisées comme suit:

- 10% des cotisations sont payées par les employeurs
- 4% des cotisations sont prélevées des salaires
- 2% des cotisations sont payées par l'Etat

La répartition des cotisations est liée à de nombreux facteurs financiers, économiques et démographiques. Elle dépend également du taux de remplacement fixé à 40% après 30 années de cotisation. La modification du plafond appliqué aux deux premiers piliers n'a aucune influence sur les estimations de cotisations qui doivent être définies de façon à garantir la stabilité du régime en réduisant la prestation minimale et le taux de remplacement. Ce coût pourrait varier entre 3% et 4% des salaires plafonnés, en cas de stagnation économique continue. Le régime doit être en mesure d'assurer un taux de solvabilité et un excédent suffisants pour parer à une telle éventualité.

Quant au financement du troisième pilier, il dépendra des participants et de leurs aspirations. Des programmes d'épargne-retraite peuvent être mis en place sur la base de 5% du salaire mensuel selon un plafond fixé pour ce pilier. Les employeurs peuvent également cotiser à hauteur de 3% à 5% des salaires, renforçant ainsi les liens entre les employeurs et les employés en épargnant une partie du salaire pour la retraite.

f- Gestion du régime

Nous proposons de confier la gestion des deux premiers piliers à une institution publique indépendante dotée de tous les règlements nécessaires pour garantir la transparence au niveau de la gestion, de la prise de décision et de la désignation des cadres. Il est également important d'avoir un rapport annuel détaillé sur les activités de la Caisse de retraite, sa gestion, sa performance et sa situation financière. Ce rapport sera soumis pour révision à des auditeurs comptables et des actuaires en vue de le présenter aux comités spéciaux de la Chambre des députés et du Conseil des ministres, de discuter son contenu et de le rendre disponible aux citoyens.

Il est préférable que la gestion des placements soit déléguée à une institution indépendante distincte soumise à des normes élevées d'autogouvernance et faisant preuve d'une grande transparence lors de l'élaboration du rapport périodique sur la situation du fonds de placement, ses options, ses risques et ses revenus. La gestion du fonds doit être conforme à la stratégie et aux objectifs adoptés par l'institution chargée de gérer la Caisse des retraites en vue de respecter les obligations découlant des droits des participants.

Il est, en outre, nécessaire d'établir un cadre législatif pour réglementer le troisième pilier dans le but d'octroyer des licences permettant de produire et de distribuer les produits d'épargne-retraite et de délimiter le champ d'action des organismes jouissant de ces licences, surtout en ce qui concerne la gestion des placements découlant des cotisations qui leur seront confiés. Il est aussi impératif de charger la Commission de contrôle des assurances de superviser ce pilier, ou bien de créer une agence de contrôle qui s'occupe de sa supervision.

Le secteur de l'éducation au Liban

Un système éducatif dualiste

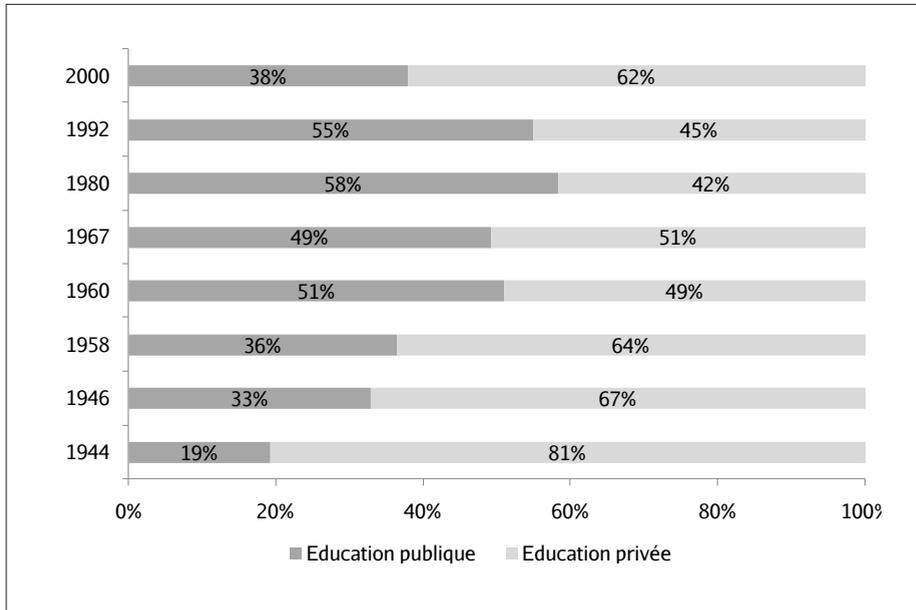
1. Analogie des systèmes public et privé

Le système éducatif au Liban est connu pour être un système dualiste avec des établissements d'enseignement publics et privés. Ces deux systèmes opèrent d'une manière presque indépendante et il s'agit plutôt de systèmes analogues et non complémentaires ou harmonisés¹. Le système privé dispense l'enseignement libéralement, moyennant des frais de scolarité, tandis que le système public est un système essentiellement gratuit. Les établissements privés gratuits fournissent, quant à eux, leurs services pour la maternelle et le primaire ; deux cycles largement subventionnés par l'Etat².

Le système éducatif privé a été mis en place avant le système public par des missionnaires qui ont ouvert la plupart des écoles privées avant l'indépendance du Liban en 1943. L'Etat libanais s'est chargé, après l'indépendance, d'ouvrir des établissements publics dont le niveau a frôlé celui des institutions privées dans les années 60. Toutefois les déplacements internes (et externes), ainsi que la diminution des investissements publics dans le système éducatif, durant la guerre civile (1975-1990), ont permis au secteur privé de jouer un rôle plus important, surtout pendant les deux dernières décennies.

(1) Ministère des Affaires sociales/Programme des Nations Unies pour le développement (2010), Stratégie nationale pour le développement social élaborée par le Consultation and Research Institute (CRI), Beyrouth, PNUD.

(2) Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (2004), Plan d'action national pour l'éducation pour tous 2004-2014, Beyrouth, Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur.

Diagramme 1 : Evolution du nombre d'écoles privées et publiques entre 1944 et 2000

Source : Nemer Freyha (2003), « Le Centre de recherche et de développement pédagogiques en 1017 jours » - Beyrouth - Maison d'édition Ibdad

En effet, le secteur privé s'est élargi aux dépens des établissements publics au début des années 80, à la suite de l'absence presque totale de l'Etat. A cette époque-là, les parents qui pouvaient payer les frais de scolarité des établissements privés pensaient qu'il était préférable de ne pas inscrire leurs enfants dans les écoles publiques. En 2013, le nombre d'écoles publiques s'élevait à 1275, contre 1502 pour les écoles privées et établissements privés gratuits. Pendant l'année scolaire 2012-2013, 44% des instituteurs (94 499 au total) travaillaient dans le secteur public qui ne regroupait que 31% des élèves scolarisés au Liban durant cette période³. Le taux d'inscription dans les écoles publiques au Liban est de loin inférieur à celui enregistré dans d'autres pays (75% par exemple en Jordanie et 96% en Égypte en 2006)⁴.

Le taux de scolarisation dans les écoles publiques n'a cessé de diminuer au cours

(3) Centre de recherche et de développement pédagogiques, Bulletin statistique pour l'année scolaire 2012-2013.

(4) Rapport d'Al-Masah Capital Limited (2011) sur le secteur de l'éducation dans la région MENA.

des dernières années vu l'impression générale d'un enseignement de moindre qualité dans les établissements publics, en comparaison avec les écoles privées. L'une des raisons de la baisse de qualité est le recours à un grand nombre d'enseignants qui n'ont pas les compétences nécessaires. En effet, « une grande divergence apparaît entre les deux systèmes public et privé en ce qui concerne la qualité de l'enseignement (...) Neuf élèves pour chaque mille dans les écoles publiques obtiennent le baccalauréat dès la première session, contre 225 dans les écoles privées »⁵. Malgré le grand nombre d'écoles publiques et les efforts déployés par le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur pour améliorer l'enseignement et l'apprentissage, la plupart des parents préfèrent envoyer leurs enfants dans des écoles privées, car selon eux, la qualité de l'enseignement assuré dans le secteur privé reste supérieure à celle du secteur public.

2. Dépenses publiques dans le secteur de l'éducation

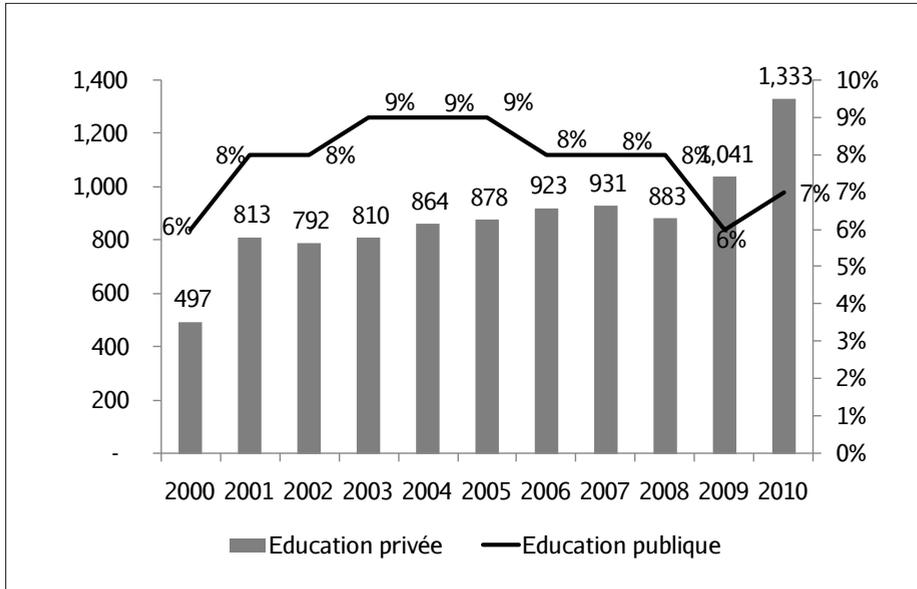
Les dépenses publiques dans le secteur de l'éducation sont largement insuffisantes et ne constituaient que 2,9% du produit intérieur brut (PIB) en 2001, contre 2,7% en 2007 et 1,8% en 2009⁶. La part du budget national consacrée au ministère de l'Éducation variait entre 5,8% et 9% durant la période de 2000 à 2010. Malgré l'augmentation des dépenses publiques dans le secteur de l'éducation d'environ 497 milliards de livres libanaises en 2000 à 1293 milliards en 2010, la part du budget national consacrée au ministère de l'Éducation n'a pas beaucoup changé (5,8% en 2000 et 6,8% en 2010)⁷.

(5) Rapport national sur le développement humain (2009) du Programme des Nations Unies pour le développement au Liban intitulé « Vers un État citoyen ».

(6) Recueil de données sur l'éducation 2009 élaboré par l'Institut de statistique de l'Unesco (2011) : Statistiques comparées sur l'éducation dans le monde – ISU Montréal.

(7) Gouvernement libanais, Projets de loi sur le budget public pour 2000 et 2010, Beyrouth, Ministère des Finances.

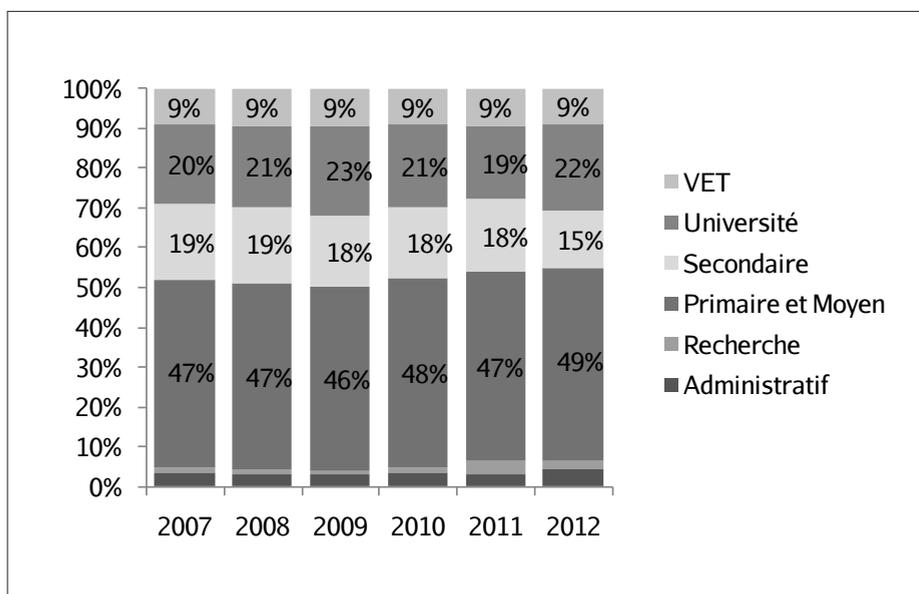
**Diagramme 2 : Budget du ministère de l'Éducation
selon la part qui lui est consacrée du budget général**



Source : Ministère des Finances – Rapport annuel sur les finances publiques et les projets de loi sur le budget public entre 2000 et 2010

Aucune loi sur le budget public n'a été adoptée depuis 2005 (par conséquent pas de distribution des parts). Les projets de budget annuel restent, toutefois, presque l'unique indicateur pour évaluer le budget du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, sachant que de telles estimations ne reflètent pas toujours la part vraiment consacrée au ministère. Sur la base des informations disponibles, il en ressort clairement que la plus grande part du budget du ministère est consacrée à l'enseignement primaire et complémentaire, suivi par l'enseignement supérieur puis le secondaire.

Diagramme 3 : Répartition du budget du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur



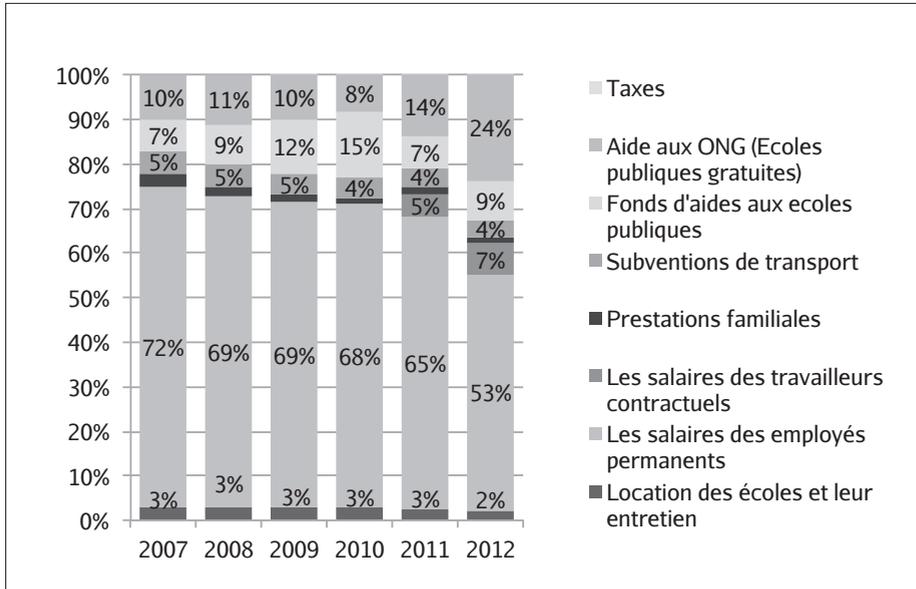
Source : Ministère des Finances – Projets de loi sur les budgets publics 2007-2012

L'analyse de la part du budget consacrée aux cycles primaire et complémentaire montre que la plupart des ressources sont allouées aux salaires des enseignants-cadres, avec un montant de l'ordre de 72% des dépenses totales du budget de l'enseignement primaire et complémentaire en 2007. Cependant, cette part a graduellement diminué pour atteindre 53% en 2012, à la suite du non-réajustement des salaires des enseignants et de l'Etat qui a eu recours aux contractuels et a augmenté la part octroyée à ces derniers dans les dépenses relatives aux cycles primaire et complémentaire.

Les allocations du budget de l'enseignement primaire et complémentaire regroupent les subventions de l'Etat aux écoles privées (gratuites) dont la part du budget a fortement augmenté entre 2007 et 2012, en passant de 10% à 24% (de 4% des dépenses totales du budget du ministère en 2007 à 11% en 2012) ; et ce malgré une précédente proposition officielle de réduire les subventions accordées aux écoles privées gratuites à faible performance⁸, en vue d'alléger les dépenses des finances publiques dans le secteur de l'éducation.

(8) Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (2004), « The State of Education Financing in Lebanon: facts, figures and suggestions ».

Diagramme 4 : Répartition du budget de l'enseignement primaire et complémentaire entre 2007 et 2012



Source : Ministère des Finances, Projets de loi sur le budget public 2007-2012

Il est difficile d'évaluer actuellement le coût relatif à chaque élève pour chaque cycle d'enseignement dans le secteur public, vu le manque de données récentes détaillées sur ce sujet. Toutefois, les données des années précédentes montrent que le coût annuel correspondant à chaque élève du primaire s'élevait, au milieu de la première décennie des années 2000, à 1 930 761 livres libanaises (LL.) (1 285 USD), contre 2 593 465 LL. (1 729 USD) au complémentaire et 3 069 795 LL. (2 046 USD) au secondaire⁹. Mais, force est de reconnaître que l'augmentation des dépenses publiques dans le secteur de l'éducation « n'a pas abouti à une amélioration, qualitative et quantitative, de la prestation du service du secteur public¹⁰ ». L'inefficience des dépenses est due, en

(9) Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (2010), Qualité de l'enseignement pour le développement - Cadre général de la stratégie de développement et d'éducation - Plan pour le développement de l'enseignement général (pré-universitaire) 2010-2015.

(10) Rapport national sur le développement humain (2009) du Programme des Nations Unies pour le développement au Liban intitulé « Vers un État citoyen ».

grande partie, à une répartition inéquitable et inefficace des ressources (surtout les ressources humaines)¹¹.

La politique des prestations et allocations scolaires fournies aux fonctionnaires publiques montre que la plupart de ces montants sont utilisés par ces fonctionnaires pour inscrire leurs enfants dans des écoles privées¹². « En 2004, le total des allocations scolaires octroyées à la fonction publique s'élevait à 150 millions de dollars par an, dont environ 89% étaient consacrés aux frais de scolarité des enfants de ces fonctionnaires inscrits dans les écoles privées ».

Tableau 1 : Répartition des dépenses du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur pour la période de 2006 à 2009

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Éducation (en milliards de livres libanaises)	960	976	950	1,170	1,272	1,262
Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur	89.0%	88.5%	87.9%	88%	87.9%	87.1%
Salaires des employés de la Direction générale de l'éducation et de l'enseignement	56.0%	58.6%	54.1%	51.8%	54.6%	59.1%
Salaires des employés de la Direction générale de l'enseignement supérieur	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Salaires des employés de la Direction générale de l'enseignement professionnel	8.3%	8.1%	8.7%	9.5%	9.4%	9.6%
Contributions financières aux salaires de l'Université libanaise	17.8%	18.6%	19.4%	24.3%	22.7%	21.8%
Allocations financières aux établissements d'enseignement sans but lucratif (écoles privées)	5.3%	4.4%	6.0%	4.4%	4.0%	3.7%
Bâtiments en construction (construction et remise en état des écoles)	3.4%	3.2%	1.0%	0.5%	0.8%	0.5%
Bourses d'études offertes au secteur privé	11.0%	11.5%	12.2%	11.8%	12.1%	12.9%

Source : Ministère des Finances, Rapport annuel sur les finances publiques, 2006-2011

(11) Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (2010), Qualité de l'enseignement pour le développement - Cadre général de la stratégie de développement et d'éducation - Plan pour le développement de l'enseignement général (pré-universitaire) 2010-2015.

(12) Rapport AB5607 de la Banque mondiale (2010) : Project Information Document.

3. Les dépenses des ménages consacrées à l'éducation

En plus des dépenses publiques qui sont consacrées au secteur de l'éducation, les ménages supportent de grands frais pour l'éducation publique et privée, en payant les frais de scolarité et d'inscription, ainsi que d'autres dépenses, comme le coût des livres et des uniformes scolaires, du transport et des activités extracurriculaires. Les rapports de 1997, 2004 et 2012 sur les budgets des ménages montrent que la part des dépenses consacrée à l'éducation du total des dépenses est la plus élevée chez les ménages à hauts revenus ; soit de l'ordre de 5% par exemple en 2012 chez les ménages dont les revenus annuels ne dépassent pas 7,8 millions de livres libanaises¹³. En moyenne, la part des dépenses pour l'éducation se chiffrait à 6% des dépenses totales des ménages en 2012 au niveau national.

Une étude récente¹⁴ a montré que les frais globaux annuels supportés par chaque ménage pour chaque élève du primaire dans une école privée varient entre 1 822 668 LL. (1 215 USD) et 2 149 119 LL. (1 433 USD), selon les réductions effectuées sur les frais de scolarité. Le coût total annuel relatif à chaque élève du complémentaire est estimé, quant à lui, entre 2 139 819 LL. (1 427 USD) et 2 473 818 LL. (1 650 USD) dans les écoles privées gratuites. Au cours de l'année scolaire 1999-2000, les frais d'inscription au primaire variaient entre 325 000 LL. (217 USD) et 375 000 LL. (250 USD), en plus des frais annuels d'assurance maladie (25 000 LL./17 USD) et du transport à hauteur de 5 500 LL. pour chaque élève dans les écoles à plus de 300 m d'altitude. Par conséquent, d'après cette étude, les frais globaux annuels pour chaque élève varient entre 45,8 et 506 USD, selon les réductions effectuées¹⁵.

Dans les écoles publiques, cette étude a montré que les frais annuels globaux supportés par chaque ménage pour chaque élève du primaire varient entre 315 044 LL. (210 USD) et 340 336 LL. (227 USD), contre 422 000 LL. (281 USD) à 476 653 LL. (316 USD) au complémentaire. Le tableau ci-dessous présente une comparaison des coûts engendrés par chaque élève, selon les frais de scolarité, de transport, de repas et les prix des livres.

(13) Administration centrale de la statistique (2012), Recueil national sur les budgets des ménages pour 2012, Beyrouth - <http://cas.gov.lb/index.php/demographic-and-social-en/householdexpenditure-en>

(14) Groupe de consultation Helsinki « Helsinki Consulting Group » (2005), Rapport d'évaluation des besoins - Rapport 7010-LE de la Banque mondiale – Accord de prêt – Projet de développement de l'éducation "Needs Assessment report - Component 1.3: Rationalizing the Education Sector Financing System".

(15) Idem.

Tableau 2 : Coûts relatifs à l'éducation selon les frais prévus et le cycle d'enseignement dans les écoles publiques et privées (1999-2000)

	Écoles privées gratuites			Écoles privées subventionnées	Écoles publiques	
	Maternelle	Primaire	Complémentaire	Primaire	Primaire	Complémentaire
Frais scolaires	77	72	73	52	26	26
Livres	3	7	7	12	17	18
Transport	10	9	8	13	17	16
Repas	5	6	7	13	29	28
Dépenses additionnelles	5	6	6	9	12	12
Total	100	100	100	100	100	100

Source : Groupe de consultation Helsinki (2005), Rapport d'évaluation des besoins élaboré à la demande du ministère de l'Éducation sur la base des statistiques préliminaires recueillies par le Centre de recherche et de développement pédagogiques.

Répartition des écoles et leurs caractéristiques

1. Répartition des écoles

Les données relatives au nombre d'écoles et à leur répartition géographique ne montrent aucun manque sur ce plan au Liban. Certaines études affirment même qu'il existe un nombre excédentaire d'écoles¹⁶. Une enquête statistique sur les écoles publiques effectuée dans le cadre du projet D-RASATI a établi que les écoles publiques ne sont pas nécessairement saturées durant l'année scolaire, et qu'elles peuvent donc accueillir un plus grand nombre d'élèves. Le nombre moyen d'élèves au cours d'un trimestre varie, dans la moitié des écoles publiques, entre 10 et 20, alors qu'il se trouve entre 5 et 10 dans 31% des écoles¹⁷.

(16) Rapport national sur le développement humain (2009) du Programme des Nations Unies pour le développement au Liban intitulé « Vers un État citoyen » (2008-2009).

(17) Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (2011) – Rapport sur les résultats de l'enquête de terrain dans le cadre du projet D-RASATI.

Par suite, le problème ne réside pas dans le fait qu'il n'y a pas suffisamment d'écoles au Liban, mais plutôt dans la répartition inégale de ces écoles entre les régions. Il y a ainsi beaucoup d'écoles dans certaines régions, tandis que, dans d'autres, il n'y a pas suffisamment d'établissements d'enseignement, à part les écoles publiques. Plus précisément, la majorité des écoles publiques se concentre dans les régions les plus pauvres du Liban, notamment le Nord et le Sud. Par contre, la capitale Beyrouth, qui est relativement la région la plus riche du pays, regroupe la grande majorité des écoles privées.

Tableau 3 : Répartition des écoles selon les systèmes et les régions

	Système public	Système gratuit	Système privé	Total
Beyrouth	37%	9%	54%	100%
Banlieues de Beyrouth	22%	14%	64%	100%
Mont-Liban	49%	10%	41%	100%
Nord	63%	11%	27%	100%
Békaa	52%	19%	30%	100%
Sud	55%	13%	32%	100%
Nabatiyeh	56%	16%	28%	100%

Source : Centre de recherche et de développement pédagogiques (2010) – Evolution des indicateurs de l'éducation entre 2002 et 2010

2. Infrastructure physique et services

De nombreuses études ont prouvé que les bâtiments et les installations sont inadaptés aux besoins des écoles publiques. Une étude menée en 2004 a montré que plus de 30% des bâtiments ne répondaient pas aux critères de construction des écoles, et que 20% de ces bâtiments ont besoin de rénovation et de restauration¹⁸. Selon cette étude, il est rare de trouver dans les écoles publiques des services et des installations pédagogiques, tels les laboratoires, librairies, ordinateurs et les salles réservées aux ateliers de travail. Même quand ils existent, ces équipements ne sont pas utilisés

(18) Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (2004), Stratégie nationale de l'éducation et de l'enseignement au Liban, page 63.

efficacement pour de nombreuses raisons, y compris la lenteur ou l'absence des procédures administratives et le manque de personnel spécialisé¹⁹.

Dans le cadre du projet D-RASATI qui vise à soutenir le développement et la réhabilitation des écoles et améliorer les conditions de travail des enseignants, une étude exhaustive, financée en 2011 par l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) en coopération avec le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, a porté sur l'infrastructure de 128 écoles publiques des 1 281 établissements de ce genre au Liban²⁰. Cette étude a montré que le ministère est propriétaire de seulement 43% des bâtiments d'écoles publiques, tandis que la propriété de la partie restante revient à des individus, des municipalités, des associations religieuses et des organismes de société civile. La propriété foncière est un élément qui a une grande influence sur l'engagement du ministère à rénover et développer l'infrastructure des écoles. En outre, il convient de noter que de nombreux bâtiments loués pour accueillir des écoles n'ont pas été construits à l'origine comme établissements scolaires et ne sont pas dotés, en conséquence, d'équipements et d'installations complémentaires, tels les terrains et laboratoires. L'étude a, en effet, montré que les bâtiments scolaires appartenant au ministère sont relativement en meilleur état, et que 30% de ces établissements répondent aux critères requis pour la construction d'écoles, contre 14% seulement des bâtiments qui n'appartiennent pas au ministère²¹.

Quant aux services de base, environ 70% des écoles publiques n'ont pas de solution de rechange pour l'eau potable quand l'eau est insalubre. Plus de 25% de ces établissements n'ont qu'un seul robinet pour chaque 33 élèves, alors que presque 83% des responsables scolaires ont affirmé que les robinets d'eau sont dans un mauvais état. En outre, la moitié de ces écoles n'a pas le nombre moyen de toilettes requis pour ses élèves.

(19) Étude réalisée en 2001 par le syndicat de l'enseignement secondaire public.

(20) Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (2011) – Rapport sur les résultats de l'enquête de terrain dans le cadre du projet D-RASATI.

(21) Idem.

En ce qui concerne les équipements, plus de 60% des écoles publiques sont dotées de laboratoires scientifiques, alors que les autres n'en ont pas du tout. 38% seulement de ces établissements ont des salles pour les technologies de l'information.

L'étude D-RASATI a établi un rapport positif entre le taux de scolarisation dans une école et l'état de ses infrastructures physiques. Le taux de scolarisation a, en effet, tendance à augmenter avec l'amélioration de l'infrastructure. L'étude a également mis en évidence un impact négatif du mauvais état de l'école sur les résultats de ses élèves aux examens du diplôme du brevet.

La mohafazat du Nord est celle qui compte le plus d'écoles publiques parmi les mohafazats libanaises, toutefois, un grand nombre de ces écoles est en mauvais état. D'après les résultats de D-RASATI sur la nécessité d'effectuer une opération de remise en état selon les besoins de chaque école publique, la situation est particulièrement grave dans les établissements du Nord, de la Békaa et du Mont-Liban. 30% des écoles du Nord sont parmi les pires écoles en matière de qualité²².

Caractéristiques des élèves

1. Répartition des élèves

Le nombre total d'élèves inscrits dans les écoles publiques et privées et dans les établissements de l'UNRWA, tous cycles scolaires compris, était de 975 695²³ durant l'année scolaire 2012-2013. Les élèves étaient répartis sur 2 777 écoles (publiques, privées et appartenant à l'UNRWA) comme suit : 18% dans le cycle pré-primaire, 48% dans le primaire, 21% dans le complémentaire et 13% dans le secondaire²⁴. Au total, le système public accueille environ 31% des élèves inscrits dans les établissements d'enseignement général, contre plus de 53% pour les écoles privées non gratuites, et ce malgré le fait d'avoir presque le même nombre d'écoles dans les deux secteurs, comme précédemment mentionné. La partie restante d'élèves est répartie entre écoles privées gratuites (13%) et écoles de l'UNRWA (3%)²⁵.

(22) Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (2011), source précédente.

(23) Centre de recherche et de développement pédagogiques, Bulletin statistique pour l'année scolaire 2012-2013.

(24) Centre de recherche et de développement pédagogiques, source précédente.

(25) Source précédente, page 8.

Tableau 4 : Part des filles du nombre total d'élèves dans les écoles publiques et privées, et celles appartenant à l'UNRWA (1974-2012)

Cycle d'enseignement	1974-1973	2001-2002	2012-2013
Pré-primaire	46.9%	48.6%	48.2%
Primaire	47.2%	48.1%	48.1%
Complémentaire	46.5%	52.1%	52.4%
Secondaire	41.8%	55.0%	58%
Tous les cycles d'enseignement général	46.7%	49.8%	50.2%

Source : Centre de recherche et de développement pédagogiques, Bulletins statistiques des années 2001-2002, 2009-2010, 2012-2013, ainsi que le rapport intitulé Développement du secteur de l'éducation en 20 ans : statistiques et tendances, 1972-1973/1994-1995.

Les élèves inscrits dans les écoles publiques au Nord, qui est la région la plus pauvre du Liban, représentent la plus grande part des élèves de cette catégorie dans cette mohafazat (46%), contre 23% pour la même tranche à Beyrouth.

Tableau 5 : Répartition des élèves selon les systèmes et les mohafazats, 2012-2013

	Public	Privé gratuit	Privé non gratuit	UNRWA	Total
Beyrouth	23%	7%	67%	4%	100%
Banlieues de Beyrouth	14%	10%	75%	1%	100%
Mont-Liban	26%	8%	65%	1%	100%
Nord	46%	12%	38%	4%	100%
Békaa	34%	24%	41%	1%	100%
Sud	36%	12%	38%	13%	100%
Nabatiyeh	40%	20%	40%	0%	100%
Total	31%	13%	53%	3%	100%

Source : Centre de recherche et de développement pédagogiques, Bulletin statistique pour l'année scolaire 2012-2013

Une analyse de la répartition des élèves selon le système et le cycle d'enseignement met en évidence certaines caractéristiques intéressantes. Au pré-primaire (école maternelle), le taux de scolarisation est le plus élevé dans les écoles privées (63% dans les écoles privées non gratuites et 15% dans écoles privées gratuites), tandis que cette proportion ne dépasse pas les 23% dans les écoles publiques ; ce qui montre clairement le manque d'investissements publics dans le cycle pré-primaire. Parmi les raisons qui expliquent la baisse du taux général de scolarisation dans les écoles publiques pour la maternelle, l'absence de ce cycle dans de nombreux établissements publics. En outre, le cycle pré-primaire s'étend sur trois années dans les écoles privées (de 3 à 6 ans), contre deux dans les établissements publics (de 4 à 6 ans), ce qui encourage encore plus les parents à mettre leurs enfants dans des écoles privées. Toutefois, les enfants déjà inscrits dans des maternelles privées ont plus de chances de rester dans ce genre d'établissements scolaires, et il est peu probable de les transférer dans des écoles publiques. C'est l'un des facteurs importants qui expliquent le faible taux de scolarisation dans les écoles publiques avant le secondaire en général, malgré les efforts déployés par l'État dans ce secteur et l'augmentation continue du nombre d'enseignants qui y travaillent, surtout avec la dernière vague de contractuels.

Le nombre d'élèves inscrits dans les écoles publiques augmente avec chaque cycle scolaire. 28% des élèves du système public sont inscrits au primaire, contre 35% au complémentaire et 45% au secondaire. Pour le cycle primaire précisément, presque la moitié des élèves (46%) sont dans des écoles privées non gratuites et environ 22% dans des écoles privées gratuites, ce qui montre clairement que les parents préfèrent l'enseignement privé à ce stade.

C'est le cas également au complémentaire et secondaire où il n'y a pas de système privé gratuit. 61% des élèves du cycle complémentaire sont inscrits dans des établissements privés et 52% des élèves du secondaire sont dans ces écoles. Le nombre d'étudiants diminue du complémentaire au secondaire pour plusieurs raisons, y compris l'augmentation des frais de scolarité d'un cycle à un autre plus avancé dans les écoles privées non gratuites, ce qui pousse évidemment les parents à orienter leurs enfants vers le système public. Une autre raison qui pourrait expliquer cette diminution, la qualité relativement bonne, ou du moins acceptable, de l'enseignement secondaire dans les écoles publiques, par rapport aux autres niveaux.

Tableau 6 : Répartition des élèves selon les différents systèmes et cycles d'enseignement (2012-2013)

Cycle d'enseignement	Nombre d'élèves	Part du système public	Part des écoles privées gratuites	Part du système privé	Part des écoles de l'UNRWA	Total
Pré-primaire	172 404	23%	15%	63%	0%	100%
Primaire	471 626	28%	22%	46%	4%	100%
Complémentaire	207 889	35%	0%	61%	4%	100%
Secondaire	123 776	45%	0%	52%	3%	100%
Total	975 695	31%	13%	53%	3%	100%

Source : Centre de recherche et de développement pédagogiques, Bulletin statistique pour l'année scolaire 2012-2013

2. Analyse des taux de scolarisation

Cycle primaire : une hausse importante a été enregistrée, sur l'échelle nationale, au niveau des taux de scolarisation, avec une moyenne proche de la moyenne mondiale. Toutefois, un long chemin reste à parcourir, au vu des disparités existant entre les régions et en l'absence d'une politique d'inclusion pour le système éducatif qui augmenterait le taux de scolarisation des enfants ayant des besoins particuliers.

Le taux net de scolarisation²⁶ des élèves libanais au primaire a atteint environ 110,4% en 2004 et 104% en 2009, selon les données de l'UNESCO. Ce sont certes des proportions élevées, d'autant plus que la politique d'enseignement obligatoire n'est pas strictement appliquée. Le taux brut de scolarisation²⁷ a, quant à lui, atteint 92,7% en 2004. La différence entre les deux taux est due aux cas d'échec et de retard scolaire que nous

(26) Effectifs d'un cycle d'enseignement donné, quel que soit leur âge, exprimé en pourcentage de la population ayant le droit et l'âge légal de fréquenter ce même cycle.

(27) Le taux brut de scolarisation est le pourcentage de jeunes d'un âge de scolarisation donné qui sont scolarisés par rapport à l'ensemble de la population du même âge.

discuterons ultérieurement dans la partie relative au rendement du système éducatif. Les données recueillies en 2004 par l'Administration centrale de la statistique ont montré qu'il n'existe aucune grande différence basée sur le genre social pour le taux brut de scolarisation, même si ce taux était de 111,7% chez les garçons et 109,7% chez les filles²⁸.

Cycle complémentaire : l'enseignement de base regroupe le primaire et le complémentaire, et l'enseignement obligatoire est appliqué jusqu'à 12 ans, soit généralement la dernière année du primaire. Cela explique en partie la diminution du taux d'inscription dans les cycles ultérieurs, à partir du complémentaire qui s'étend sur 3 ans, sachant qu'il n'y a plus d'examens officiels pour passer à la septième (première année du complémentaire). Toutefois, il convient de noter à cet égard une nette diminution du taux de scolarisation à ce stade chez les élèves libanais, mais aussi les Palestiniens, ainsi qu'une grande disparité basée sur le genre social au profit des filles.

En effet, les taux bruts de scolarisation chez les enfants libanais ont fortement diminué de 92,7% au primaire à 68,5% au complémentaire, vu probablement que le premier cycle a été accompli et le taux élevé d'échec/d'abandon scolaire à ce stade. Quant au taux net de scolarisation, il reste relativement élevé avec 97,7% principalement à cause des nombreux cas d'échec²⁹. En effet, le taux d'échec le plus élevé au complémentaire a été enregistré en classe de septième, soit la première classe de ce cycle avec 8,5%³⁰. Il en ressort également que les taux net et brut de scolarisation chez les filles (respectivement 104% et 72%) sont supérieurs à ceux enregistrés chez les garçons (92% et 65%) à la suite, sans doute, de nombreux cas d'échec chez ces derniers.

(28) Administration centrale de la statistique (2006), Conditions de vie des ménages en 2004.

(29) Administration centrale de la statistique (2006), Conditions de vie des ménages en 2004.

(30) Administration centrale de la statistique / Unicef (2009) : La troisième tournée d'enquête en grappes à indicateurs multiples (MICS 3) - Liban.

3. Scolarisation et présence dans le secondaire

Pour passer au secondaire, tous les élèves, y compris les réfugiés palestiniens, doivent réussir des examens officiels durant la dernière année du complémentaire³¹. Cela aboutit généralement à une nette diminution des taux de scolarisation au secondaire. Chez les élèves libanais, le taux net de scolarisation au secondaire a reculé de 97,7% au complémentaire à 62,2%, contre une baisse de 68,5% à 42,3% pour le taux brut, selon les estimations de l'Administration centrale de la statistique en 2004. Cette différence entre taux brut et net est due, comme précédemment mentionné, au nombreux cas d'échec (redoublement et retard scolaires). Ajoutons à cela qu'un nombre d'élèves s'oriente vers la formation technique et professionnelle (423 écoles, dont 117 publiques et 113 privées), et délaisse l'enseignement secondaire. Les dernières statistiques (2011/2012) montrent que 53 016 élèves se sont inscrits dans ces centres et la plupart d'entre eux (31 056) au cycle pré-universitaire³².

Une enquête effectuée auprès des ménages en 2009 a montré un taux brut de présence³³ des élèves libanais au secondaire de 81,1%, avec de grandes disparités entre les régions. Le Nord a enregistré les taux les plus bas, variant entre 66,9% et 69,1% tandis que le taux de présence a atteint, dans certaines régions du Mont-Liban et de la Békaa, 90%. Chez les filles, le taux brut de présence était de 85,2%, contre 77,4% chez les garçons³⁴.

(31) En 2013, les réfugiés syriens ont effectué leurs propres examens, mais on leur a demandé une pièce d'identité pour obtenir les résultats.

(32) Centre de recherche et de développement pédagogiques (2012), Bilan statistique 2011-2012.

(33) Taux brut de présence : Pourcentage d'enfants en âge de scolarisation pour un cycle donné qui fréquentent ce cycle. Ces données statistiques n'ont pas été incluses dans l'enquête nationale auprès des ménages. Le taux brut de présence au secondaire est ainsi le pourcentage d'enfants en âge d'être scolarisés au secondaire qui fréquentent les écoles secondaires ou de niveau supérieur.

(34) Administration centrale de la statistique / Unicef (2011) : La troisième tournée d'enquête en grappes à indicateurs multiples 2009 (MICS 3) - Liban.

Tableau 7 : Taux bruts de présence dans le secondaire pour les élèves libanais (2009)

Régions	Taux brut de présence
Mohafazat de Beyrouth	83.9
Mohafazat du Mont-Liban	
Banlieue sud de Beyrouth	83.8
Régions restantes du Mont-Liban	92
Mohafazat du Nord	
Akkar et Manieh-Donieh	66.9
Autres districts du Nord	69.1
Mohafazat de la Békaa	
Districts de Baalbek et du Hermel	90.4
Autres districts de la Békaa	80.6
Mohafazat du Sud	79.8
Mohafazat de Nabatiyeh	80.6
Total	81.1

Source : Administration centrale de la statistique / Unicef (2011) : La troisième tournée d'enquête en grappes à indicateurs multiples 2009 (MICS 3) - Liban

4. Rendement du système éducatif

1. Capacité des classes scolaires

Il est évident que les classes saturées sont l'un des facteurs qui ont un impact sur la qualité de l'éducation et de l'apprentissage. Toutefois, les résultats de l'enquête D-RASATI ont montré que le nombre moyen d'élèves d'une classe dans presque la moitié des écoles publiques (1 280 écoles) varie entre 10 et 20, tandis qu'un petit nombre d'écoles seulement (107) regroupe moins de 5 élèves par classe. Les plus bas taux d'élèves par classe ont été enregistrés dans le district du Batroun, au Nord (38% des

écoles)³⁵. Il en ressort donc de cette étude que la saturation des classes n'est pas un grave problème dans les écoles publiques, qui influence négativement la qualité de l'éducation pour un élève. Cependant, l'afflux des réfugiés syriens pourrait changer la donne de façon considérable, surtout au Nord et dans la Békaa.

Tableau 8 : Nombre moyen d'élèves par classe et leur répartition selon les systèmes

	Public		Privé gratuit		Privé		Total	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Moins de 10 élèves	366	26.81	18	4.88	128	11.84	511	18.2
Entre 10 et 15	256	18.75	50	13.55	146	13.61	452	16.1
Entre 16 et 25	603	44.18	141	38.21	549	51.16	129	46.06
Entre 26 et 35	139	10.17	153	41.46	241	22.46	533	18.99
Entre 36 et 45	1	0.07	7	1.9	9	0.84	17	0.61
Plus de 45	0	0	0	0	1	0.09	1	0.04
Total	1365	100	369	100	1074	100	2807	100

Source : Centre de recherche et de développement pédagogiques, Progression des indicateurs de l'éducation entre 2002 et 2010

Selon les statistiques du Centre de recherche et de développement pédagogiques en ce qui concerne tous les cycles d'enseignement pour l'année scolaire 2012-2013, le taux le plus bas d'élèves pour chaque enseignant a été enregistré dans le secteur public (7,2 élèves par enseignant), suivi du secteur privé (11,6 élèves par enseignant). Par contre, les taux les plus élevés ont été enregistrés dans les établissements privés gratuits (18,6 élèves par enseignant) et les écoles de l'UNRWA (19,9 élèves par enseignant). Les résultats de l'enquête D-RASATI entreprise récemment ont montré que les taux d'élèves par enseignant dans les écoles publiques variaient entre 1 et 5 au minimum, et 20 et plus au maximum.

(35) Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (2011), Rapport D-RASATI sur l'enquête sur le terrain.

Tableau 9 : Taux d'élèves par enseignant selon les systèmes d'enseignement

	Écoles publiques	Écoles privées gratuites	Écoles privées	Écoles privées de l'UNRWA
Nombre d'enseignants	41,307	6,888	44,703	1,601
Nombre d'élèves	299,245	127,846	516,627	31,877
Nombre d'écoles	1275	358	1075	69
Taux d'élèves par enseignant	7.2	18.6	11.6	19.9

Source : Centre de recherche et de développement pédagogiques, Bulletin statistique pour l'année scolaire 2012-2013

Les données du Centre de recherche et de développement pédagogiques montrent que les banlieues de Beyrouth, le Nord et la Békaa connaissent les taux les plus élevés d'élèves par enseignant, ce qui pourrait influencer la qualité de l'enseignement dispensé dans ces établissements. Une étude réalisée en 2003 sur la base d'un échantillon de 4 400 élèves en quatrième année dans les écoles publiques et écoles privées gratuites a établi une relation inverse entre le taux d'élèves par enseignant et les taux de réussite. Les taux les plus bas d'élèves par enseignant ont été enregistrés dans les écoles à fort taux de réussite, alors que le nombre moyen d'élèves par enseignant augmente dans les établissements avec un taux moyen de réussite pour atteindre son maximum dans les écoles à faible taux de réussite³⁶. Toutefois, vu que la baisse du taux d'élèves par enseignant dans les écoles publiques conduit généralement à une baisse du niveau de l'élève, d'autres facteurs entrent sans doute en jeu pour déterminer la qualité de l'éducation et de l'apprentissage.

(36) Groupe Helsinki de consultation (2005), source précédente.

Tableau 10 : Taux d'élèves par enseignant dans les écoles publiques, selon les cycles d'enseignement et les mohafazats

	Beyrouth	Banlieues de Beyrouth	Mont-Liban	Nord	Békaa	Sud	Nabatiyeh	Total
0-5	7.9	9.4	23.4	13	11	8.5	18.1	13.1
6-15	74.2	53.6	59.6	56	57.1	66.3	59.7	58.9
16-25	15.8	25.7	14.6	24.1	23.1	20.9	18.1	21.5
26-35	2.1	7.8	1.9	5.8	7.3	3.9	3.6	5.3
+35	0	3.4	0.5	1.1	1.4	0.4	0.4	1.3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : Centre de recherche et de développement pédagogiques – Progression des indicateurs de l'éducation entre 2002 et 2010

2. Cursus, corps enseignant, éducation et apprentissage

Le développement de cursus scolaires en 1997 fut une étape importante pour l'amélioration de la qualité de l'éducation au Liban, et ce, pour tous les systèmes éducatifs (enseignements public et privé et écoles gérées par l'UNRWA où ces cursus ont été adoptés). Ces nouveaux programmes promeuvent le développement des capacités, comme le travail en groupe et l'apprentissage expérientiel visant à élargir les possibilités d'apprentissage pour les élèves et à les aider à acquérir de nouvelles compétences essentielles pour vivre dans un monde développé et diversifié. Toutefois, de nombreuses études d'évaluation des nouveaux cursus ont mis en évidence de multiples problèmes. L'une des études les plus exhaustives à cet égard est celle conduite en 2003 par l'Association libanaise des sciences éducatives sur demande de l'UNESCO et qui a mis en exergue les questions suivantes³⁷ :

- Absence d'harmonisation des objectifs théoriques avec les objectifs et contenus pratiques des matières ;

(37) UNESCO (2003) – Étude d'évaluation des cursus scolaires au Liban préparée par l'Association libanaise des sciences éducatives - Beyrouth.

- Incurie pour les affaires relatives à l'adaptation, les capacités, le calendrier scolaire et le processus d'apprentissage et de suivi ;

- Problèmes relatifs à la qualité du contenu, sa convenance, sa pertinence et l'exactitude de la traduction de la terminologie technique, par suite une grande divergence existe entre les différentes publications scolaires dans diverses langues ;

- Contenu très dense de certaines matières par rapport au nombre effectif de semaines d'enseignement durant l'année scolaire ;

- Problèmes découlant de l'emploi d'une langue étrangère dans l'enseignement des mathématiques et des sciences du premier au troisième cycle d'enseignement élémentaire, vu que les lacunes existant dans la connaissance des langues étrangères ont un impact négatif sur l'acquisition des connaissances en mathématiques et en sciences ;

- Problèmes liés à l'application du nouveau système d'évaluation, ses procédés pédagogiques et équipements ;

- Difficultés qui entravent le travail des enseignants quant à la bonne application des nouveaux cursus ;

- Difficultés dans l'élaboration de manuels scolaires et différence de qualité des livres scolaires, selon les cycles et les matières (langue arabe par exemple), ainsi que les stéréotypes sexistes.

Le tableau ci-dessous présente les compétences pédagogiques de l'actuel corps enseignant (2009-2010), selon les cycles et les systèmes (privé ou public). Il en ressort du tableau que plus de 75% des enseignants du secteur public sont titulaires d'un diplôme universitaire ou d'enseignement, contre environ 60% du secteur privé et 40% de ceux enseignant dans les écoles privées gratuites. En général, les enseignants du secteur public possèdent des compétences plus développées que leurs homologues du secteur privé et privé gratuit. Par conséquent, la baisse du niveau de l'enseignement public n'est pas nécessairement liée au niveau d'éducation des enseignants.

Tableau 11 : Répartition des enseignants selon le niveau d'éducation et le système d'enseignement

Système	Poste	Niveau d'éducation				
		Inférieur au diplôme d'études secondaires	Secondaire	Diplôme d'enseignement	Universitaire	Total
Public	Enseignant	2%	20%	24.9%	53.1%	100%
	Administratif	4.1%	29.1%	37%	29.8%	100%
	Indéterminé	4.5%	28.5%	38.6%	28.7%	100%
	Total	2.4%	21.4%	26.9%	49.4%	100%
Privé gratuit	Enseignant	5.3%	54.1%	1.8%	38.9%	100%
	Administratif	9.5%	55.4%	2.9%	32.3%	100%
	Indéterminé		40%		60%	100%
	Total	5.8%	54.6%	1.9%	38.1%	100%
Privé	Enseignant	2.6%	37.1%	3.9%	56.4%	100%
	Administratif	9.9%	44.6%	2.1%	43.4**%	100%
	Indéterminé	3.3%	16.7%	1.7%	78.3%	100%
	Total	3.8%	38.2%	3.6%	54.5%	100%

Source : Centre de recherche et de développement pédagogiques – Evolution des indicateurs de l'éducation entre 2002 et 2010

Le nombre d'enseignants « contractuels » a progressivement augmenté dans le secteur public durant les 20 dernières années, passant de 6 000 en 1993-1994 (21% du corps enseignant) à 14 308 en 2012-2013 (35% du corps enseignant)³⁸. Il convient de noter que les contractuels ne bénéficient pas du système d'assurance maladie et de prestation de retraite et sont payés par heure d'enseignement effective en fin d'année.

(38) Centre de recherche et de développement pédagogiques, Bulletin statistique pour l'année scolaire 2012-2013.

Ainsi l'augmentation d'enseignants contractuels pourrait-elle avoir un impact sur la qualité de l'enseignement dans les écoles publiques. En effet, la plupart des contractuels ont un travail à temps partiel et sont donc obligés de travailler dans plusieurs écoles pour joindre les deux bouts. Par conséquent, ils ont moins de temps pour préparer leurs matières et sont moins disponibles pour effectuer des heures supplémentaires dont auraient besoin les élèves. De plus, les contractuels ne bénéficient pas de formations organisées par le Centre de recherche et de développement pédagogiques ou par le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur. L'augmentation du nombre de contractuels au sein des écoles publiques a un effet négatif sur ces établissements vu la réduction du nombre d'enseignants-cadres qui supervisent les activités parascolaires et forment les conseils d'enseignants. En outre, la loi ne permet pas aux contractuels de se joindre aux syndicats ou aux unions syndicales, ils ont ainsi formé leurs propres ligues pour améliorer leurs conditions de travail. Les bas salaires et le manque de cadres ont poussé les ligues des cycles élémentaires et secondaires à organiser plusieurs mouvements de grève ces derniers temps, dont le plus récent remonte à 2013-2014.

3. Redoublement, abandon et réussite

Les indicateurs disponibles pour l'année scolaire 1997-1998 montrent que pour un échantillon virtuel de 1 000 élèves inscrits en première année du primaire, 75 seulement obtiennent leur baccalauréat sans échec ou redoublement. Cette moyenne varie selon les régions, avec 161 élèves qui réussissent à Beyrouth, 48 au Nord et 24 dans la Békaa. Cette moyenne dépend également de la classe sociale à laquelle appartient l'élève. En effet, 224 élèves de la classe moyenne décrochent le baccalauréat, contre 27 pour ceux de la classe populaire. Ces disparités se manifestent surtout au sein des écoles publiques avec 9 élèves, contre 225 dans les écoles privées³⁹.

Des statistiques ultérieures qui remontent à l'année scolaire 2004-2005 ont montré que le taux de redoublement s'élevait à 10% dans le primaire (avec un maximum de 17,9% en quatrième année), contre 13,5% dans le complémentaire (avec un maximum de 20,3% en septième année)⁴⁰. Quant au retard scolaire (retard d'un élève par rapport

(39) Consultation and Research Institute (CRI) (2000) : L'enseignement obligatoire gratuit au Liban – Beyrouth – Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur.

(40) Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (2004), Association libanaise des sciences de l'éducation (2007), Stratégie nationale pour l'éducation au Liban : Document de vision - Projet de développement de l'éducation élaboré par le ministère, Beyrouth.

à son niveau prévu), il constitue un défi majeur qui augmente le risque d'abandon scolaire, avec une moyenne de 24,2% dans le primaire et 41% dans le complémentaire⁴¹.

4. Abandon scolaire

Selon les estimations relatives à l'année scolaire 1997-1998, 593 élèves d'un échantillon virtuel de 1 000 élèves inscrits en première année du primaire quittent l'école avant la fin du secondaire (taux d'abandon équivalant à 9,5%). À cette époque, le taux d'abandon scolaire dans le primaire, en tant que cycle, était de 3,3%⁴². Selon les données accessibles pour l'année scolaire 2004-2005, le taux d'abandon du primaire variait entre 4,3% et 5%, contre 5,4% au complémentaire avec un maximum de 27% en neuvième année (brevet)⁴³.

Ces données ont montré que le taux d'abandon scolaire chez les filles était inférieur à celui des garçons dans toutes les régions libanaises. Les taux d'abandon et d'échec étaient particulièrement élevés au Nord, au Sud et dans la Békaa, en comparaison avec Beyrouth et le Mont-Liban. L'abandon et l'échec scolaires sont également plus fréquents dans le système public, par rapport au système privé⁴⁴.

La baisse des taux bruts d'inscription au complémentaire et secondaire pourrait s'expliquer, soit par la transition de l'enseignement général à l'enseignement professionnel et technique, soit par l'entrée précoce sur le marché du travail. D'après un rapport des Nations Unies, de nombreux élèves dans les régions les plus touchées par l'abandon scolaire quittent l'école prématurément, car ils pensent que l'éducation qu'ils reçoivent est médiocre, préférant ainsi un arrêt volontaire des études à cause de la mauvaise qualité de l'éducation par rapport au manque à gagner qui est lui plus élevé⁴⁵.

(41) Centre de recherche et de développement pédagogiques (2004), Bulletin statistique pour l'année scolaire 2004-2005, Beyrouth.

(42) Centre de recherche et de développement pédagogiques (2000), L'Enseignement obligatoire au Liban : Les besoins du secteur public.

(43) Association libanaise des sciences éducatives (2007), Stratégie nationale pour l'éducation au Liban : Document de vision - Projet de développement de l'éducation élaboré par le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur.

(44) Association libanaise des sciences éducatives (2007), Stratégie nationale pour l'éducation au Liban : Document de vision - Projet de développement de l'éducation élaboré par le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur.

(45) Rapport national sur le développement humain (2009) du Programme des Nations Unies pour le développement au Liban intitulé « Vers un État citoyen » - Beyrouth.

Les résultats de l'apprentissage

Une récente étude sur les rendements scolaires en mathématiques et en sciences (TIMSS 2011) a révélé que le Liban se plaçait à la 25^e place parmi 42 pays, en ce qui concerne l'acquisition des compétences en mathématiques en huitième année, et à la 39^e pour ce qui est des sciences pour cette même année⁴⁶. En 2007, le Liban se trouvait à la 28^e place en mathématiques, selon un classement regroupant 48 pays, et à la 40^e place en sciences. Par suite, le niveau est resté presque le même en mathématiques, tandis qu'il a diminué de 8% en sciences⁴⁷. Malgré la nette amélioration des résultats de 2007 et 2011 par rapport à ceux de 2003, les compétences acquises par les élèves libanais en mathématiques et en sciences restent inférieures à la moyenne mondiale. Il convient de noter que les résultats des élèves du secteur public étaient, en 2007, inférieurs de l'ordre de 10% à ceux des élèves du secteur privé qui ont eux obtenu des résultats proches de la moyenne mondiale en mathématiques et en sciences.

Recommandations

• **Consolider la base de données statistique, générer et exploiter des statistiques en matière d'éducation**

- Élaborer une stratégie pour l'exploitation de statistiques nationales, y compris un calendrier pour des enquêtes statistiques régulières menées sur le plan national permettant d'effectuer des analyses approfondies et des recensements périodiques de la population, afin de former une base d'appui pour toutes les statistiques sur les écoles publiques, privées, privées gratuites et celles affiliées à d'autres associations.

- Mettre en place une stratégie pour diffuser à grande échelle les informations et données statistiques et les mettre à disposition des citoyens.

- Effectuer des enquêtes périodiques et régulières sur les promotions d'étudiants.

- Encourager les études qualitatives qui abordent les défis auxquels font face certaines catégories d'élèves dans l'acquisition des connaissances afin de mieux comprendre et de mieux traiter leurs causes.

(46) <http://timssandpirls.bc.edu/data-release-2011/pdf/Overview-TIMSS-and-PIRLS-2011-Achievement.pdf>

(47) http://nces.ed.gov/timss/figure11_7.asp, http://nces.ed.gov/timss/figure11_3.asp

- **Améliorer les possibilités d'accès à l'éducation à tous les niveaux, en réduisant surtout les disparités existant actuellement**

- Élaborer un plan pour l'instauration d'une section maternelle dans toutes les écoles publiques et celles de l'UNRWA, en améliorant les programmes de formation et les cursus scolaires.

- Mettre sur pied des programmes qui offrent un soutien social, financier et pédagogique pour prévenir l'abandon scolaire.

- Lancer des programmes pour une phase transitoire contribuant au retour des élèves qui ont abandonné l'école.

- Développer une stratégie pour améliorer l'accès à l'école des enfants ayant des besoins particuliers.

- **Intensifier les efforts pour améliorer la qualité de l'éducation**

- Intégrer les normes et indicateurs adoptés récemment pour la qualité de l'éducation selon une approche harmonisée permettant leur exploitation par les inspecteurs pédagogiques pour l'évaluation des écoles publiques et des établissements privés gratuits.

- Contrôler la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage dans les écoles maternelles privées au Liban.

- Évaluer les besoins en formation des enseignants, en établissant un lien direct entre la formation et le suivi du rendement.

- Adopter un référentiel spécial pour les compétences des instituteurs des écoles maternelles et élaborer des programmes de formation s'adressant à ce genre d'enseignants.

- Dispenser des formations pour l'éducation des enfants ayant des besoins particuliers et soutenir les écoles qui tentent d'appliquer la politique d'intégration.

- Améliorer les données statistiques sur les taux d'abandon scolaire et encourager les recherches sur les sources de ce problème.

- Élaborer une stratégie nationale pour résoudre le problème des taux d'abandon élevés parmi les élèves les plus pauvres au Nord et dans la Békaa, ainsi que les élèves palestiniens et syriens.

La politique de la santé et l'optimisation de son rendement

La méthodologie de recherche dans le domaine de la politique sanitaire repose sur la cristallisation des besoins sociaux et des capacités économiques mis en avant par une série d'analyses rationnelles qui englobent la réalité, ainsi que sur des principes que nous adoptons pour développer ce secteur au moyen des capacités existantes. Ceci engendre la mise en place d'une stratégie pratique incarnée par des objectifs logiques et des risques acceptables, dont est issu un programme d'application pratique fondé sur les moyens et les capacités existantes. Il ne serait pas nécessaire de décrire ici les problèmes de soins de santé du point de vue médical, car le domaine scientifique demeure ici hors du contexte de l'analyse économique. Nous traiterons donc des données dans leur ensemble pour les analyser sur le plan économique, administratif et social en évitant les détails médicaux afin d'éviter toute confusion.

Les soins de santé au Liban constituent le premier souci des citoyens. Cependant, étant donné le progrès des services de soins de santé, le citoyen consacre désormais une grande partie de son revenu à la gestion de la hausse du coût des services de soins de santé et hospitaliers. Ce progrès, combiné à la grande attention accordée aux services de soins de santé et aux technologies de pointe ont poussé beaucoup de médecins spécialisés et brillants vivant à l'étranger à retourner exercer au Liban, sans omettre de mentionner ici les diplômés des universités locales collaborant avec les meilleurs centres médicaux dans le monde, et dont le niveau éducatif est reconnu. Ce qui distingue le Liban, c'est que c'est un centre médical de haut niveau fréquenté par plusieurs pays voisins et arabes. Les investissements publics et privés n'ont pas négligé la construction d'hôpitaux ou l'importation des machines les plus avancées, alors que le nombre de lits ou d'appareils de tomographie par ordinateur et d'IRM, est devenu par rapport au nombre de la population, l'un des pourcentages les plus élevés au monde.

Les critiques dans le domaine médical se limitent à des questions relatives à la gestion. En passant en revue les statistiques du ministère de la Santé, il est clair que les coûts administratifs demeurent logiques et acceptables en matière de services de soins de santé, et ne dépassent pas 8% du PIB (tableau 1).

Tableau 1 – La part des dépenses en soins de santé par rapport au PIB

		2012	Estimations de 2014
		En milliards de L.L	En milliards de L.L
1	Le ministère de la Santé de la Santé	647.22	720.37
2	La Caisse nationale de sécurité sociale	687.74	765.47
3	La Coopérative des fonctionnaires	283.11	315.11
4	Les forces armées	240.99	268.23
5	Les forces sécurité intérieure	97.87	108.93
6	La Direction générale de la sécurité de l'Etat	9.49	10.56
7	Les douanes	7.35	8.18
8	La Direction générale de la sûreté générale	18.45	20.54
9	L'assurance privée	739.38	822.95
10	Les mutuelles	159.01	176.98
11	Les institutions internationales	21.79	24.25
12	Les ménages en soins de santé	1,735.23	1,931.35
	Total des dépenses	4,647.63	5,172.92
	PIB	64,800.00	67,600.00
	La part des dépenses	7.17%	7.65%

Source : Calculée selon les données du site Web du ministère de la Santé publique.

L'inflation des dépenses dans le domaine du traitement médical a atteint en moyenne 5,5% durant les dernières années, et ce, depuis 2007. Ceci permet d'évaluer l'augmentation sensible qui a eu lieu depuis 2012, au niveau des différentes catégories, comme l'indique le tableau 1 de 2014. Toutefois, cette inflation est nominale et la hausse réelle ne dépassera que de très peu la hausse du nombre de citoyens. Certaines économies ont été faites durant les douze derniers mois et ont compensé la hausse de certains éléments du coût des soins de santé. A titre d'exemple, la facture des soins hospitaliers a régressé de 19,79% en une année, soit d'août 2013 à août 2014¹. Par ailleurs, le tableau 1 montre les dépenses assumées par les citoyens et l'Etat.

(1) Consultation and Research Institute: « indice des prix à la consommation », octobre 2014.

Un grand nombre de nos frères des pays arabes viennent au Liban à la recherche de services médicaux ; ceci pourrait constituer des rentrées supplémentaires pour le secteur médical, qu'il est cependant difficile d'estimer vu qu'elles ne sont pas établies pas dans le budget du Trésor ou des ménages. Il convient de souligner également que la fréquence des services médicaux rendus aux étrangers est à la hausse, de même par conséquent pour le produit sectoriel. Ces données confirment donc le niveau élevé des soins de santé au Liban. Il faudrait noter aussi qu'un nombre d'hôpitaux a conclu des accords avec des établissements de référence aux Etats-Unis et qu'un nombre de médecins exerce leur profession au Liban et aux Etats-Unis.

Cependant, ceci n'empêche pas le fait qu'une grande partie du peuple ploie sous le joug de la cherté et par conséquent, ne reçoit pas les soins médicaux nécessaires surtout quand elle ne fait pas partie de la classe des riches ou de ceux qui bénéficient d'assurance proposée à des catégories limitées de citoyens. Ceci pose le problème des hôpitaux gouvernementaux fermés, et dont certains comprennent les meilleurs appareils, mais sont incapables d'attirer le capital humain qualifié depuis des années. Ce fait ne revient pas au nombre réduit de possibilités ou à la fragilité du système médical, mais à la régression du système administratif, pour une raison ou pour une autre, malgré la présence de hautes compétences dans ce domaine.

Les acteurs de premier plan au sein du secteur de la santé au Liban

Le problème de la santé au Liban se limite à l'incapacité administrative en matière de soins de santé pour des raisons bien connues qui ne sont pas liées aux compétences professionnelles du corps médical ou aux coûts occasionnés au citoyen et à l'Etat. Trois instances principales participent à la gestion de ce secteur : le ministère de la Santé publique, la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) et les fonds indépendants de soins de santé. Les autres acteurs tels que les hôpitaux, les compagnies d'assurance et le corps médical se voient, par leur importance, obligés de s'adapter aux décisions de ces instances principales afin d'exercer leur métier de manière régulière. En effet, celles-ci gèrent plus de quatre-vingts pour cent des fonds destinés aux soins de santé, et, par conséquent, contrôlent entièrement la demande.

1. Le ministère de la Santé

Les citoyens qui ne profitent pas de la CNSS ou d'une des caisses de soins de santé ou d'une assurance médicale auprès d'une compagnie d'assurance, sont à la charge du gouvernement, notamment le ministère de la Santé, soit plus de 30% des citoyens. En assumant ce rôle, le ministère de la Santé, gère l'admission dans les hôpitaux de tous les patients qui sont à la charge du gouvernement, assure le suivi de leurs traitements et règle les obligations à leur place. Le ministère fournit de même les médicaments pour les maladies incurables qui sont à la charge

de l'Etat. Certaines demandes exagérées ou certains conflits avec des responsables sont mêmes présentés au directeur général et parfois au ministre. Ces situations sont récurrentes à cause de la mentalité des Libanais qui repose sur les privilèges au lieu des droits naturels desquels chaque citoyen jouit automatiquement. Face à l'ampleur du poids dérivant de ce rôle, il est très rare de trouver du temps pour effectuer une recherche, une planification, un contrôle et une modernisation dont a besoin l'administration du secteur de la santé au Liban.

En fonction de ce qui précède, une question se pose : quel est l'acteur qui pourrait décider de l'admission dans les hôpitaux et distribuer les médicaments ? Certainement pas le ministère qui joue un rôle de chef de file irremplaçable qui exige :

1- Une vision futuriste qui met en avant les aspects du développement attendu suivant les données accessibles auprès du ministère, le changement en cours au sein du pays et le progrès réalisé par la médecine dans le monde. Elle devrait également prendre en considération la priorité accordée par le citoyen aux soins de santé au Liban et réaliser son souhait vis-à-vis des changements sociaux et de la solidarité nationale ;

2- La proposition au Conseil des ministres de politiques efficaces et d'un budget qui répond aux besoins du citoyen ainsi que de moyens de mise en place pour atteindre le plus grand taux de productivité sachant qu'elles devraient assurer au citoyen un niveau de soins de santé auquel a droit chaque citoyen et justifié par le niveau du revenu par habitant au Liban ;

3- La définition et l'adoption de stratégies qui réalisent cette vision sur la base des moyens existants, assurent les soins médicaux et hospitaliers à tous les citoyens, notamment les plus démunis, et protègent toutes les catégories de citoyens, notamment les plus vulnérables, à savoir, les enfants et les personnes âgées ;

4- La préparation et l'exécution de programmes ambitieux pour élargir la portée des soins de santé dans toutes les régions, surveiller la formation professionnelle de tous les assistants médicaux, relever continuellement le niveau des ressources humaines et attirer les éléments compétents et prometteurs vers la profession ;

5- L'invention d'une ingénierie financière qui prendrait en compte les priorités et assurerait les dépenses de manière progressive, de façon à ce que chaque dépense effectuée aujourd'hui économise une dépense prévue demain ; soit en d'autres termes une prévention. Il faut noter ici qu'un budget insuffisant exprime, la plupart du temps, une faiblesse sur le plan de l'organisation des dépenses ;

6- L'activation du partenariat avec le secteur privé afin d'utiliser le capital médical à bon escient, de surveiller les fournisseurs de services de soins de santé et hospitaliers, de préserver la qualité, de contrôler les coûts, et de s'assurer de la conformité entre l'exécution et les

programmes de prestations de services de soins de santé aux citoyens ;

7- La conscience quant aux dangers provenant des épidémies et de l'importation de maladies, en prenant toutes les précautions au moment opportun et en éloignant le danger des citoyens ; la contamination menace le monde entier à chaque fois qu'une épidémie se propage, à cause de la connexion entre les pays et du déplacement fréquent des individus ;

8- L'attention à la sûreté des aliments, de l'eau et de l'air ; premièrement pour préserver la santé des citoyens et deuxièmement pour diffuser l'image civilisée d'un pays qui repose principalement sur le tourisme. Pour ce faire, il faudrait dresser un plan qui détermine clairement les mécanismes de contrôle de cette sûreté, empêche toutes sortes de violations et détermine les parties concernées par sa garantie et son suivi ;

9- A court terme, la libération du ministère de la tâche de prise en charge directe de l'admission des citoyens dans les hôpitaux et de suivi de leur traitement, notamment en fondant ou en chargeant des administrateurs tiers. Il faudrait également libérer le ministère de l'importation et de la distribution aux citoyens de manière directe des médicaments pris en charge par l'Etat et affecter cette tâche à une institution publique ou privée ;

10- A moyen et long termes, l'adoption de stratégies flexibles d'interaction avec la réalité afin de créer un réseau de soins de santé compréhensif sur l'ensemble du territoire Libanais, en utilisant les meilleurs moyens médicaux et administratifs, et leur rationalisation par l'organisation de la concurrence entre les importateurs du secteur privé et du secteur public ;

11- La mise au point d'une structure technique et administrative susceptible d'assumer ce rôle et de surveiller son application de près afin de lui garantir le meilleur degré de réussite, et ainsi réaliser l'espoir des citoyens en matière de soins de santé dont la priorité fait l'unanimité.

2. La Caisse nationale de sécurité sociale

La CNSS est l'une des institutions dont les fondements remontent à l'ère du Chéhabisme, et serait parmi les meilleures vu son rôle direct dans la stabilité de la société libanaise. La caisse a vu le jour vers la moitié des années soixante et s'est articulée autour de trois branches : l'assurance maladie-maternité, les allocations familiales et les indemnités de fin de service. Il ne fait aucun doute que la caisse principale qui était susceptible de persister était celle de l'assurance maladie.

La loi sur la création de la caisse a stipulé que la branche des indemnités de fin de service était temporaire jusqu'à ce que soit créé le régime de retraite, et ce, deux ans plus tard. Par ailleurs, avant la création de cette caisse, le salarié touchait un salaire de 20 mois lorsqu'il atteignait l'âge de la retraite, de 64 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes, ou après avoir passé vingt ans consécutifs dans une seule institution. Dans le cas de changement d'institution de son propre gré avant cette échéance, il perdait son indemnité, et s'il était licencié

par l'employeur, le salarié touchait une indemnité d'un mois pour chaque année passée au sein de l'institution. La CNSS a donc garanti les indemnités qui doivent être accordées au salarié là où qu'il soit même s'il a quitté le premier employeur de plein gré et sans justification, et souvent à la recherche d'un meilleur salaire. Ceci est devenu légitime et sans conséquence négative sur le salarié grâce à son affiliation à la branche d'indemnités de fin de service au sein de la caisse et vice-versa.

La caisse a perdu une grande partie de ses fonds et des fonds des ayants droit aux indemnités de fin de service avec la chute de la livre libanaise durant les années quatre-vingt, à la suite des incidents survenus dans le pays, et à cause du peu d'expérience sur le plan administratif et du dispositif d'investissement de fonds, mais aussi de la loi limitant les possibilités de préservation de la valeur de l'actif. La caisse s'est vue obligée, en exception à la loi sur sa création et à la raison de son existence, de lier le paiement des indemnités au règlement des cotisations. Elle a dû également procéder à un règlement avec chaque employeur chez qui le salarié avait travaillé, en particulier, tout au long de cette période, et pour la période durant laquelle il avait travaillé en général. Toutefois, effectivement, le salarié a supporté le coût quasi-total des années qui avaient précédé la chute de la monnaie, principalement quand l'institution s'est effondrée à cause des circonstances sécuritaires et économiques qui prévalaient, éteignant ainsi tout espoir de règlement prévu.

La branche des allocations familiales soulève une problématique principale : est-ce que seuls les salariés qui font partie de la CNSS méritent des indemnités qui les aident à élever leurs enfants ? Qu'en est-il des chômeurs qui constitueraient aujourd'hui vingt pour cent de la main d'œuvre ? Et ceux qui sont incapables de travailler à cause d'une urgence liée au travail, à la sécurité ou à un handicap ? Et les petits artisans ? Et ceux qui possèdent des micro-entreprises ? Ici, nous constatons que la cause unique de la prise en charge par la caisse des allocations familiales serait le poids que supporte l'employeur. Ceci va à l'encontre de la solidarité sociale au sein d'un même pays en faveur d'une solidarité sectaire. Souvent ces allocations restent théoriques du fait que la majorité des employeurs prennent en compte, d'emblée, le coût des allocations familiales qu'ils paient pour l'épouse et les enfants, en les retranchant du salaire lors du recrutement.

La branche maladie-maternité constitue la deuxième branche principale pour laquelle la CNSS a été fondée et qu'il faut développer et sauvegarder jusqu'à ce que l'Etat soit capable de recourir à un système plus global qui assurerait tous les citoyens. La caisse, en général, et la branche de l'assurance maladie, en particulier, souffrent de plusieurs lacunes que nous citerons dans le but de la préserver, vu qu'elle représente un besoin social de taille.

Premièrement : Les procédures administratives :

Les tests médicaux, l'admission à l'hôpital, le remboursement du coût des médicaments et les autres services médicaux fournis à l'extérieur de l'hôpital, nécessitent un accord préliminaire de la part de l'administration de la caisse ainsi que de longues heures d'attente au guichet de l'institution et des semaines d'attente, pour ne pas dire des mois, pour le remboursement, alors que l'assuré dans le secteur privé fait toutes les procédures d'admission à l'hôpital ou au laboratoire sans que cela ne dépasse les quelques minutes. Cette réalité confirme notamment ce que l'on a évoqué au début de ce chapitre, à savoir que le problème principal des soins de santé dans le secteur public réside dans la défaillance de l'organisation et de l'administration.

Deuxièmement : Les tranches d'âge inscrites à la caisse :

Les tranches d'âge qui appartiennent à la branche maladie sont encore jeunes (tableau 2), ce qui veut dire que le coût des soins de santé est encore bas et que tout projet profitant aux « nouveaux » retraités, c'est-à-dire tout projet qui exclut les retraités avant son adoption, ne ferait pas face à une difficulté de financement ou à un risque de déficit, vu le pourcentage de retraités en comparaison avec ceux qui travailleront durant les premières années prochaines. Ce pourcentage augmentera d'une façon remarquable quand la portion des 41-51 ans passera à la retraite. Certes, la situation s'aggravera durant les dix prochaines années, ce qui nécessitera une gestion minutieuse du dossier des soins de santé.

Tableau 2 – Les Libanais assurés selon la tranche d'âge à la fin de 2012

Tranche d'âge	Femmes	Hommes	Total
Moins de 20 ans	6,430	5,626	12,056
De 20 à 30 ans	80,288	82,526	162,814
De 31 à 40 ans	45,102	83,015	128,117
De 41 à 50 ans	38,793	86,370	125,163
De 51 à 60 ans	22,065	63,381	85,446
De 61 à 64 ans	3,272	13,889	17,161
Plus de 64 ans	3,549	25,933	29,482
Total	199,499	360,740	560,239

Source : Site Web de la CNSS

Troisièmement : Les abonnés à la branche maladie-maternité :

La branche maladie-maternité comprend 594 000 personnes (tableau 3) dont 560 000 Libanais et 34 000 étrangers. Le nombre total des bénéficiaires, c'est-à-dire les assurés et leurs personnes à charge, est de 322 000.

Tableau 3 – Le nombre des assurés suivant la nature de leur travail à la fin de 2012

Nature du travail	Femmes	Hommes	Total
Salarié ordinaire	137,087	302,660	439,747
Employé de gré à gré	1,611	11,171	12,782
Boulangier	373	708	1,081
Vendeur de journaux	0	46	46
Chauffeur de taxi (employé)	10	4,443	4,453
Chauffeur (propriétaire)	85	36,141	36,226
Etudiant	33,665	23,127	56,792
Médecin	1,308	5,708	7,016
Secteur maritime	0	91	91
Maire	30	2,064	2,094
Enseignant	27,416	6,061	33,477
Total	201,585	392,220	593,805

Source : Site Web de la CNSS

Quatrièmement : Les institutions inscrites à la caisse :

Le nombre d'entreprises employeuses est de 47 000 (tableau 4) ; dont 39 000 micro-entreprises, 5 000 petites entreprises, 1000 entreprises moyennes et quelques centaines de grandes entreprises.² Ces entreprises comprennent environ 440 000 personnes qui bénéficient avec leurs familles des allocations de la caisse.

(2) Voir la classification au chapitre « La politique de promotion des petites institutions ».

L'on sait que les entreprises susmentionnées paient les cotisations de près de 300 000 assurés sur 440 000 inscrits à la caisse ou adhérents à des institutions dûment inscrites ; ce qui signifie que près du tiers de ce nombre (140 000) ne paie pas leurs cotisations.

Nous sommes donc face à un double problème :

Le nombre des entreprises soumises à la *Loi sur le commerce* atteint 180 000, dont 48 000 sont inscrites à la CNSS (tableau 4) ;

Ces entreprises déclarent 440 000 salariés à la caisse et paient les cotisations de 300 000 seulement.

Tableau 4 – Le nombre d'entreprises inscrites suivant le nombre des salariés au 31/12/2013

Nombre des salariés	Nombre d'entreprises
Entre 1 et 10 salariés	39,380
Entre 10 et 20	3,472
Entre 21 et 30	1183
Entre 31 et 40	660
Entre 41 et 50	353
Entre 51 et 60	258
Entre 61 et 70	192
Entre 71 et 80	149
Entre 81 et 90	143
Entre 91 et 100	98
Plus de 100 salariés	871
Total	46,759

Source : Site Web de la CNSS

Cinquièmement : L'assurance facultative :

La branche de l'assurance maladie facultative comprend les personnes âgées qui ont exprimé leur volonté de bénéficier de l'assurance en contrepartie d'une cotisation. Elles comptent 127 823 personnes (tableau 3). La loi a stipulé que la caisse n'est pas

tenue de payer les obligations au cas où il y aurait un déficit dans cette branche, et ce, à la différence de la branche d'assurance maladie des travailleurs. Récemment, la caisse a commencé à retarder les paiements, jusqu'à même des années sachant que l'assuré est tenu de régler régulièrement les cotisations. Face à ce préjudice, l'administration de la caisse a proposé aux intéressés de payer la somme d'un million de livres libanaises en contrepartie de quoi elle supprimerait leurs arriérés et le participant se retirerait de la caisse.

Sixièmement : Un déficit de la branche maladie-maternité et de la branche des allocations familiales :

La caisse souffre d'un déficit cumulé depuis quelques années qui a atteint vers la fin de 2011, dans les branches maladie-maternité et des allocations familiales, près de 818 milliards de livres libanaises ; nous espérons que la solution ne sera pas d'augmenter les abonnements (tableau 5). En 2011, les pertes de la branche maladie-maternité ont atteint 51 milliards de livres libanaises et l'équilibre devrait avoir été réalisé après avoir relevé le plafond d'un million et demi à deux-millions et demi de livres libanaises. La caisse a financé le déficit cumulé par l'excédent de la branche des indemnités de fin de service. En principe, les propriétaires de comptes personnels possèdent le solde de cette branche. Toutefois, l'on sait qu'un nombre d'indemnisés a quitté le travail salarié ou même le pays avant l'échéance de l'indemnité et en a donc perdu une partie. Il est par conséquent probable que la valeur des fonds de ces comptes personnels ne pouvant plus être réclamée, dépasse la somme utilisée par la caisse pour combler le déficit des branches de l'assurance maladie et des allocations familiales.

Tableau 5 – la situation financière des trois branches conformément au relevé de compte de 2011 (en millions de livres libanaises)

Branche	Dépenses			Recettes		Résultats
	Abonnements	Intérêts (déficit)	Paiements de l'Etat	Allocations	Dépenses administratives	
Branche maladie - maternité						
	495,838	(29,761)	80,699	554,753	42,999	-50,976
	546,776			597,752		
Total du déficit cumulé de la branche maladie-maternité au 31/12/2011						-438,802
Branche des allocations familiales						
	288,636	(25,933)		271,894	301,920	-39,217
	262,703			301,920		
Total du déficit cumulé de la branche des allocations familiales au 31/12/2011						-379,748
Branche des indemnités de fin de service						
	561,457	67,729	486,064	257,534	32,750	
	1,115,250			290,284		824,966
Fonds cumulés de la branche des indemnités de fin de service au 31/12/2011						7,893,611
Total du déficit cumulé jusqu'au 31/12/2011 dans les branches maladie-maternité et des allocations familiales						-818,540

Source : Site Web de la CNSS

Septièmement : La caisse souffre d'une augmentation des dépenses administratives :

- En 2011, dans la branche maladie-maternité, les cotisations ont atteint environ 496 milliards de livres libanaises, alors que les dépenses administratives se sont élevées à 43 milliards de livres libanaises, soit un taux de 8,66% ;

- La même année, dans la branche des allocations familiales les cotisations ont atteint 263 milliards de livres libanaises et les dépenses administratives près de 33 milliards de livres libanaises, soit un taux de 12,5% ;

- Pour ce qui est de la branche des indemnités de fin de service, le compte de cette branche se distingue par les limites du taux de cotisation fixé à 8,5% dont 8% alimentent les comptes personnels et 0,5% sont consacrés aux dépenses

administratives. Ce pourcentage a atteint 33 milliards de livres libanaises, par rapport aux dépenses administratives fixées à 32 750 milliards de livres libanaises, et il semble que la caisse a retranché pour les dépenses administratives, le pourcentage fixé par la loi seulement ;

Par conséquent, la moyenne des dépenses administratives est fixée à 10% sachant que la caisse emploie actuellement 1 100 employés alors que les postes vacants s'élèvent à 2 050.

- Combien atteindraient les dépenses administratives si la caisse souhaitait remplir les postes vacants ?

Pourrait-elle procéder aux réformes nécessaires avec le nombre actuel d'employés ?

3. Les caisses indépendantes

Les spécialistes dans le domaine de la santé imputent la hausse du coût des soins de santé à la multiplicité des caisses. D'une part, certaines caisses manquent d'économie d'échelle et d'autre part, la disparité des services mène à une réclamation accrue d'égalité de la part de ceux qui ne jouissent pas des mêmes droits, notamment la deuxième classe dans les hôpitaux ou même la première classe, au moment où la CNSS assure une classe unique pour tous.

Les comptes nationaux de la santé ont montré que les chiffres adoptés au Liban sont exagérés et que le problème principal qui sape le service médical est la défaillance de l'administration qui affronte des problèmes majeurs sur le terrain, notamment la concentration des services médicaux et hospitaliers dans certaines régions et leur absence dans d'autres, la carence totale en ressources humaines dans les hôpitaux gouvernementaux équipés, un manque au niveau du nombre des infirmières et des infirmiers et l'absence de médicaments génériques fiables. Tout cela n'est pas affecté par la taille de la caisse surtout quand elle comporte des dizaines de milliers et parfois des centaines de milliers d'assurés. Les progrès dans la technologie de l'information et de la communication ont donné aux unités dont la capacité de production optimale était bien plus inférieure il y a 2 ou 3 décennies et qui aujourd'hui bénéficient des économies d'échelle, les moyens nécessaires à la concurrence. Par conséquent, les petites caisses sont devenues relativement capables de rivaliser et de perdurer (tableau 6).

Les petites caisses sont réparties entre les coopératives du secteur public qui comprennent plus de 14% des citoyens et les mutuelles qui englobent près de 3,5%. Celles-ci voient le jour suivant la volonté des assurés et sont souvent soumises à leur gestion alors que l'Etat contribue en grande partie à leur financement. L'autonomie dont jouissent ces

caisses a donné lieu à une grande disparité au niveau des désignations médicales, des procédures administratives et du profit.

Tableau 6 – Les sources du financement des soins de santé au Liban – 1 milliard de livres libanaises

Ministère de la Santé	720.37	13.93%
Caisse nationale de sécurité sociale	765.47	14.80%
Coopératives affiliées au secteur	731.55	14.14%
Coopérative des fonctionnaires	315.11	
Coopérative des fonctionnaires des forces armées	268.23	
Les forces de sécurité intérieure	108.93	
La Direction de la sûreté de l'Etat	10.56	
Les douanes	8.18	
La Direction de la sûreté générale	20.54	
L'assurance privée	822.95	15.91%
Les mutuelles	176.98	3.42%
Les institutions internationales	24.25	0.47%
Les ménages	1,931.35	37.34%
Total	5,7172.92	100%

Source : Chiffres calculés conformément aux calculs nationaux – Les dépenses en matière de soins de santé – estimations de 2014

Les points forts de la multiplicité des fonds :

- L'homogénéité des assurés crée des besoins similaires qui améliorent la qualité et contrôlent les coûts ;
- Le sentiment d'appartenance et de responsabilité à l'égard du fonds croît ;
- Le niveau de vie est pris en considération et l'on peut fournir les services demandés ;
- L'environnement unique se distingue par la rapidité dans la prise et l'application des décisions ;
- Il est facile de contrôler les petites caisses et leur surveillance peut être effectuée à des coûts abordables.

Les points faibles de la multiplicité des fonds :

- Il ne faut pas rendre des services privilégiés à certains, même s'ils règlent des cotisations élevées, car l'Etat contribue à la cotisation ;
- Les services dissemblables contribuent à l'insatisfaction de ceux qui ne bénéficient pas des classes supérieures et à la réclamation de services similaires pour tous ;

- La fragmentation des fonds entrave l'amélioration des services médicaux à cause de la divergence au niveau des désignations des maladies, des procédures médicales, de la forme du contrat et du paiement ;

- Les normes d'économies d'échelle ne seront pas prises en compte lors de la création de la coopérative ou de la mutuelle.

Les possibilités proposées

- Les caisses, y compris la CNSS, contribuent au trois quart des dépenses des soins de santé seulement (tableau 6). Par conséquent, cela laisse une grande marge pour l'assurance médicale des citoyens. Toutefois, il serait difficile que la portée des caisses s'élargisse ou que leur nombre s'accroisse avant d'améliorer leur rendement, et nous insistons sur le fait que ceci nécessite l'amélioration de la gestion publique ;

- La standardisation des mesures, des désignations et des procédures constitue l'un des facteurs les plus importants de la modernisation des caisses et du perfectionnement de leurs services.

Les dangers affrontés par le secteur de la santé :

- Au vu du chômage au Liban, le recrutement de proches ou des partisans est devenu le souci premier des politiciens. Ce phénomène a généré une surpopulation d'effectifs au niveau des administrations publiques, dont les hôpitaux gouvernementaux, les dispensaires et les centres affiliés, où travaillent des éléments incompetents qui négligent souvent l'intérêt public vu l'immunité dont ils jouissent ;

- Cette question a exercé une pression sur les revenus et les salaires dans le secteur public alors les assistants médicaux compétents se sont retrouvés à la recherche d'un travail dans le secteur privé ou dans un secteur différent de celui de leur profession ;

- La priorité accordée par le Libanais aux soins de santé en général a contribué au progrès et à la diversité des services médicaux et par conséquent, a augmenté le volume des fardeaux supplémentaires, c'est-à-dire les sommes retranchées et les autres imposées par les polices d'assurance. Et, malgré la baisse du revenu par habitant, la clairvoyance du citoyen a joué un grand rôle dans l'augmentation de la demande en matière de services de soins de santé. Par ailleurs, le recours des citoyens des pays arabes aux services des hôpitaux libanais, a poussé un nombre de médecins brillants vivant à l'étranger à retourner au Liban, sachant que la majorité d'entre eux avait immigré afin d'étudier et de se spécialiser, puis s'est établie à l'étranger à cause des circonstances de la guerre. Toutefois, cette situation a eu des retombées négatives, car elle a dévoilé un

manque dans certains domaines, notamment pour ce qui est des assistants médicaux dans les hôpitaux, et une disparité entre ces établissements.

En effet, le développement réalisé dans les services de soins de santé doit être appuyé par un travail administratif visant à unifier les procédures administratives, les désignations de maladies et de médicaments, les procédures médicales et chirurgicales, et les autres services et besoins médicaux, jusqu'à ce que les fournisseurs de soins de santé et les compagnies d'assurance concluent une entente afin de garantir une productivité maximale.

Quant à la création de tous genres de caisses, les normes qui doivent être adoptées pour unifier les désignations médicales et réaliser les meilleurs niveaux de transparence doivent être promulguées dans le cadre d'une loi.

Les normes d'une politique sanitaire efficace

La politique sanitaire repose sur trois composantes principales :

- une assurance maladie complète ;
- une facilitation des procédures pour le patient ;
- une amélioration des coûts, de la qualité et de la transparence.

1. Une assurance maladie complète

Le ministère de la Santé assure tous les citoyens qui ne bénéficient pas d'une couverture sociale de la CNSS, d'une coopérative, d'une mutuelle ou d'une compagnie d'assurance du secteur privé³. Le total des citoyens bénéficiant d'une caisse est estimé à 53% par rapport au total des citoyens. L'autre moitié est en principe à la charge du ministère de la Santé (30%) ou directement à la charge des membres de la famille (12%) ou des mutuelles (5%). Cependant, ceci reste théorique, car tous n'ont pas facilement accès aux centres de traitement, puisque les hôpitaux et les sanatoriums ne se trouvent pas dans toutes les régions pas et que les cliniques manquent dans les périphéries.

Cette vision est renforcée par le fardeau que subit le ministère et qui s'élève à 14% du total des dépenses relatives aux soins de santé, sachant que ce chiffre est infime en comparaison avec le nombre de bénéficiaires. Par ailleurs, le nombre des médecins par rapport aux citoyens est parmi les plus hauts dans le monde (35,2% pour chaque dix-mille personnes) (tableau 7).

(3) Une assurance supplémentaire peut être souscrite auprès des compagnies d'assurance, pour couvrir le pourcentage que la caisse laisse à la charge de l'assuré ; et souvent, les compagnies prennent à leur charge la police d'assurance supplémentaire comme un octroi pour le lancement des procédures.

Tableau 7 – Le nombre des médecins pour chaque 10 000 personnes

Chypre	Finlande	France	Liban	Allemagne	Italie
27.5	29.1	33.8	35.2	36.9	38.0

Source : Statistiques sanitaires mondiales de 2013

Comment transférer les hôpitaux vers les régions éloignées ? Et comment transférer les cliniques vers ces régions, afin que les soins médicaux puissent être dispensés dans l'ensemble du pays ?

Des hôpitaux sont établis dans la majorité des régions. Néanmoins, certains sont non fonctionnels alors qu'ils sont équipés par des appareils modernes et suffisants. Ceci est dû à l'absence dans ces régions de ressources humaines, à la tête desquelles des médecins.

Une mesure qui encourage les médecins à travailler dans les régions éloignées avant d'occuper un poste dans les hôpitaux urbains, peut être prise en concertation avec l'Ordre des médecins ou le Syndicat des hôpitaux privés.

Le ministère poursuivra certainement les programmes d'approvisionnement en équipement des régions au cas où les hôpitaux non fonctionnels reprendraient leurs travaux, que ce soit au niveau de leur construction ou de l'encouragement de la construction d'hôpitaux privés.

Le rôle du ministère s'avère primordial dans la couverture du déficit des hôpitaux dans les régions peu peuplées ou pauvres où le secteur privé ne mène pas d'activités vu l'absence de la rentabilité économique dans ces régions. Ici, la concurrence entre les deux secteurs public et privé joue un rôle principal dans la réalisation de la rentabilité économique globale du secteur de la santé. En effet, le ministère économise l'argent du Trésor quand le secteur privé construit un hôpital et accepte de passer un contrat avec lui selon des conditions convenables. De plus, la construction d'un hôpital est liée à l'intérêt économique qu'on y trouve en sus de la satisfaction des besoins de la région. Il serait logique d'avoir la même pensée dans le cadre de la gestion des hôpitaux modernisés. Ainsi « l'économie de marché » pourrait assurer le plus haut degré de rentabilité économique et de productivité optimale et la bonne utilisation des ressources.

2- La facilitation des procédures pour le patient

L'assuré rencontre des difficultés auprès de la CNSS pour recevoir un accord préalable afin d'être admis à l'hôpital ou d'effectuer des tests ou des traitements médicaux, ainsi que pour ce qui est des délais de remboursement des factures réglées par le bénéficiaire au sein des cliniques ou des pharmacies.

Ces opérations sont devenues routinières du fait qu'elles se font en quelques minutes avant l'admission à l'hôpital des assurés auprès de compagnies d'assurance du secteur privé, et ce, par l'entremise de compagnies spécialisées dans la gestion des dossiers médicaux et des paiements. Le citoyen considère la facilité dans les procédures comme primordiale dans le domaine de la santé. Par conséquent, il faudrait faciliter les procédures surtout pour les habitants des régions qui se situent loin des régions principales, et ce, en assurant un centre d'admission régional afin d'éviter de traverser de longues distances pour obtenir un accord préalable aux services de soins de santé souhaités.

La gestion des dossiers médicaux nécessite un contrôle continu des admissions dans les hôpitaux gouvernementaux, qu'ils soient la propriété du gouvernement ou affiliés au ministère de la Santé publique, et ce, sur la base d'un contrat conclu par l'intermédiaire de médecins, résidant en permanence, par alternance, à l'hôpital et surveillant donc l'admission des patients qui sont à la charge du ministère de la Santé au moyen de leur accord vis-à-vis du traitement. La difficulté quant au recrutement d'un nombre suffisant de médecins s'estomperait, même dans les régions éloignées, si le principe de la nécessité de pratiquer pendant deux ans dans ces régions était appliqué, avant que le médecin n'accède à un poste dans l'un des hôpitaux en zone urbaine.

De plus, il serait sage de demander au patient un pourcentage limité de la valeur des médicaments afin de limiter l'usage non nécessaire de ceux-ci. A titre d'exemple, il faudrait imposer une cotisation de 5% au patient, soit la somme de 10 000 L.L. tout au plus, suivant la cherté de vie annuelle, limiter la cotisation du ministère à 91% ou 92% au maximum et en conséquence économiser 8% au Trésor et 3% au total des dépenses publiques.

3- L'amélioration du coût et de la qualité

Le coût des soins médicaux n'entrera pas dans l'étendue de cette étude, car il s'agit d'un sujet technique traité de près dans les études techniques qui elles déterminent le niveau des services de soins de santé qui pourraient être fournis au citoyen conformément aux possibilités existantes. Cette étude traite par contre du budget qui peut être consacré par l'Etat pour couvrir les coûts des soins médicaux, partiellement ou dans leur totalité, à la place des citoyens qui sont incapables de faire face à ce fardeau. Selon nous, le niveau des services de soins de santé et le budget qui leur est consacré déterminent le revenu moyen par habitant suivant le pouvoir d'achat. L'on peut comparer les allocations entre les pays ayant le même revenu par habitant afin de déterminer la qualité et le coût des services de soins de santé qui méritent de recevoir un soutien (tableau 8).

Tableau 8 – Le revenu moyen par habitant suivant le pouvoir d'achat (PPA) de 2013

Iran	Bulgarie	Mexique	Liban	Malaisie	Croatie	Argentine
12,800 \$	14,400 \$	15,600 \$	15,800\$	17,500\$	17,800\$	18,600\$

Source : CIA – The World Fact book

Les projets en cours et le progrès bien orienté

A la fin des années soixante, la CNSS a créé la branche d'indemnités de fin de service de façon provisoire en vue de mettre en place le régime de retraite. Pendant ce temps, l'inscription aux trois branches citées plus haut est devenue obligatoire sachant qu'à l'âge de la retraite ou lors de la demande du paiement des indemnités, l'assuré met fin à son adhésion à la caisse et ne profite plus de l'assurance maladie. Ainsi, un individu perd son assurance maladie à l'âge de la retraite où il en a le plus besoin. Dès le début, il était convenu que ce système n'assurait pas une protection sociale convenable ; toutefois mieux valait celui-ci que rien. Avant la création de la CNSS, l'assurance maladie n'existait pas et l'employeur offrait au salarié une indemnité équivalant à un mois pour chaque année de travail. Le salarié pouvait perdre son indemnité s'il avait quitté le travail de plein gré avant d'atteindre l'âge de la retraite ou avant d'achever la période de travail mentionnée. La caisse a donc permis d'assurer le droit du salarié à une assurance maladie et à une adhésion même s'il quittait le travail avant l'âge de la retraite ou avant d'avoir accompli vingt années consécutives de service auprès du même employeur, sauf dans le cas où il aurait besoin de recevoir ses indemnités pour une raison quelconque avant l'âge légal de la retraite ou avant la période de vingt-cinq ans de service (période adoptée par la caisse) ; il encaisserait donc une indemnité partielle et perdrait son solde, sachant que dans tous les cas, il ne profiterait pas de la sécurité sociale ni des allocations familiales s'il était marié et avait des enfants. Il convient de noter que la branche d'indemnités de fin de service a beaucoup dépensé sur les soins de santé dont le salarié a eu besoin après avoir mis fin à son adhésion à la caisse.

1- Le projet du régime de retraite et de protection sociale

Les syndicats et les employeurs revendiquent ce projet depuis la création de la CNSS, et plusieurs projets n'ont pas vu le jour en raison de leur coût ou par crainte de privilégier le parti politique qui les a proposés. Au début des années quatre-vingt-dix, un groupe d'hommes d'affaires a mis au point un projet qui repose sur trois piliers : le premier équivaut deux fois au revenu minimum et l'adhésion est obligatoire pour tous, le second est six fois inférieur au plafond du revenu minimum et l'adhésion est aussi obligatoire

et le troisième est optionnel et s'adresse aux salariés à revenu élevé. Tous les participants au programme bénéficient de la sécurité sociale sachant que le premier et le second le système reposent sur la répartition, en vertu du principe de solidarité sociale et que le troisième se base sur le principe de la capitalisation, c'est-à-dire sur les comptes personnels comme c'est le cas dans l'investissement privé.

En 2001, le feu Premier ministre Rafik Hariri a mis en place un projet reposant uniquement sur la capitalisation, convaincu que ceci éliminerait les exutoires et aiderait au lancement du projet. Le gouvernement a présenté le projet au Conseil économique et social, obtenu son aval en l'espace d'un mois et reçu l'unanimité après la confirmation de l'adoption d'une première partie par répartition en guise de solidarité sociale.

Les gouvernements consécutifs ont apporté des modifications au projet qui a été soumis à la commission parlementaire conjointe sous la présidence du député Atef Majdalani qui a examiné les détails pendant plus d'un an. Quand le gouvernement du premier ministre, Najib Mikati a pris le pouvoir, M. Boutros Harb, alors ministre de la Justice a demandé le retrait du projet qui fut discuté en détail avec les représentants des employeurs et des syndicats, en présence de l'administration de la CNSS et des experts actuariels. Ce projet assure les prestations de retraite après l'âge légal de la retraite alors que le retraité continue de bénéficier de l'assurance maladie comme quand il exerçait son travail. Les cotisations ont été fixées à 13,5%, à la charge de la caisse, de l'assuré et du gouvernement sans que la question de l'augmentation des tarifs d'adhésion ou de la diminution des prestations en cas de défaut de paiement par le régime, soit tranchée. Avant le changement de gouvernement, le ministre a demandé conseil auprès de l'Organisation internationale du travail qui lui a présenté une étude publiée par un cabinet de conseils canadien. Celui-ci a proposé l'adoption de cotisations virtuelles qui, selon elle, concilie les deux questions. Ce projet a cependant été interrompu lors de la prise du pouvoir par le gouvernement présidé par Tammam Salam.

2- Le projet au profit des retraités de l'assurance maladie

Quand le projet du régime de retraite et de protection sociale a été écarté, la commission parlementaire a recherché un projet pouvant garantir la continuité de la sécurité sociale pour les retraités. Les trois parties, soit la caisse, le bénéficiaire et le gouvernement, cotiseraient chacune 1% de la prestation du salarié avec un maximum équivalant au plafond adopté par l'assurance maladie ; actuellement, il s'agit de deux-millions et demi de livres libanaises. Le retraité et les membres de sa famille bénéficieraient du projet suivant un système similaire à la branche de l'assurance

maladie, à condition qu'il ait cotisé pendant au moins vingt ans à la caisse. Le retraité payerait ultérieurement une cotisation représentant 9% du salaire minimum en vigueur à la date de l'échéance.

L'étude actuarielle a montré qu'il était possible de maintenir les pourcentages de cotisation jusqu'en 2050. Avant cette date, ce système pourrait être échangé par le projet de régime de retraite et de la protection sociale ou par le l'assurance maladie complète pour tous les citoyens.

3- Le projet de l'assurance complète

En 2012, ce projet a été soulevé par M. Charbel Nahas, ministre du Travail au sein du gouvernement de Mikati. L'un de ses avantages est qu'il ne prive personne de la sécurité sociale. Pratiquement, tout le monde bénéficie d'une « classe d'assurance », et celui qui désire profiter de classes supérieures doit souscrire une assurance privée. Ce régime est financé par le budget de l'Etat et il garantit la solidarité entre tous les membres de la société. Cependant, ce régime a engendré un grand déficit dans plusieurs pays développés, et certains ont été obligés d'annuler plusieurs avantages qui étaient offerts aux citoyens, et ce, afin de couvrir les coûts du régime et de garantir sa continuité.

Récemment, les anciens ministres de la Santé, D' Karam Karam et D' Jawad Khalife, ont exposé une perception inclusive de l'assurance complète, mais l'Etat n'était pas prêt à satisfaire l'ambition d'un tel projet sachant que l'entrave principale était le financement. En principe, quand un projet couvre tous les citoyens, la voie adéquate pour obtenir un financement est le Trésor public, et ce, au moyen des impôts. Toutefois, il faudrait prendre en considération les expériences des pays développés où l'assurance maladie complète est devenue la source d'un déficit cumulé et croissant. La cause principale du déficit est la réclamation de services privilégiés et avancés ainsi que la réticence du citoyen à assumer leurs coûts. Au Liban, il est possible d'assurer ce financement par les cotisations de la diaspora qui désire adhérer au régime d'assurance maladie en payant une adhésion annuelle qui équivaut à l'impôt moyen payé par le citoyen bénéficiaire⁴.

La stratégie de changement

Le terme « stratégie » est largement utilisé pour indiquer divers programmes dépourvus de lien, mais dont l'échec de l'un d'entre eux entraînerait l'échec du projet.

(4) Les détails peuvent être soulevés en recevant l'accord sur ce principe.

L'expression « stratégie de changement » désigne ici un groupe de programmes liés par leur relation à l'objectif. Ainsi si l'un d'eux échoue, un autre le remplace et n'entrave pas la réalisation du projet. Nous proposons une stratégie fondée sur trois axes : l'administration du changement, les phases du changement et le rôle du budget dans la réalisation du changement.

1- Créer l'administration du changement

Le changement a besoin d'une administration reposant sur une série complète d'objectifs relatifs à la politique sanitaire et aux possibilités proposées, qui suit de près son évolution, observe la demande, surveille l'évolution de la qualité et du coût des services médicaux et prend les mesures nécessaires pour corriger toute déviation sur le plan de l'offre.

Afin que le ministère soit capable d'assumer ce rôle, il devra abandonner les procédures exécutives qui consomment son activité, notamment donner des accords préalables pour l'admission des citoyens aux hôpitaux et distribuer les médicaments gratuitement. Sinon, il faudrait former un organisme de réglementation responsable de la réglementation de l'offre des services de soins de santé, à savoir les permis de construction d'hôpitaux et de sanatoriums, l'importation d'appareils médicaux et de médicaments prêts à la consommation, l'autorisation d'ouverture de pharmacies en précisant leurs caractéristiques et en surveillant leur travail ; en gros, c'est-à-dire assumer le rôle ordinaire du ministère au cas où ce dernier n'aurait pas accompli ce travail réglementaire et de contrôle, et aurait abandonné le travail routinier de prestation et de gestion des services de soins de santé.

2- Établir la vision et les étapes du changement

Il existe un lien entre le salaire moyen par habitant et le niveau des services que le pays est capable de fournir. Le salaire moyen par habitant au Liban est estimé suivant le pouvoir d'achat⁵ à près de 15 000 dollars américains, ce qui détermine la capacité de l'Etat à dépenser sur les soins de santé, en comparaison avec les pays qui jouissent d'un revenu par habitant similaire.

Cette comparaison ne requiert pas nécessairement une étude du niveau des services de soins de santé de ces pays-là puisque la médecine au Liban est suffisamment avancée. Elle vise à connaître l'orientation des dépenses en matière de soins de santé à l'avenir vu l'importance

(5) Parité du pouvoir d'achat.

de ce secteur pour les Libanais et leur disposition à faire des sacrifices pour obtenir des soins de santé de qualité.

Il serait important de noter que l'adoption du revenu moyen par habitant en fonction du pouvoir d'achat pour établir une comparaison avec les pays similaires en ce sens, rend les services de soins de santé supérieurs à la capacité de paiement d'une grande partie des citoyens vu la disparité des revenus. Toutefois, ce coût est précisément à la charge de l'Etat dans le but de garantir une solidarité sociale. Ces services sont inclus dans le budget du ministère de la Santé et les dépenses sont tirées des recettes fiscales en faveur de ceux qui ont un revenu limité.

Ainsi, nous aurons déterminé l'orientation des soins de santé et le coût que l'Etat peut assumer. Ce processus pourra être mis en place progressivement jusqu'à la réalisation de l'objectif. Cette période pourra s'étaler sur trois à cinq ans durant lesquels le budget du ministère de la Santé serait revu à la hausse afin d'assurer les services de soins de santé adéquats aux catégories non riches et selon un niveau justifié par le pouvoir d'achat moyen du citoyen.

3- Lier le budget à la réalisation du changement

Il faudrait passer du système de détermination du budget opérationnel du ministère de la Santé, en fonction du budget de l'année précédente, du nombre de citoyens qu'il a pris à sa charge et du budget préparatif, c.-à-d., fonder des hôpitaux et des sanatoriums suivant un plan reposant sur des besoins estimatifs ou des études investigatrices des besoins prévus, vers un système qui adopte « le pouvoir sanitaire » en fonction du pouvoir d'achat moyen du revenu par habitant, de la distribution de ses éléments entre les différents besoins selon le suivi quotidien des affaires d'ordre sanitaire et de l'adaptation avec les besoins apparents afin que les Libanais reçoivent des services de soins de santé auquel ils aspirent et qui soit justifié par le revenu national.

Les objectifs prévus

Nous citons ici les objectifs provisoires qui devraient être atteints afin d'assurer le développement requis dans le domaine des soins de santé. Les procédures adoptées visent l'amélioration du service et la diminution des coûts.

1- La standardisation des désignations médicales

Les termes médicaux utilisés pour les procédures médicales, les médicaments et les services médicaux varient suivant les références qui ont contribué à la création des activités et à la

diffusion de la culture médicale au Liban. Cette variété était à un moment donné, considérée comme une richesse. Toutefois elle constitue désormais une entrave à la gestion des établissements de soins de santé, à l'organisation de leur travail, et à la standardisation des désignations entre organes contractants et interagissant dans le domaine médical ; d'où la nécessité d'adopter des termes standardisés.

2- La standardisation des procédures administratives

La bureaucratie libanaise l'emporte sur les procédures administratives dans le domaine médical comme c'est le cas dans divers domaines. Le développement du système médical mène au renforcement de la relation et de la coopération entre les différentes caisses d'assurance et les fournisseurs des services de soins de santé d'un côté, et le ministère de la Santé et les autres administrations concernées d'un autre, et ceci requiert la standardisation des procédures administratives afin d'atteindre un système rationnel efficace.

3- Le rapprochement des conditions de profit

Le système de liberté économique encourage la disparité entre les conditions de profit des mutuelles qui travaillent selon des principes similaires à l'assurance maladie au sein du secteur privé. Toutefois, quand l'Etat contribue au financement de la caisse et prend, en conséquence, à sa charge, une partie du coût, il ne faudrait pas, dans ce cas, poser des conditions précises au détriment des finances publiques, et ce, si nous considérons que le soutien des caisses indépendantes est chose juste et préférable à l'encouragement des participants à d'adhérer à la CNSS.

Les pressions présentes et futures

La multiplicité des fonds en tant que telle invite à une comparaison entre les avantages et les réclamations de conditions similaires, notamment à la charge de l'Etat, surtout quand les classes d'hospitalisation varient.

1- Les pressions des conflits d'intérêts

L'employeur, le salarié et l'Etat cotisent à la branche maladie-maternité de la CNSS sur la base de pourcentages divers ; les parties considèrent que la cotisation est normale et juste vu qu'elle assure la tranquillité grâce à l'assurance maladie et les conditions de travail et de productivité sachant que la cotisation au Trésor constitue une expression directe de la solidarité sociétale. Par ailleurs si le plafond des cotisations change, les pourcentages resteront les mêmes ; les cotisations ont déjà été définies, d'une façon quasi-finale, à la suite de négociations entre les parties et elles ont été adoptées par l'Etat. Le plafond sera limité d'une part par le montant des dépenses médicales et d'autre

part par le pourcentage de solidarité entre les salariés, où le législateur a considéré qu'il n'était pas nécessaire que ceux qui recevaient des revenus élevés paient leurs cotisations suivant la totalité de leurs salaires tant que le profit est le même.

2- Les pressions des droits acquis

La disparité entre les conditions de profit constitue une source d'insatisfaction sur le terrain, et la réclamation d'un traitement égal par ceux qui sentent que cette situation est injuste, menace la stabilité dans le domaine de soins de santé et entraîne une augmentation continue des coûts. De leur côté, les privilégiés refusent de modifier la classe dont ils profitent et la considèrent comme un droit acquis qu'il ne faut pas remettre en doute. Pour cela, il faudrait traiter cette question au plus tôt et s'employer à ce qu'elle ne se répète pas. Par conséquent, l'Etat ne devrait pas cotiser à n'importe quelle caisse qui fixe des conditions différentes de celles de la CNSS.

3- La stagnation provenant des faibles capacités

La crise économique sévissant au Liban et l'absence de croissance durant les dernières années, a empêché l'amélioration de la situation des soins de santé alors que la conservation des services est devenue une mission difficile. En outre, il faudrait bénéficier de chaque amélioration de la conjoncture afin d'œuvrer à colmater la brèche entre les services de soins de santé qui étaient à la charge de l'Etat et auxquels il cotisait, à harmoniser les conditions de profit par les différents assurés et à mettre fin à la comparaison et aux réclamations.

4- La situation exceptionnelle créée par les déplacés

Au Liban, un million et demi de déplacés provenant de Syrie et d'Iraq vivent dans des conditions difficiles, dont un grand nombre sous les tentes où le danger de maladie et de contamination ne cesse de croître. Ceci pose une problématique double : le financement des équipements nécessaires pour couvrir le nombre actuel et le paiement des factures d'hospitalisation et des fournisseurs de services de soins de santé. Certes, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, l'UNRWA et d'autres organisations internationales couvrent les frais de soins de santé, mais ceci demeure insuffisant pour couvrir le besoin effectif, et le Liban se voit obligé, du point de vue humanitaire, de régler des frais dépassant ses capacités.

Pour faire face à ce dilemme, il faudrait fournir une solution spéciale commençant par une étude approfondie des besoins et des capacités et traitant principalement de la solidarité internationale sans laquelle l'on ne pourrait accomplir un grand travail.

Cependant, pour ce qui est des équipements, notamment dans les hôpitaux et les sanatoriums, l'on peut accélérer le plan d'approvisionnement des régions et des périphéries, afin que le matériel soit mis au profit des réfugiés et pour que le réseau de services de soins de santé couvre l'ensemble du territoire libanais. Ce processus exige, en premier, la mise en place d'un tel plan afin que les équipements correspondent aux besoins sur le long terme.

L'outil de changement et la méthode de travail du ministère

Le ministère de la Santé publique constitue l'outil du changement, et ce, quand il prend en charge la réglementation du secteur, en adoptant une vision futuriste du secteur de la santé et des objectifs qui doivent être accomplis afin d'atteindre cette vision. Ceci suppose la délégation des prérogatives d'exécution de beaucoup de procédures que le ministère est en train d'effectuer directement aujourd'hui, à des administrations spécialisées dans la provision des services de soins de santé aux citoyens, notamment le contrôle de l'admission des patients aux hôpitaux ; et l'importation et la distribution des médicaments. Sinon, il faudrait créer un organisme de réglementation ayant des prérogatives suffisantes pour exercer ce rôle, dans le but de préserver ce secteur.

1- Le rôle du ministère dans la réglementation du secteur privé

Que le ministère réglemente le secteur ou l'Etat crée un organisme de réglementation, l'organisation du secteur de la santé requiert la prise en compte des points suivants :

- a. Etablir le programme exécutif pour fonder des hôpitaux
- b. Signer des contrats et suivre leur application ;
- c. Etablir le plan exécutif pour fonder des hôpitaux gouvernementaux et aider à externaliser et à surveiller l'exécution et l'approvisionnement ;
- d. Contrôler tous les fournisseurs de services de soins de santé ;
- e. Accorder et retirer des permis d'exercice du métier à toutes les institutions travaillant dans le domaine médical, à l'exception de celles réglementées par la loi ;
- f. Prendre des mesures pour réorienter l'activité du secteur de la santé, etc.

2- L'entente et la coordination entre les compagnies d'assurance

Il faudrait standardiser les termes médicaux et les procédures administratives, assurer une entente préalable entre les compagnies d'assurance et s'accorder sur les conditions offertes aux assurés, notamment si la caisse a bénéficié de la cotisation de l'Etat ; dans ce cas, les conditions ne doivent pas différer de celles établies par la CNSS.

Il serait bon, sur le plan administratif et économique, d'unifier les caisses d'assurance maladie qui bénéficient de la cotisation de l'Etat sachant que la CNSS doit assumer ce rôle pour paver la voie au système d'assurance médicale complète. Quant aux caisses qui sont à la charge des assurés ou aux compagnies d'assurance du secteur privé où la cotisation constitue un poids indirect sur le revenu, ils sont imposables, car ils ressemblent plus à une assurance privée et doivent être régis par la loi qui autorise leur création.

3- Le rôle du budget du ministère de la Santé dans l'activation du secteur

Le ministère doit procéder annuellement à la préparation du budget et donc :

- a. Effectuer une étude du volume de traitement prévu à la charge du ministère de la Santé, en se basant sur les chiffres des années précédentes et les détails des contrats signés avec les hôpitaux du secteur privé ;
- b. Réaliser une étude des hôpitaux gouvernementaux fonctionnels et totalement ou partiellement non fonctionnels, en précisant les causes de l'interruption des activités et le volume du traitement qu'ils envisagent d'accorder ;
- c. Etablir une liste d'achat ou d'importation de médicaments en précisant leurs sources.

Rénovation du mécanisme de changement et de développement

L'organisation du secteur requiert un dispositif qui relie tous les fournisseurs d'assurance pour assurer une communication entre eux au profit du patient. Ce mécanisme est en effet adopté dans tous les pays développés, depuis plusieurs années, et précisément depuis la diffusion d'Internet en Europe, il y a de cela vingt ans. Ceci constitue une base importante du travail médical et de l'exécution des procédures administratives pour garantir le confort du patient.

1- Les dossiers médicaux personnels

Tous les hôpitaux disposent actuellement d'un dossier particulier pour chaque patient ayant subi un traitement et le mettent à disposition de ce dernier. Ces dossiers revêtent une très grande importance sur le plan du traitement aux urgences et constituent une référence scientifique importante lors de l'examen du patient, en lui épargnant la répétition de tests au laboratoire. Par conséquent, il faudrait connecter les hôpitaux à un centre électronique unique permettant aux médecins d'accéder au dossier du patient à condition de recevoir l'autorisation de ce dernier.

2- Le centre électronique

Le lien entre les administrations, les hôpitaux, les pharmacies et autres fournisseurs de services de soins de santé requiert un dispositif central ou un réseau où toutes les parties concernées participent et communiquent directement afin d'accomplir les tâches dont le système de soins de santé a besoin. Le ministère doit certainement mettre en œuvre ce projet, surveiller son exécution et son entretien et également préciser les moyens de connexion. Les exemples sont nombreux dans le monde sur cette connexion et sur la manière de son utilisation pratique et administrative qui conserve par ailleurs le plus haut degré d'éthique médicale. Par ailleurs, il est possible aujourd'hui de choisir les dispositifs les plus convenables et les meilleurs systèmes permettant d'étendre les services de soins de santé sur tout le territoire libanais en assurant une qualité digne du XXI^e siècle.

3- L'approche financière du projet

Assurer les équipements aux établissements médicaux et les connecter au réseau électronique ne sont pas coûteux, car la majorité des hôpitaux utilisent aujourd'hui des moyens techniques modernes qui peuvent être connectés directement au réseau et possèdent la majorité des outils dont ils ont besoin dans ce contexte. De ce fait, ce projet est applicable immédiatement.

Le projet exécutif de la politique sanitaire

De ce qui précède, nous pouvons déduire un programme pratique visant à développer un secteur de la santé au Liban qui compte sur ses propres capacités et sur la volonté des Libanais qui accordent aux soins de santé la priorité dans leur vie :

(1) L'on remarque, du résumé de la recherche, que le niveau de la médecine est avancé et prisé par beaucoup de pays voisins et de pays du Golfe. Il pourrait même égaler la médecine dans les pays développés. Il faudrait maintenant généraliser la qualité des soins de santé dans toutes les régions et pour toutes les classes sociales, notamment les marginalisés qui sont hospitalisés à la charge du ministère de la Santé publique”.

(2) Pour ce faire, le ministère doit s'occuper des affaires de la gestion du secteur, notamment en prenant les mesures nécessaires pour assurer une qualité de services de soins de santé dans les régions et les périphéries similaires à celle dont jouissent les citoyens dans les hôpitaux de la capitale et les cliniques. Ceci nécessite d'abandonner les responsabilités administratives directes, notamment l'admission

des patients dans les hôpitaux, la surveillance du traitement, le paiement des obligations et la distribution directement aux citoyens des médicaments qui sont à la charge de l'Etat.

(3) Il faudrait également se concentrer sur la gestion rationnelle afin de réaliser l'égalité entre les régions et les classes sociales démunies. Ceci suppose un travail sur la chaîne de qualité dans le domaine social, au niveau du ministère de la Santé Publique, des médecins, des caisses d'assurance, des hôpitaux, des laboratoires, des pharmacies et d'autres fournisseurs de soins de santé.

(4) Ce programme vise à améliorer les conditions de productivité afin d'établir les règles de la chaîne de qualité dans les différents domaines de soins de santé et sur l'ensemble du territoire libanais, à savoir faire fonctionner les hôpitaux autosuffisants dans les régions et suivant le niveau requis, recruter un nombre suffisant de médecins, encourager l'ouverture de cliniques et le travail des assistants médicaux et de tous les fournisseurs de services de soins de santé.

(5) Le ministère doit mettre en place le programme à l'aide d'une concurrence dans les soins de santé entre les secteurs public et privé en premier lieu, et dessine les limites entre la création des hôpitaux à la charge du Trésor et la signature de contrats avec les hôpitaux privés qui mettent en application la politique du ministère dans les régions. Un contrat partiel pourrait être signé et un étage pourrait être utilisé par les médecins au service de la classe riche. Le ministère doit coopérer avec l'ordre des médecins, les syndicats des hôpitaux privés, l'ordre des pharmaciens et d'autres représentants de fournisseurs des services de soins de santé pour créer un climat d'investissement convenable dans le domaine médical sur l'ensemble du territoire Libanais.

(6) Le niveau des soins de santé que connaît l'économie d'un pays quelconque détermine le pouvoir d'achat du revenu moyen par habitant. Ce revenu constitue les droits virtuels émanant de la citoyenneté. La différence entre les capacités réelles des classes sociales travailleuses et les droits virtuels émanant de la citoyenneté constituent la marge de solidarité sociétale.

(7) Les travaux routiniers tels que donner l'accord préalable à l'admission du patient à l'hôpital, surveiller son traitement, régler les obligations et autres procédures médicales et de laboratoires, et fournir les médicaments au patient, ne doivent pas

rester à la charge directe du ministère ; il serait donc important de confier ces tâches à des administrateurs tiers, comme c'est le cas dans le secteur privé, afin que le ministère assume ses tâches principales au profit du secteur de la santé.

(8) Ceci s'applique aussi aux caisses d'assurance à la tête desquelles la CNSS, car les procédures administratives sont longues et encombrantes, sans mentionner les longues périodes d'attente pour régler les remboursements, alors qu'une tierce partie fournit ce service immédiatement aux sociétés d'assurance du secteur privé, un processus qui a obtenu la reconnaissance des institutions et les individus.

(9) A long terme, il faudrait assurer une couverture à tous les citoyens dans le cadre de l'assurance maladie complète incluse dans le budget public et mise en place selon les conditions de la CNSS, soit selon « la classe d'assurance ». L'assurance privée demeure adressée aux riches et propose toutes les classes. Pour éviter le déficit qu'ont subi plusieurs pays, il faudrait établir une distinction totale entre l'assurance maladie complète et l'assurance privée.

Le Liban peut réorienter les services de soins de santé facilement grâce au progrès qu'il a enregistré dans le domaine médical. Il serait aussi possible de combler les lacunes dont souffre le citoyen, grâce à des procédures administratives déjà testées au Liban et à l'étranger qui sont susceptibles de produire des résultats immédiats, et de promouvoir l'environnement sanitaire au Liban à moyen terme ; nous espérons que la décision de leur adoption sera prise.

Les répercussions de la crise syrienne et des déplacements vers le Liban

La crise syrienne et ses contrecoups tragiques inhérents au déplacement syrien forcé ont des répercussions et des risques sociaux, économiques et financiers colossaux dépassant le pouvoir de l'Etat et les moyens du Trésor public. En sus d'affecter négativement la croissance économique, d'entraîner un ralentissement des finances publiques, d'accabler les investissements, de faire pression sur les services publics de santé et d'éducation et d'accroître la demande sur l'infrastructure obsolète, incapable de répondre aux besoins en eau, en électricité et en assainissement, cette crise fait culminer le taux de chômage à des niveaux records, crée une concurrence déloyale et des tensions entre les Libanais et les déplacés syriens et de surcroît, accentue de façon frappante et alarmante le nombre de démunis.

Simultanément, la crise syrienne a des impacts politiques, sécuritaires et démographiques. Sur le plan politique, elle affaiblit l'efficacité du gouvernement et entrave l'activité des institutions constitutionnelles en raison des divergences politiques internes relatives à la crise syrienne. Cette crise menace sur le plan sécuritaire la stabilité sociale en raison de la répartition géographique aléatoire des déplacés syriens et de leur présence armée dans la plupart des régions libanaises, en particulier dans les zones frontalières reculées, loin de l'autorité et du contrôle de l'Etat et ses précautions sécuritaires, et finalement sur le plan démographique elle menace l'équilibre démographique délicat dans les régions d'accueil attendu que leur nombre a atteint des seuils inquiétants et a dépassé dans certaines régions, celui des locaux libanais.

Les études de la Banque mondiale ont estimé le coût des déplacés syriens pour le Liban à environ 4,5 milliards de dollars, dont un milliard de dollars sous forme de coût direct et 3,5 milliards de dollars comme coût indirect, sachant que le coût total a représenté en 2014 environ 10% du PIB. La valeur du coût des déplacés pour la période de 2011 à 2015 a dépassé les 15 milliards de dollars.

Les effets de la crise syrienne sur l'économie du Liban :

La crise syrienne entrave la croissance économique, met une pression sur les finances publiques, creuse le déficit de la balance commerciale, réduit les investissements étrangers directs, rend la balance des paiements déficitaire au lieu d'excédentaire, nuit aux deux secteurs du tourisme et de l'immobilier et enfin entrave les échanges commerciaux entre le Liban et les Etats de la région.

Les effets économiques de la crise syrienne prennent la forme suivante :

1. Baisse de la croissance économique : la crise syrienne a des répercussions économiques du fait qu'elle affecte directement les deux secteurs économiques fondamentaux moteurs de l'économie, à savoir l'immobilier et le tourisme, et se reflète aussi négativement sur les flux d'investissement en raison des troubles internes et de la conjoncture incertaine en sus de pousser les citoyens à économiser et à réduire la consommation.

Nous notons dans ce contexte une chute libre de la croissance économique entre 2010 et 2011 de 8% à 2%, puis une baisse à 1,5% en 2012, 0,9% en 2013, 1,5% en 2014 et entre zéro et 1% en 2015. Cette baisse a eu lieu malgré l'augmentation de la demande de consommation des déplacés syriens, l'accroissement des dépenses publiques et le panier encourageant de la Banque du Liban (BDL) en matière de prêts et d'intérêts pour relancer la croissance.

Au cours de la période s'étalant de 2011 à 2014, la crise syrienne a entraîné une baisse du taux de croissance réel du PIB d'environ 5% en 2011, 4,5% en 2012, 6,1% en 2013 et 5,5% en 2014, par rapport aux estimations de la Banque mondiale, qui avait prédit un taux de croissance économique pour le Liban avant la crise syrienne de l'ordre de 7% en 2011, et aussi par rapport à la croissance de l'économie libanaise ayant enregistré durant la période de 2008 à 2010 de forts taux de croissance ayant atteint une moyenne de 8,5% avec une croissance économique de 8,5% en 2008, 9% en 2009 et 8% en 2010. L'enregistrement de ces taux élevés durant les années 2011 à 2014, soit une croissance moyenne d'environ 7% par an, était attendu.

Les pertes cumulées du produit intérieur brut durant la période de 2011 à 2014 étaient estimées à environ 9,725 milliards de dollars, soit l'équivalent d'une perte du produit intérieur brut par habitant d'environ 2 400 dollars à la suite de la crise syrienne qui a éclaté en mars 2011 et a provoqué une forte baisse des taux de croissance du PIB au cours de cette période. Les pertes estimées jusqu'à la fin de l'année 2015 étaient d'environ 13,225 milliards de dollars.

Après la crise, le PIB cumulé a atteint dans la période de 2011 à 2014 environ 175,504 milliards de dollars au lieu de 185,228 milliards de dollars du produit intérieur brut estimé hormis la crise syrienne au cours de la même période.

Il convient enfin de noter que l'économie libanaise nécessite une croissance annuelle de plus de 5% pour maintenir sa stabilité économique et sociale.

Estimations des répercussions économiques (en millions de dollars)

	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Croissance réelle estimée du PIB avant la crise en %	8	7	7	7	7	
Croissance réelle du PIB après la crise en %	-	2	1.5	0.9	1.5	
Réduction de la croissance réelle du PIB	-	5	5.5	6.1	5.5	
PIB après la crise	-	39039	41766	45179	49520	175504
PIB estimé avant la crise	-	40990	44063	47935	52240	185228
Perte du PIB	-	1930	2300	2755	2720	9725

Source : Ministère des Finances

En revanche, la Banque mondiale a estimé les pertes cumulées du produit intérieur brut pour la période de 2012 à 2014 à la suite de la crise syrienne, à environ 7,5 milliards de dollars avec un taux de croissance du PIB réel estimé avant la crise à 4,3% en 2012, à 4,4% en 2013 et à 4,4% en 2014. La baisse de la croissance du PIB réel a été estimée à environ 2,9% par an durant cette période, soit une perte de produit intérieur brut par personne d'environ 1800 dollars. Les experts de la CESAO estiment la perte cumulative du produit intérieur brut au cours de cette période à environ 11 milliards de dollars et la perte de produit intérieur brut par personne d'environ 3000 dollars.

Estimation par la Banque mondiale des répercussions économiques (en millions de dollars)

	2012	2013	2014	Total
Croissance réelle estimée du PIB avant la crise en %	4.3	4.4	4.4	
Croissance réelle du PIB après la crise en %	1.4	1.5	1.5	
Réduction de la croissance réelle du PIB en %	2.9	2.9	2.9	
Perte du PIB	1142	2459	3928	7530

2. Préjudices affectant le secteur du tourisme : le secteur du tourisme est l'un des secteurs économiques les plus touchés par les conséquences des événements syriens et les divisions politiques internes ainsi que par les troubles sécuritaires et l'interdiction des citoyens des pays du Golfe de se rendre au Liban. Nous notons ce qui suit :

Le trafic touristique a chuté en 2011 vertigineusement de près de 24% pour passer de 2,168 millions de touristes en 2010 à 1,655 millions de touristes en 2011, soit une perte d'environ 513,000 touristes, dont 315,000 en provenance des pays arabes qui arrivaient au Liban par voie terrestre en traversant les frontières syriennes.

Cette régression ne s'est pas ébranlée dans les années suivantes, du fait que le tourisme a diminué en 2012 de 17,4% en raison de la décision adoptée par les pays du Golfe visant à interdire à leurs citoyens de se rendre au Liban, et en 2013 de 6,7%. Toutefois, une légère amélioration a été enregistrée en 2014.

Le Liban a perdu durant les années de 2011 à 2013 environ 818 000 touristes, soit 37,7% du nombre total de touristes. Ainsi, le nombre de touristes est passé de 2 168 000 à la fin de 2010 à 1,350 million de touristes à la fin de 2014.

La perte a frappé en premier lieu les touristes originaires des pays arabes dont le la part totale a régressé de 41,2% en 2010 à 36% en 2014 notamment ceux des pays du Golfe dont le nombre a baissé au cours de la période de 2010 - 2013 d'environ 59% en passant de 334.000 touristes des pays du Golfe à la fin de 2010 à 135 000 touristes en 2013.

Les indicateurs ont enregistré simultanément au courant des quatre dernières années une baisse des taux d'occupation des chambres d'hôtels de plus de 27% en passant de 68% en 2010 à moins de 50% en 2014, tandis que ceux des hôtels à Abu Dhabi et à Dubaï se chiffraient à plus de 76% et 80% respectivement. De même, les tarifs des chambres d'hôtels ont diminué au cours de cette période de plus de 35%.

Enfin la contribution du secteur de tourisme et des voyages au produit intérieur brut a été réduite de 29% en 2010 soit un équivalent de 10,7 milliards de dollars à 19% en 2014 soit l'équivalent de 8,6 milliards de dollars.

3. La détérioration des finances publiques : la crise syrienne a causé une détérioration des finances publiques entraînant un creusement du déficit pour la période de 2011 à 2013 d'environ 3,6% du PIB, soit 1,7 milliard de dollars, passant de 5,9% du PIB en 2011 à 9,5% en 2013. De surcroît, la crise syrienne a provoqué le passage d'une balance ayant un solde primaire excédentaire en 2010 de 1855 milliards de livres libanaises, soit 3,3% du PIB à une balance ayant un solde primaire déficitaire de 166 milliards de dollars et de 366 milliards de dollars respectivement en 2012 et 2013. En 2014, un solde excédentaire de 1970 milliards de livres libanaises a été enregistré en raison de l'accroissement des importations des télécommunications d'environ 970 milliards de livres libanaises. De plus, la crise syrienne a conduit à une forte augmentation du rythme de la croissance de la dette publique de 52,6 milliards de dollars en 2010 à 66,57 milliards de dollars en 2014, soit un taux de 26,5%.

La détérioration des finances publiques durant la période de 2011 à 2014 est imputée aux raisons suivantes :

a- Les pressions sur les dépenses publiques : les dépenses publiques durant la période de 2011 à 2014 ont augmenté d'environ 28,6%, de 17 047 milliards de livres libanaises à la fin de 2010, soit 29,4% du PIB à 21 032 milliards de livres libanaises en 2014 soit 30,6% du PIB, enregistrant ainsi une augmentation de 3985 milliards de livres libanaises, en raison de l'augmentation des émoluments et salaires d'environ 1525 milliards livres libanaises, des virements de l'Electricité du Liban (EDL) (d'environ 1446 livres libanaises et du service de la dette publique d'environ 220 milliards de livres libanaises majorés du coût supplémentaire de la crise des déplacés syriens.

La crise syrienne a entraîné une légère augmentation des dépenses sociales et celles liées à la santé, à l'éducation et aux affaires sociales durant la période de 2011 à 2013, atteignant environ 0,5% du PIB, soit un montant chiffré à 225 millions de dollars, et ce, en

raison de l'augmentation des dépenses en matière de santé sur les hôpitaux et les médicaments d'environ 0,4% du PIB, soit environ 180 millions de dollars, et de celles des affaires sociales de 0,1% du PIB, soit environ 45 millions de dollars. Quant au secteur de l'éducation, l'augmentation des dépenses a été faible et s'est chiffrée à environ 29 millions de dollars du fait que les pays donateurs ont couvert les frais d'éducation des déplacés syriens qui s'élevaient à 20 millions de dollars en 2012 pour environ 40 000 enfants syriens et 35 millions de dollars en 2013 pour environ 70 000 enfants syriens. En 2014, les dépenses sociales et inhérentes à l'éducation et à la santé ont considérablement augmenté d'environ 0,8% du PIB, soit d'environ 380 millions de dollars, en raison de l'afflux massif des déplacés.

Simultanément, la crise syrienne a conduit à la hausse des allocations militaires et sécuritaires eu égard des événements internes et des affrontements dans le nord, ce qui a incité les gouvernements successifs à recruter des milliers d'agents de sécurité et de nouveaux militaires et de confirmer les contrats des milliers d'autres contractuels, en plus du versement d'indemnités dans le cadre de l'état d'urgence et des mesures d'alerte exceptionnelles. Les allocations militaires et sécuritaires se sont élevées à environ 77 millions de dollars en 2012 et à environ 39 millions de dollars en 2013, et pourraient augmenter considérablement dans les années à venir du fait que le gouvernement a décidé de recruter 15 000 nouveaux soldats, dont le coût annuel dépasse les 120 millions de dollars.

Les dépenses sociales et sécuritaires sont majorées à celles liées à la consommation en électricité des déplacés, qui se sont élevées à 170 millions de dollars en 2013 et les dépenses d'entretien des infrastructures affectées, d'un montant représentant 0,4% du PIB, soit environ 180 millions de dollars.

La Banque mondiale a estimé le coût des déplacés syriens sur les finances publiques pour la période de 2012 à 2014 à environ 1,1 milliard de dollars. Ce coût est progressif et est passé de 97 millions de dollars en 2012, à environ 390,5 millions de dollars en 2013, et à 614 millions de dollars en 2014. Il vise à couvrir les coûts de certains services liés au déplacement des Syriens au cours de cette période, notamment l'électricité (502 millions de dollars), l'éducation (194 millions de dollars), la santé (92 millions de dollars), les déchets solides (71 millions de dollars) et le service de la dette publique.

Les finances publiques ne sont pas en mesure de supporter l'exode syrien aléatoire sans aides étrangères, d'autant plus que son coût peut augmenter dans les prochaines années et dépasser les estimations de la Banque mondiale, en raison de la densité du flux et du renforcement des exigences sécuritaires et sociales.

b- La perte de la charge fiscale pour la période de 2011 à 2014 : la charge fiscale a perdu environ 3,3% du produit intérieur brut, soit 1,630 milliards de dollars, passant ainsi de 17,2% du PIB à la fin de l'année de 2010 à 13,9 du PIB en 2014, à la suite d'une

perte de 0,84% de la charge fiscale en 2011, de 1,04% en 2012, de 1,2% en 2013 et de 0,3% en 2014.

Les principales causes de la perte de la charge fiscale sont les suivantes :

- La baisse de l'impôt sur le revenu fondé sur les bénéfiques d'environ 0,23% du PIB, soit d'environ 110 millions de dollars, en passant de 1,73% du PIB en 2011 à 1,5% du PIB en 2014.
- La baisse de la taxe sur la valeur ajoutée d'environ 0,85% du PIB, soit d'environ 420 millions de dollars, en passant de 5,7% du PIB à la fin de 2010 à 4,85% du PIB à la fin de 2014.
- La baisse des recettes de droits de douane d'environ 0,28% du PIB, soit d'environ 135 millions de dollars, en passant de 1,45% du PIB à 1,17 du PIB estimé en 2014.
- La baisse des taxes foncières d'environ 0,35% du PIB, soit d'environ 166 millions de dollars, en passant de 1,52% du PIB à 1,2% du PIB estimé en 2014.

Il appert que les baisses d'impôts ont affecté essentiellement le secteur du tourisme qui a essuyé une chute des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée d'environ 27% et de 9% en ce qui concerne celles de l'impôt sur le revenu fondé sur les bénéfiques. Le secteur du commerce de détail a enregistré une baisse des recettes provenant de la taxe sur la valeur ajoutée d'environ 10%, et enfin, le secteur immobilier a enregistré une baisse des droits financiers sur les espaces construits dotés de permis d'environ 25% alors que les recettes de l'impôt sur le revenu fondé sur les bénéfiques ont connu une baisse d'environ 10%.

Simultanément, la période de 2010 à 2013 a connu une régression considérable des recettes des droits douaniers et de la taxe sur la valeur ajoutée sur les importations aux postes frontaliers entre le Liban et la Syrie, de l'ordre de 85% pour les droits douaniers, passant de 68,9 milliards de livres en 2010 à 10,4 milliards de livres en 2013, et de 68,6% pour la TVA, passant de 141,7 milliards de livres en 2010 à 44,5 milliards de livres en 2013. La baisse considérable entre 2012 et 2013 en raison des énormes risques sécuritaires sur le réseau routier.

L'évolution des importations aux passages frontaliers entre le Liban et la Syrie (en milliards de livres libanaises)

	2010	2011	2012	2013
Recettes des droits de douane	68.9	63.7	38.4	10.4
Recettes de la TVA	141.7	139.9	113	44.5
Total	210.6	203.6	151.4	54.9

Nous nous attendons dans la prochaine phase à une augmentation du rythme de la détérioration des finances publiques en raison des aides étrangères infimes accordées aux déplacés et de l'augmentation des dépenses publiques, en particulier sur les plans sécuritaire, militaire et social, en plus de la faible croissance des recettes fiscales en raison du ralentissement économique persistant.

Selon les prévisions de la Banque mondiale, la crise syrienne déclenchera une réduction d'environ 1,5 milliard de dollars des recettes publiques au cours de la période de 2012 à 2014 à la suite des pertes dans les recettes fiscales se chiffrant à 1,047 milliard de dollars, y compris les pertes relatives à l'impôt sur le revenu, les bénéfices et le capital, de l'ordre de 401 millions de dollars et aux droits de douane locaux sur les biens et services de l'ordre de 402 millions de dollars, et comme résultat des pertes dans les recettes fiscales équivalant à 487 millions de dollars. La Banque mondiale a aussi prédit qu'une augmentation des dépenses publiques d'environ 1,1 milliard de dollars au cours de la même période creusera le déficit des finances publiques d'environ 2,6 milliards de dollars (soit 6% du PIB).

Enfin, la Banque mondiale estime la valeur totale nécessaire pour rétablir la situation et restaurer la stabilité des finances publiques sur le plan des services publics (1,4 milliard de dollars) et des infrastructures (1,1 milliard de dollars) à environ 2,5 milliards de dollars.

4. La baisse des investissements directs étrangers : les investissements étrangers ont chuté de façon spectaculaire entre 2010 et 2011, d'environ 22,2% en passant de 4,9 milliards de dollars à 3,8 milliards de dollars, puis ont chuté à 3 milliards de dollars en 2012, à 2,83 milliards de dollars en 2013 et à 2,8 milliards de dollars en 2014, en raison de l'incertitude et de l'anxiété des investisseurs quant aux événements syriens, notamment ceux originaires des pays du Golfe qui investissaient dans les secteurs du tourisme et de l'immobilier, soit deux secteurs ayant besoin de stabilité politique et sécuritaire.

5. La détérioration de la balance des paiements : la balance des paiements a chuté de façon spectaculaire au cours des années 2010 et 2011 passant d'un excédent de 3326 millions de dollars en 2010 à un déficit de 1,995 milliard de dollars en 2011, soit une perte de 5,320 millions de dollars en raison de la baisse des flux financiers d'environ 2,4 milliards de dollars, passant ainsi de 16,3 milliards de dollars en 2010 à 13,9 milliards de dollars en 2011, et d'un creusement du déficit commercial d'environ 2,2 milliards de dollars en 2011.

6. La diminution de l'activité du secteur immobilier : cette activité a diminué en raison de la situation politique et sécuritaire ambiguë et de ses risques accrus. La période de 2010 à 2014 a été marquée par une baisse importante des espaces construits dotés de permis, de l'ordre de 26,7%, passant ainsi de 17,62 millions de mètres carrés en 2010 à 13,55 millions de mètres carrés en 2014 et le nombre des ventes foncières a diminué de 26%, passant de 94,203 unités immobilières en 2010 à 70,721 unités en 2014.

Par ailleurs, le flux des déplacés Syriens, en particulier à Beyrouth et dans les régions du Nord et de la Békaa a conduit à une hausse vertigineuse des loyers des appartements et des maisons, provoquant la consternation des habitants de ces zones, sans pour autant entraîner une hausse des prix de vente des appartements ou des biens immobiliers en raison des transactions d'achats limitées ne dépassant pas 1 300 unités immobilières dans toutes les régions libanaises.

7. La baisse de l'activité du secteur commercial : la crise syrienne a conduit à une baisse de l'activité de ce secteur de plus de 35% durant la période de 2011 à 2014, à la fermeture de centaines d'établissements commerciaux à Beyrouth et dans d'autres régions et au licenciement massif de centaines d'employés en raison de la situation instable et ambiguë, le tout accompagné par une tendance des citoyens à épargner, ainsi qu'à la fermeture des passages légaux et illégaux entre le Liban et la Syrie et la diminution du trafic touristique. Cette crise a aussi engendré des pertes dans les recettes de l'Etat au niveau des bénéfices des institutions, des droits de douane, de la taxe sur la valeur ajoutée, de la taxe sur les salaires ...

Simultanément, les événements syriens ont affecté de manière prononcée les échanges commerciaux entre le Liban et la Syrie et entre le Liban et les pays de la région puisque la Syrie lui assure des couloirs commerciaux avec ces pays.

Les effets au niveau des échanges commerciaux se traduisent comme suit :

a- Les échanges commerciaux entre le Liban et la Syrie :

Les échanges commerciaux ont été affectés par les événements en Syrie et les sanctions économiques et financières internationales imposées ainsi que par la difficulté des commerçants syriens à entreprendre des activités commerciales avec l'étranger par l'intermédiaire des banques syriennes, et également par la diminution du trafic de contrebande entre le Liban et la Syrie et la dépendance des marchés syriens du marché libanais pour l'importation des produits locaux.

Les exportations libanaises vers la Syrie ont augmenté de 78%, en particulier entre 2012 et 2013, passant ainsi de 294 millions de dollars en 2012 à 524 millions de dollars

en 2013 en raison de l'importation par le Liban des produits dérivés du pétrole et de consommables pour le marché syrien.

En revanche, les importations en provenance de Syrie ont enregistré une baisse de 46,6% entre les années 2010 et 2013, passant de 339 millions de dollars en 2010 à 181 millions de dollars en 2013. De même, la balance commerciale au Liban a enregistré un excédent d'une valeur de 28 millions de millions de dollars en 2012 et de 343 millions de dollars en 2013 après une période durant laquelle la balance commerciale avec la Syrie enregistrerait de façon continue un déficit.

Les échanges commerciaux entre le Liban et la Syrie (en millions de dollars)

	2010	2011	2012	2013
Importation	339	310	266	181
Exportation	221	215	294	524
Balance commerciale	(118)	(95)	28	343

b- Les échanges commerciaux entre le Liban et les pays de la région par les passages frontaliers syriens (Al Masnaa – Al Aboudieh) :

Les échanges commerciaux entre le Liban et les pays de la région ont été profondément touchés en raison de la fermeture des passages frontaliers et de l'augmentation des risques liés à la sécurité sur les routes syriennes. Les opérations de transit chiffrées à 383 millions de dollars en 2010 et les opérations de réexportation s'élevant à 153 millions de dollars se sont aussi dégradées. Les effets de la crise syrienne se traduisent comme suit :

Les échanges commerciaux entre le Liban et les pays de la région (en millions de dollars)

	2010	2011	2012	2013
Importation	1219	1181	912	373
Exportation	939	924	864	685
Total	2158	2105	1776	1058

- L'importation a diminué de manière spectaculaire de 69,5%, passant de 1219 millions de dollars en 2010 à 373 millions de dollars en 2013. Cette baisse n'a pas épargné l'exportation qui est passée de 939 millions de dollars en 2010 à 685 millions de dollars en 2013, soit une réduction de 27%.

Les baisses les plus marquantes ont été observées entre 2012 et 2013 à hauteur de 59% pour les importations et de 20,7% pour l'exportation, en raison de la fermeture de la majorité des postes frontaliers avec la Syrie et des événements sécuritaires majeurs dans toutes les régions syriennes.

- La part des exportations libanaises vers les pays de la région a chuté de 22% du total des exportations en 2010 à 17% en 2013, et celle des importations est passée de 6,8% des importations totales en 2010 à 1,75% en 2013.

- Le nombre de camions de transport en provenance du Liban vers les pays de la région a chuté de 145,000 opérations de transport routier en 2010 à 45,000 en 2013 à la suite des énormes hausses de prix du fret routier et des risques de sécurité croissant sur les routes.

c- Le creusement du déficit dans les échanges commerciaux totaux :

- Les événements syriens et le flux massif des déplacés au Liban ont creusé le déficit de la balance commerciale de 26%, passant de 33% du PIB en 2010 à 38,75% en 2013, soit de 13,711 millions de dollars en 2010 à 17,212 millions de dollars en 2013, en raison de l'augmentation des importations par le secteur privé en particulier des dérivés pétroliers, d'environ 60% pour couvrir les besoins des deux marchés libanais et syrien, sachant que le prix du baril de pétrole avait augmenté au cours de cette période de 77 de dollars à 100 dollars.

- Enfin, il convient de noter que les deux secteurs de l'industrie et du commerce ont bénéficié de la crise syrienne eu égard aux transactions d'importation et d'exportation et à la consommation des déplacés.

Total des échanges commerciaux (en millions de dollars)

	2010	2011	2012	2013
Importation	17964	20158	21280	21228
Exportation	4253	4265	4483	2936
Déficit commercial	13711	15893	16797	17292

d- La baisse du trafic de transit : Le nombre de voyages des camions de transport (transfert de marchandises en transit, du Liban vers les pays voisins) a diminué de 105,000 en 2010 à moins de 30,000 en 2013 ; de même, le nombre de voyages des

camions de transport (transfert des marchandises des pays voisins au Liban) a chuté de 114,000 en 2010 à moins de 30,000 en 2013.

8. Les banques libanaises : les banques libanaises ont montré une immunité et une robustesse remarquables et ont réussi à contenir la crise syrienne et à limiter ses risques internes et externes. Ceci s'est manifesté comme suit :

- En interne, les banques ont constitué des provisions de près de 400 millions de dollars pour couvrir les créances douteuses et ont exigé de leurs clients syriens des cautions en numéraire ou réelles suffisantes pour couvrir les prêts qui leur sont accordés et qui ne dépassent pas la valeur d'un milliard de dollars, soit moins de 2,2% du total des prêts accordés au secteur privé. De surcroît, le capital des banques libanaises en Syrie représente moins de 4% de leur capital au Liban, soit environ 267 millions de dollars. De même, les dépôts des Syriens dans les banques libanaises ne posent pas une menace s'ils sont retirés, comme l'indique le secrétaire général de l'Association des banques, du fait qu'ils représentent moins que 3% du total des dépôts, soit moins de 3,8 milliards de dollars.

Le secteur bancaire a réalisé au cours des dernières années, une croissance modérée de ses dépôts oscillants entre 8% et 9% et de ses prêts variant entre 9% et 11%, et a maintenu des niveaux acceptables de bénéfices tout en mettant en avant une base solide de dépôts et un niveau élevé de liquidités et en comptant sur les fonds envoyés par les expatriés libanais.

Le secteur bancaire s'est plié aux sanctions américaines et internationales contre la Syrie en ce qui a trait aux opérations bancaires et financières ainsi qu'à l'ouverture des comptes sans cependant témoigner d'une migration des fonds ou des dépôts.

- En externe, les 6 banques libanaises menant des activités en Syrie ont adopté des politiques conservatrices et prudentes en réduisant leurs prêts aux clients Syriens et en adoptant une absence de concurrence dans l'attraction des dépôts. Le total de leurs actifs a régressé au cours des dernières années pour passer de 8 milliards de dollars en 2010 à 2,8 milliards de dollars en 2013 et leurs capitaux privés ont reculé de 545 millions de dollars à 273 millions de dollars sachant que 51% de ceux-ci étaient des cotisations de la part de Syriens. Leurs prêts en revanche ont connu une réduction de plus de 65%, passant de trois milliards à moins d'un milliard de dollars et le portefeuille de leurs dépôts a régressé d'environ 6 milliards de dollars à 2,4 milliards de dollars, en plus de

la diminution de leur bénéfice net de 47 millions de dollars à environ 23 millions de dollars.

9. Avantages économiques pour les déplacés syriens : au total, 1,5 million de déplacés syriens contribuent à la stimulation de l'activité économique et à la modération du rythme du ralentissement économique par la consommation et l'investissement, du fait que l'injection d'aides internationales s'élevant à 800 millions de dollars en 2014 s'est traduite par un taux de croissance supplémentaire de 1,3%.

Les catégories les plus riches et les plus aisées des déplacés syriens forment entre 10% et 15% du total des déplacés. Elles ont opté pour l'inscription de leurs enfants dans des écoles et les universités privées et ont contribué à raviver certains des secteurs économiques et financiers. En ce qui a trait au secteur du commerce extérieur, le Liban est devenu le médiateur entre le marché syrien et les marchés mondiaux : les opérations commerciales se sont développées entre le Liban et la Syrie et entre le Liban et les pays voisins ainsi que les opérations d'exportation vers la Syrie et certains pays du Golfe. Dans le cadre du secteur de l'immobilier, ces catégories ont acheté un certain nombre d'unités résidentielles (environ 1 300 unités) et loué des milliers d'appartements assurant ainsi des revenus et des loyers élevés pour les propriétaires. Pour ce qui est du secteur bancaire, elles ont effectué des dépôts, des emprunts et des virements et exécuté des opérations bancaires diverses. Sur le plan du commerce de détail, du tourisme et de l'industrie, elles ont investi de manière limitée, mais qui a contribué à la création de centaines d'emplois pour les Libanais grâce à l'ouverture de boutiques commerciales, de cafés, de restaurants et d'hôtels, ainsi qu'au transfert des usines de Syrie au Liban et à la relance des industries ayant perdu leur exploitation au Liban. Enfin, en ce qui concerne le trafic aérien, l'aéroport international de Beyrouth est devenu le trait d'union entre les Syriens et le monde extérieur, et quant au trafic maritime, le port de Beyrouth a bénéficié d'une forte augmentation du nombre de conteneurs, soit de 10% en 2013 et de 40% par rapport à 2010.

A ceci s'ajoute la main-d'œuvre syrienne qualifiée et peu chère qui a contribué au développement du secteur agricole en raison de la demande croissante en provenance de la Syrie et grâce à la culture des terrains, à la récolte et au soutien apporté aux agriculteurs libanais. Celle-ci a également soutenu le secteur de la construction en fournissant une main-d'œuvre qualifiée et peu coûteuse attendu que la main-d'œuvre locale n'est pas suffisante.

En parallèle, le Liban n'a pas su bénéficier des capitaux syriens fuyant la guerre, estimés à des milliards de dollars, en leur proposant notamment des mesures incitatives

pour l'investissement, en particulier dans le secteur industriel, et ce, à l'instar de nombreux autres pays, ce qui les a poussés à migré principalement vers les pays du Golfe, la Turquie et la Jordanie.

Enfin, l'aide financière fournie par les différentes organisations des Nations Unies ou d'autres organismes arabes et internationaux, estimée à des centaines de millions de dollars contribue à redynamiser certaines régions socialement et économiquement et à alléger le fardeau sur la trésorerie publique, en particulier dans les secteurs de la santé et de l'éducation.

10. L'inflation : durant la période de 2010 à 2014, le Liban a su contenir l'inflation en dépit de la forte demande de consommation par les déplacés syriens et malgré la hausse des prix des appartements à louer et la hausse des prix des denrées alimentaires. Les taux d'inflation ont enregistré 4,5% en 2010, 3,1% en 2011, 6,5% en 2012, 6,3% en 2013 et 3% en 2014, en raison de la hausse des cours mondiaux du pétrole jusqu'au premier semestre de 2014, de l'ajustement des prix des appartements, de l'augmentation de la demande de consommation par les déplacés et du paiement d'une fraction de la grille des catégories et des salaires (coût de la vie élevé ...).

La crise des déplacés syriens est extrêmement complexe et grave, et sa résolution est difficile. Elle a débuté sous forme d'une crise humaine et temporaire, puis s'est transformée en une crise politique, économique, sociale et sécuritaire à long terme, du fait des divisions politiques internes et de l'absence d'une politique gouvernementale pour y faire face et l'organiser à l'instar de la Jordanie et de la Turquie. Au contraire, une politique d'ouverture des frontières a été adoptée et a permis des flux aléatoires et massifs sans précédent de déplacés.

Le nombre de déplacés syriens à l'intérieur de la Syrie elle-même selon le Haut Commissaire des Nations Unies en décembre 2015 était d'environ 6,5 millions de personnes et ceux ayant fui vers les pays voisins d'environ 4,93 millions.

Le Liban a assimilé le plus grand nombre de déplacés syriens en dehors de la Syrie par rapport à sa population avec environ 1,07 million de déplacés en décembre 2015, soit 24,3% du total des déplacés syriens, en comparaison avec 1,9 million de déplacés accueillies par la Turquie, soit 43,2%, 813,000 parties en Jordanie, soit 20,4% et 213,000 personnes en Irak, soit 7%. Récemment environ 400,000 réfugiés syriens ont été accueillis en Europe, provoquant une crise humanitaire, sociale et sécuritaire dans ses pays.

En revanche, le gouvernement libanais estime le nombre de déplacés syriens actuellement à environ 1,5 million alors la Banque mondiale juge que ce nombre sera porté à 1,6 million.

Les déplacés syriens enregistrés auprès du Haut Commissaire des Nations Unies représentent 28,5% de la population du Liban, 5,49% de la population en Turquie, 12,5% de la population en Jordanie, et moins de 1% de la population en Irak et en Egypte. De même, nous avons remarqué des écarts entre la taille de l'économie libanaise et la superficie de son territoire d'une part, et entre les économies et territoires des pays voisins, d'autre part. Par exemple, la taille de l'économie turque est 20 fois plus grande que celle du Liban, son territoire est 80 fois plus grand que la superficie du Liban et sa population 20 fois plus nombreuse que celle du Liban et pour sa part, la Jordanie est géographiquement neuf fois plus vaste que le Liban, et sa population 2,5 fois plus élevée que celle du Liban.

Le nombre des déplacés syriens au Liban au cours des deux ans de 2012 et 2013 a haussé rapidement et de manière constante, passant de 18 000 déplacés enregistrés en avril 2012 à 129 000 à la fin de 2012, soit une augmentation de près de 10,000 déplacés par mois, avant d'enregistrer un pic en 2013, avec un taux mensuel d'environ 60 000 déplacés, portant le nombre à la fin de l'année 2013 à 806,000 déplacés syriens. En 2014, le nombre de déplacés syriens a augmenté d'environ 337,000 per, soit une augmentation moyenne mensuelle équivalente à 28,000 déplacés. Le gouvernement a pu en 2015 arrêter le mouvement de déplacement, réduisant donc à néant le nombre d'entrées de réfugiés avec une baisse de 9,70% du nombre de personnes enregistrées au Haut Commissaire, de 1,185 million de déplacés à 1,07 million.

Les déplacés syriens sont devenus une menace sociale et sécuritaire réelle au Liban puisqu'ils menacent son entité existentielle à cause de leur déploiement aléatoire et armé dans plus de 1,400 sites dans la plupart des régions libanaises, et du fait que certains endroits se sont transformés en foyers non soumis à l'autorité et au contrôle de l'Etat. Les déplacés constituent une menace sociale à cause des conflits continus, des relations troubles avec les familles libanaises et leur concurrence déloyale aux Libanais sur le marché du travail dans les régions éloignées et frontalières historiquement pauvres et défavorisées, ce qui aggrave les conditions de vie déjà difficiles dans ces régions. En outre, ces déplacés provoquent des déséquilibres démographiques et menacent l'équilibre social délicat dans certaines régions d'accueil où le nombre de déplacés syriens dépasse le nombre de la population libanaise.

Le déplacement syrien a entraîné une surpopulation au Liban. Ainsi la densité de la population est passée de 370 à 520 personnes par kilomètre carré, tandis que la densité de la population en Jordanie est de 62 personnes par kilomètre carré.

Les déplacés syriens se concentrent principalement en nombre massif dans les zones frontalières défavorisées sur le plan social et du développement, soit au nord du Liban, où leur taux représente 24,5% du nombre total des déplacés, soit 287,000 déplacés, et dans la mohafazat de la Békaa avec 35,5%, soit 416,000 déplacés. Nous les trouvons à des taux inférieurs à Beyrouth et au Mont-Liban, où le nombre est d'environ 302,000 déplacés et représente 25,8% du total des déplacés ainsi qu'au sud du Liban, avec 133,000 déplacés, soit 11,4% du total des déplacés.

En sus des déplacés syriens, le Liban a attiré les déplacés palestiniens, principalement du camp de réfugiés de Yarmouk en Syrie dont le nombre est estimé à environ 53,000 personnes en plus des 1,07 million de déplacés enregistrés auprès du Haut Commissaire des Nations Unies, et dispersés sur les sites d'hébergement gérés par l'UNRWA dans les camps palestiniens. Le Haut Commissaire a récemment critiqué la position du gouvernement libanais eu égard à des procédures plus rigides inhérentes à l'entrée des Palestiniens déplacés au Liban, d'autant plus que l'UNRWA prend à sa charge une partie des dépenses liées au déplacement des Palestiniens de la Syrie vers le Liban en fournissant l'aide alimentaire et en couvrant les frais de subsistance, d'éducation et d'hospitalisation.

Les responsables libanais craignent que le déplacement palestinien ne constitue une tension supplémentaire embrasant le manque de sécurité et de stabilité en raison de l'influence accrue des groupes extrémistes sur les déplacés dans les camps.

Le Liban a aussi reçu des Libanais déplacés de la Syrie dont le nombre est estimé à cinquante-mille personnes réparties entre Libanais vivant à proximité des villages frontaliers libano-syriens, soit vingt-mille personnes, et binationaux Libano-Syriens (plus de trente-mille personnes).

Les déplacés se répartissent comme suit : 48,2% d'hommes, 51,8% de femmes et 19,4% d'enfants de moins de quatre ans du total des déplacés.

Le taux de ceux âgés entre 5 à 17 ans peut atteindre 33,8%, ce qui représente 384,000 enfants déplacés en âge de scolarisation dont 90,000 ont été enregistrés durant l'année 2013-2014 dans des écoles publiques et 65,000 ont participé à des programmes éducatifs

non publics. L'OIT estime que la proportion des enfants syriens inscrits dans les écoles se chiffre à environ 31% du total des enfants ; la Banque mondiale a prédit que le taux des enfants syriens dans les écoles publiques sera de 57 % et que leur nombre variera entre 140 000 et 170 000 pour l'année scolaire 2014-2015.

La répartition des déplacés syriens en fonction de leur âge montre que 53,2% parmi eux ont moins de 18 ans dont 21,4% sont âgés de 5 à 11 ans et ont besoin de soins de santé, d'une protection sociale, d'une protection, de nourriture et de vêtements.

Les données montrent également que les principales catégories des déplacés se concentrent autour des groupes d'âge variant entre de 18 et 59 ans, soit une proportion de 44,1% du nombre total de déplacés, et que le nombre de femmes déplacées dépasse celui des hommes déplacés puisque ces derniers restent en Syrie pour combattre ou pour protéger leurs biens, deniers et foyers.

Pour ce qui est du travail des Syriens, les données montrent que 62% des déplacés syriens âgés de plus de 15 ans constituent une base fondamentale qui peut accéder au marché du travail au Liban, soit environ 733,000 déplacés syriens enregistrés, parmi lesquels 47% sont des hommes, soit 344,000 déplacés syriens. En revanche, le gouvernement estime le nombre de déplacés syriens qui sont âgés de plus de 15 ans et qui peuvent pénétrer le marché du travail à environ 930,000 déplacés (62% du nombre de déplacés soit 1,5 million), dont 437,000 sont des hommes.

Les rapports indiquent que près de 60% des déplacés syriens ont fui les affrontements et l'insécurité dans leurs régions, et environ 32% pour des raisons politiques.

Par conséquent, le retour des déplacés syriens vers la Syrie n'est pas proche du fait qu'il est lié à l'évolution des événements politiques et sécuritaires dans ce pays.

Selon les rapports du Haut Commissaire des Nations Unies, la majorité des déplacés vivent dans des conditions sociales difficiles : 40% d'entre eux vivent dans des tentes, des abris de fortune collectifs, des bâtiments non achevés et des garages de voitures, 14% de ces catégories vivent dans des camps aléatoires non soumis au contrôle de l'Etat, ce qui constitue des menaces sécuritaires sur la société libanaise, et 18% vivent dans des chambres séparées.

Les 60% restant des déplacés syriens vivent dans des espaces confinés (chambres ou

appartements), dont la plupart manquent de services de base comme l'eau, l'électricité, l'assainissement et l'hygiène.

Le Haut Commissaire chiffre les besoins financiers des déplacés en 2015 à environ 1,760 milliard de dollars, desquels 57%, soit environ 749,4 millions de dollars seront accordés au Liban. Les rapports du Haut Commissaire montrent que 70% des déplacés vivent en dessous du seuil de pauvreté, et qu'environ 900 000 déplacés ont reçu de la nourriture dans le cadre du programme de carte électronique ; or cette assistance est menacée de suspension par l'agence des Nations Unies responsable du programme alimentaire mondial puisque les donateurs refusent de fournir un soutien financier additionnel, ce qui peut causer d'une hausse des tensions dans les camps, à la suite de la diminution du nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire et leur enfoncement dans la dette.

Il convient de noter que cette aide est versée directement par les organisations internationales travaillant sur le terrain et non par le gouvernement libanais sachant que la part de la Commission européenne s'élève à 485 millions de dollars. De surcroît, nous notons que l'aide du Haut Commissaire des Nations Unies est passée de 13,5 millions de dollars en 2010 à 370 millions de dollars en 2014.

En revanche, le gouvernement a élaboré un plan d'aide internationale pour 2015 s'élevant à 2,2 milliards de dollars répartis comme suit : 37% pour l'infrastructure, l'éducation, et l'énergie et 63% pour traiter les conditions humanitaires. Il a par ailleurs reçu 45% de la somme, soit environ un milliard de dollars et a également élaboré le plan de 2016 estimé à 2,4 milliards de dollars.

L'identité du déplacé syrien sur le plan légal reste à définir du fait que le Liban n'a pas ratifié la Convention des Nations Unies de 1951 ou le Protocole de 1967 sur les réfugiés. Néanmoins, tous les Etats sont obligés et ont le devoir de respecter le principe de « non-rapatriement » de tous les réfugiés acceptés et enregistrés par le Haut Commissaire des Nations Unies en particulier si le processus de « rapatriement » menace la liberté et la vie d'un réfugié. De surcroît, le Commissaire traite les Syriens en tant que réfugiés et non pas en tant que déplacés.

Le dossier des déplacés syriens nécessite une nouvelle démarche sur le plan du développement, de l'attraction, de la présence, de l'hébergement et de la distribution et nécessite de mettre fin à l'adoption de la politique d'ouverture des frontières qui permet d'accueillir davantage de réfugiés syriens, et d'adopter une politique dégressive du nombre de déplacés ainsi que d'œuvrer à la régularisation du statut des personnes dont la présence est illégale afin d'assurer leur retour dans leur pays de manière définitive.

Les répercussions des déplacés syriens sur les services publics et les infrastructures :

Le flux des déplacés syriens exerce de grandes pressions sur les services publics liés à la santé, à l'éducation et aux réseaux de sécurité sociale, qui sont à la base peu nombreux et de faible qualité, et augmente la demande sur les infrastructures désuètes, incapables de répondre à leurs besoins et aux exigences de consommation d'eau, d'électricité et de réseaux d'égouts. Les répercussions sont comme suit :

1. Répercussions des déplacés syriens sur les services publics : santé, éducation et réseau de sécurité sociale :

La Banque mondiale estime que le coût financier des répercussions de la crise syrienne sur les services publics varie entre 308 millions de dollars et 340 millions de dollars au cours de la période de 2012 à 2014 et les ressources estimées nécessaires pour rétablir la qualité des services au niveau précédant la crise se chiffrent entre 1,4 milliard de dollars et 1,6 milliard de dollars.

a- Le secteur de la santé : le secteur de la santé est exposé en raison de l'afflux massif de déplacés syriens à des pressions et à une augmentation de la demande des services de soins de santé ainsi que des coûts des soins de santé. En parallèle ce secteur fait face à la difficulté de l'accès du peuple libanais aux soins de santé et au manque d'approvisionnement en médicaments, surtout que le nombre de déplacés ayant besoin de services de soins de santé primaires et secondaires est très élevé, sachant que les coûts de ses soins sont insupportables, du fait qu'ils représentent 40% du total des soins de santé primaires (488,000 cas).

Le secteur de la santé est confronté à une pénurie de spécialistes dans ce domaine, au risque de propagation de maladies et d'épidémies (la rougeole, la tuberculose, les maladies transmises par l'eau ...), à l'augmentation des cas de maladies infectieuses en raison de leur présence dans des endroits ne répondant pas aux normes sanitaires et au manque de campagnes de vaccination adéquates, surtout que plus 75% des déplacés syriens sont des femmes et des enfants. Ce secteur fait aussi face aux pressions relatives à la demande croissante des déplacés en hospitalisation et en médicaments, et aux obstacles liés au coût élevé des services médicaux, primaires et secondaires.

Les statistiques du ministère de la Santé reportent l'existence de 1761 cas de rougeole au Liban en 2013, contre neuf cas en 2011 et 509 cas de leishmaniose parmi les déplacés en 2013 contre seulement 5 cas en 2011.

Les dépenses en matière de santé pour les déplacés syriens ont augmenté dans les budgets publics au cours de la période s'étalant de 2010 à 2013, et ce, d'environ 0,4% du PIB, soit l'équivalent de 149 millions de dollars (223 milliards de livres libanaises) en raison de la hausse de la facture des médicaments de 128 milliards de livres libanaises en 2010 à 245 milliards de livres libanaises en 2013 et de l'hospitalisation dans les hôpitaux publics, de 130 milliards de livres libanaises en 2010 à 286 milliards de livres libanaises en 2013, avec les plus grandes hausses enregistrées en 2013 et affichant un taux de 90% pour les médicaments et de 15% pour l'hospitalisation.

Le volume du secteur pharmaceutique a augmenté au Liban en 2012 de 6,4% par rapport à 2011 pour atteindre 1,28 milliard de dollars en comparaison avec 1,2 milliard de dollars et d'environ 3,4% en 2013 pour atteindre environ 1,24 milliard de dollars. Les dépenses pharmaceutiques se chiffrent à environ 2,9% du PIB et 40% des dépenses de soins de santé, et les dépenses pharmaceutiques par personne ont atteint 307 dollars en 2013 en comparaison avec 296 de dollars en 2012.

Les dépenses du secteur de la santé représentent un pourcentage modeste avec moins de 3% des dépenses publiques, et se sont chiffrées dans les budgets publics pour la période de 2010 à 2014 à environ 487 milliards de livres libanaises en 2010, soit 2,5% des dépenses publiques et à environ 546 milliards de livres libanaises en 2014, soit 2,45% des dépenses publiques, ce qui équivaut à une augmentation de 12%. Les dépenses publiques pour le secteur santé se répartissent comme suit : 63% pour l'hospitalisation, 21% pour les produits pharmaceutiques et 5% pour les soins primaires.

La Banque mondiale estime le coût financier des services de santé fournis aux déplacés syriens au cours de la période de 2010 à 2014 à environ 92 millions de dollars distribués à raison de 6 millions de dollars en 2012, 38 millions de dollars en 2013 et entre 48 millions de dollars et 69 millions de dollars en 2014. Le coût financier estimé nécessaire pour rétablir la qualité des services de santé au niveau précédant la crise syrienne s'élève à environ 177 millions de dollars en 2013 et entre 216 millions et 306 millions de dollars en 2014, soit un total compris entre 383 millions et 483 millions de dollars.

Les coûts des soins de santé au Liban sont élevés en raison de la prédominance du secteur privé sur 90% d'entre eux, ce qui rajoute à la souffrance et aux problèmes des déplacés syriens qui se trouvent obligés de demander leur enregistrement officiel en tant que réfugiés pour obtenir des soins de santé primaires soutenus par le Haut Commissaire des Nations Unies.

Les données du Haut Commissaire des Nations Unies montrent que 53,2% des déplacés syriens sont âgés de moins de 18 ans et ont eu besoin de soins de santé et de protection sociale en 2015 s'élevant à 157 millions de dollars, et sont répartis par tranche d'âge comme suit : 19,4% des déplacés de zéro à 4 ans, 21,4% de 5 à 11 ans et 12,4% de 12 à 17 ans.

b- Le secteur de l'éducation : ce secteur fait face à de nombreux défis en raison de la hausse du nombre des enfants déplacés syriens inscrits dans les écoles publiques, passant d'un millier d'enfants en 2011 à 40,000 en 2012 et 90,000 en 2013, dont environ 30 000 suivant des cours informels encadrés par des organisations non gouvernementales. La Banque mondiale estime que leur nombre variera pour l'année scolaire 2014-2015 entre 140 000 et 170 000 enfants ; par ailleurs, les étudiants déplacés constituent 57% des élèves des écoles publiques au Liban.

En revanche, les données ont montré que les écoles publiques peuvent assimiler 300 000 étudiants libanais et avaient une capacité d'absorption avant la crise syrienne de 100 000 élèves supplémentaires, soit 30% des élèves déplacés.

Le secteur de l'éducation fait face à de nombreux obstacles, dont l'incapacité des déplacés à assumer les frais de scolarité et le coût du transport (60% des ménages), le manque de place dans les écoles (18%) et le manque d'écoles à proximité (12%). Ces obstacles se déclinent aussi sous forme de difficultés et de différences sociales, éducatives, linguistiques et de curriculum en plus des taux élevés d'abandon scolaire chez les élèves déplacés. Enfin, le secteur fait face aux enjeux relatifs à la pression sur les enseignants des écoles publiques incapables de traiter les cas particuliers des élèves déplacés, et sur l'infrastructure de ces écoles (eaux usées, approvisionnement en eau, entretien, extension ...).

Le gouvernement a adopté des mesures visant l'ouverture de nouvelles écoles et un régime de deuxième quart dans 93 écoles publiques réhabilitées permettant ainsi au tiers des enfants syriens déplacés de rejoindre le deuxième quart et aux deux tiers le premier. De plus, la majorité de ces écoles sont situées dans des régions éloignées considérées comme les plus défavorisées du Liban (le Nord et la Békaa).

Le taux total d'inscription scolaire des enfants syriens déplacés âgés de 5 à 17 ans est d'environ 35% du total des enfants syriens enregistrés et non enregistrés (31% dans les écoles primaires et 2% dans les écoles secondaires), soit environ 119 000 élèves déplacés

syriens sur un total d'étudiants déplacés syriens s'élevant à 350 000 enregistrés et 35 000 non enregistrés à la fin de l'année 2013, soit un total de 385 000 élèves déplacés.

Les catégories d'âge des étudiants sont réparties comme suit : 62%, soit environ 238 000 élèves déplacés de 5 à 11 ans et 38%, soit environ 146 000 élèves déplacés, de 12 à 17 ans. Quant aux cycles : 48% sont en cycle primaire, 17% en maternelle, 0,21% en cycle complémentaire et 0,13% en cycle secondaire.

Les statistiques démontrent que 65% des étudiants syriens déplacés ne fréquentent pas d'école, 1/3 des déplacés sont analphabètes, 75% d'entre elles ont un niveau éducatif primaire et 3% universitaire avec une parité entre les hommes et les femmes. Elles révèlent aussi que le nombre d'étudiants syriens déplacés enregistrés et non enregistrés est devenu, au cours de l'année scolaire 2014-2015, supérieur au nombre d'étudiants libanais dans les écoles publiques (soit environ 275 000) et le Haut Commissaire des Nations Unies a revu à la hausse son budget pour les déplacés de 13,5 millions de dollars en 2010 à 196 millions de dollars en 2015.

Le nombre croissant d'enfants syriens déplacés dans le secteur de l'éducation a entraîné une augmentation des dépenses publiques de 0,6% du PIB au cours de la période de 2010 à 2013, soit l'équivalent de 220 millions de dollars. Les agences des Nations Unies ont également supporté la couverture d'un coût supplémentaire représentant environ 160 millions de dollars.

Le secteur de l'éducation publique a pu durant la période de 2011 à 2014 contenir le coût financier des enfants syriens déplacés grâce à l'aide étrangère accordée par les Nations Unies qui s'est soldée en 2012 à environ 24 millions de dollars et à environ 52 millions de dollars en 2013. Ainsi, le secteur de l'éducation publique a pu contenir leur nombre en raison de la capacité d'assimilation excédentaire des écoles publiques. Cependant, avec les chiffres en hausse, la phase suivante pourrait connaître un affaiblissement des capacités d'assimilation de l'Etat et le secteur pourrait être confronté à une crise substantielle et dangereuse.

Dans ce contexte, le ministère de l'Éducation a mis au point un plan d'assimilation pour les enfants syriens déplacés (RACE) comprenant dans la première phase, l'assimilation d'environ 100 000 élèves syriens déplacés dans les écoles publiques. Ce plan est financé par les institutions donatrices internationales pour un montant total de 200 millions de dollars en estimant que chaque élève dans les écoles publiques selon le

ministère de l'Éducation coûte à l'État entre 1500 et 2000 dollars par an, selon le cycle scolaire. Ce montant devrait augmenter progressivement pour atteindre 600 millions de dollars au cours des trois prochaines années, lorsque le nombre d'étudiants syriens scolarisés touchera les 400 000. Les agences de secours paient chaque année 160 dollars par élève syrien déplacé suivant les études dans le premier quart.

La Banque mondiale estime le coût financier pour les enfants syriens déplacés durant la période de 2012 à 2014 à environ 194 millions de dollars, distribués à hauteur de 29 millions de dollars en 2012, à 63 millions de dollars en 2013 et à 102 millions de dollars en 2014. Or, le coût financier estimé, nécessaire pour rétablir les services du ministère de l'Éducation au niveau précédent la crise est d'environ 97 millions de dollars en 2012, 183 millions de dollars en 2013 et entre 348 millions et 434 millions de dollars en 2014, soit un total variant entre 531 millions et 617 millions de dollars.

Les dépenses du secteur de l'éducation représentent moins de 7,5% du total des dépenses publiques, et ont augmenté au cours de la période de 2010 à 2014 de 1293 milliards de livres libanaises en 2010, soit 6,62% des dépenses publiques à 1651 milliards de livres libanaises en 2014, soit 7,53% des dépenses publiques, enregistrant ainsi une augmentation de 358 milliards de livres libanaises, soit 27,6%, en raison principalement du paiement de l'allocation de vie chère aux enseignants et de l'augmentation de leur nombre.

c- Les services sociaux : les répercussions des déplacés syriens sont limitées sur les dépenses sociales qui ont augmenté, au cours de la période de 2010 à 2013, d'un faible taux de 0,1% du PIB, soit l'équivalent de 37 millions de dollars.

La Banque mondiale estime le coût financier des déplacés syriens inhérent aux services sociaux à environ 6 millions de dollars pour 2012, 6 millions de dollars pour 2013 et 9 millions de dollars pour 2014, soit un total de 21 millions de dollars.

2. Les répercussions de la crise des déplacés syriens sur les infrastructures :

L'infrastructure souffrait principalement avant la crise syrienne d'une forte concentration en raison de la densité de la population dans certaines régions ainsi que d'un entretien et d'une réhabilitation pauvre. De ce fait, elle n'était déjà pas adaptée techniquement et administrativement et l'État n'avait pas dépensé des moyens financiers pour assurer les besoins ou la demande des déplacés syriens ou pour supporter la pression de leurs nombres.

La Banque mondiale estime le coût de la crise syrienne liée à l'infrastructure sur les finances publiques durant la période de 2012 à 2014 à environ 589 millions de dollars, alors que les besoins financiers estimés pour stabiliser l'équilibre du secteur se chiffrent à 1,1 milliard de dollars.

L'impact des déplacés syriens sur les infrastructures apparaît dans les secteurs suivants :

a- Le secteur de l'eau et de l'assainissement : le flux des déplacés syriens entraîne des exigences supplémentaires quant à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement, atteignant le niveau d'environ 26,1 millions de mètres cubes par an, soit 7% du volume total de la demande avant la crise.

La Banque mondiale estime le coût financier du secteur de l'eau et de l'assainissement à environ 18 millions de dollars pour la période de 2012 à 2014 et ce secteur nécessite entre 340 millions et 375 millions de dollars afin de maintenir sa stabilité.

b- Les déchets solides : l'afflux massif des déplacés syriens augmente la quantité de déchets solides supplémentaires générés par les déplacés syriens d'environ 324 000 tonnes par an, soit 15,7% des déchets produits par les Libanais avant le début du déplacement (selon le rapport du ministère de l'Environnement). Cette augmentation exerce des pressions sur l'infrastructure de gestion des déchets solides (centrales de collecte, tri et décharges), augmente les dépenses municipales qui ont atteint environ 40% au cours des années de 2012 et de 2013 et cause la pollution des ressources hydrauliques et des eaux souterraines.

La Banque mondiale estime le coût financier des dépenses des déchets solides durant la période de 2012 à 2014 à environ 71 millions de dollars et ce secteur exige entre 139 millions et 206 millions de dollars pour retrouver le niveau et la qualité de la gestion des déchets d'avant crise.

c- L'électricité : Le secteur de l'électricité croule sous le poids d'importants problèmes liés au vieillissement de ses infrastructures et à sa faible capacité de production ainsi qu'à ses pertes financières colossales pouvant atteindre 2 milliards de dollars par an. Les déplacés syriens créent des pressions sur la consommation d'électricité et une demande de production supplémentaire d'environ 20%, soit à peu près 300 mégawatts.

La capacité de production de l'EDL est actuellement d'environ 1 200 mégawatts et affiche une baisse continue depuis des années à raison de 5% par an à cause des centrales désuètes et des pertes techniques et technologiques, à laquelle vient s'ajouter la capacité de production des deux navires turcs s'élevant à 300 mégawatts, soit un total d'environ 1 500 mégawatts. En revanche, la demande totale en énergie ne cesse de croître à raison de 7% par an passant de 2600 mégawatts en 2010 à plus de 2 900 mégawatts en 2014 en raison de la croissance de la population et l'augmentation de l'activité économique.

La Banque mondiale estime la demande additionnelle sur l'électricité par les déplacés syriens à environ 231 mégawatts en 2013 et entre 251 et 362 mégawatts en 2014 et estime le coût financier à environ 16 millions de dollars en 2012 et 170 millions de dollars en 2013, et entre 314 millions et 394 millions de dollars en 2014, soit un total variant entre 500 à 580 millions de dollars.

d- Le secteur routier et du transport : une augmentation du trafic sur les routes entre 15% et 50% est affichée selon les régions et l'afflux de déplacés, en plus d'une baisse considérable des services de camions de transport par transit de plus de 65% en raison du ralentissement de l'économie.

La Banque mondiale estime les besoins d'investissement de ce secteur entre 246 millions et 525 millions de dollars entre 2013 et 2014 pour pouvoir maintenir l'état des routes, augmenter la capacité du réseau routier et trouver des solutions pour les transports publics.

**L'évolution du coût des services publics et des infrastructures (en millions de dollars)
selon la Banque mondiale**

	2012	2013	2014	Total
Santé	6	38	48	92
Education	29	63	102	194
Services sociaux	6	6	9	21
Eau et assainissement	5	5	8	18
Déchets solides	-	33	39	72
*** Electricité	16	170	314	500
Total	62	315	520	897

Source : Banque mondiale

Remarque : Le coût des services publics augmente de manière considérable durant la période de 2012 à 2014, passant de 62 millions de dollars en 2012 à 520 millions de dollars en 2014, soit 7,3 fois plus, et touche principalement les secteurs de l'électricité, de l'éducation et de la santé en raison de l'augmentation constante du nombre de déplacés qui est passé de 129 000 en 2012 à environ 1,5 en 2014

**Besoins financiers pour stabiliser l'équilibre des services publics et les infrastructures
(en millions de dollars)**

	2012	2013	2014	Total
Santé	38	177	216	431
Education	97	183	348	628
Marché du travail	-	-	166	166
Services sociaux	23	67	85	175
Electricité	39	214	57	310
Eau et assainissement	5	89	246	340
Gestion des déchets solides	4	48	141	193
Transport	-	43	203	246
Total	206	821	1462	2489

Source : Banque mondiale

Remarque : Les besoins financiers apparaissent principalement dans les secteurs de la santé et de l'éducation attendu que les besoins de santé représentent 17,3% des besoins financiers totaux et ceux du secteur de l'éducation 25,23%.

L'impact des déplacés syriens sur le marché du travail au Liban :

L'afflux massif de déplacés syriens a eu des conséquences négatives et profondes sur le marché du travail puisqu'il menace de perturber l'équilibre fragile entre l'offre et la demande, exacerbe la situation difficile, augmente les difficultés du marché et accroît le taux de chômage, selon la Banque mondiale, de 11% à 21% et selon la CESAO à 29%, ce qui signifie une augmentation du nombre de chômeurs d'entre 220 000 et 324 000 à la fin de 2014 en raison de l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi de 30% en 2013 et d'environ 50% en 2014. Ce flux nuit principalement aux femmes, aux jeunes et travailleurs peu qualifiés. Il intensifie la concurrence non équitable et illégitime entre les travailleurs syriens et libanais sur le marché du travail, provoque un élargissement du volume du marché informel du travail, une baisse des niveaux des salaires et crée des tensions entre les déplacés syriens et les communautés d'accueil, en particulier dans les régions éloignées limitrophes et celles pauvres.

Simultanément, nous constatons que l'afflux de déplacés syriens affaiblit la gouvernance sur le marché du travail et détériore les conditions de travail tout en réduisant le niveau de vie dans les régions d'accueil.

La Banque mondiale estime que pour parvenir à la stabilité du marché du travail et lutter contre le nombre croissant de chômeurs, des ressources financières variant 166 millions et 242 millions de dollars sont nécessaires.

En parallèle, le rapport de la CESAO indique que le PIB pourrait enregistrer une baisse de 20% si le marché du travail libanais ne parvenait pas à assimiler la main-d'œuvre syrienne et ne fournissait pas de nouvelles sources économiques, et une baisse de 12,3% dans le cas contraire.

Les caractéristiques du marché du travail au Liban

L'économie libanaise souffre de problèmes structurels l'empêchant de créer suffisamment d'emplois ou de répondre aux besoins locaux de l'emploi, d'autant plus que ce problème a empiré au cours des dernières années en raison de la récession économique et de l'afflux de déplacés syriens. Le Liban n'a pas connu une politique en matière d'emploi en raison de son système économique libéral, et considère le chômage comme un phénomène traditionnel sur le marché du travail.

Les études de la Banque mondiale ont montré au cours de la période de 1997 à 2009 une faiblesse de l'économie libanaise à créer des emplois : le PIB a augmenté d'une moyenne annuelle de 3,7%, tandis que le taux de création d'emploi n'a augmenté que de 1%.

Les emplois créés par l'économie récemment se sont concentrés dans des secteurs peu productifs, qui ont exploité une main-d'œuvre peu qualifiée (35%) et dans l'administration publique (30%), tandis que les services à forte productivité n'ont représenté que 14% des emplois. Ceci prouve que le marché du travail au Liban est attrayant pour les travailleurs tenant des professions du bas de l'échelle desquelles le secteur commercial a tiré le plus grand profit, suivi des services à faible productivité et la construction.

Les conditions du marché du travail au Liban ont poussé de nombreuses personnes compétentes et diplômées à émigrer à la recherche d'opportunités de travail à l'étranger, d'autant plus que le taux de chômage parmi les diplômés universitaires s'élève à 14% et chez les bacheliers à 15%, par rapport à 10% de chômeurs en moyenne qui ne possèdent aucun diplôme et à 7% de travailleurs détenteurs de certificats d'études primaires, ce qui indique que le chômage au Liban augmente plus le niveau d'enseignement est élevé.

Selon la Banque Mondiale, l'économie libanaise doit créer 23 000 emplois par an au cours de la prochaine décennie pour assimiler les nouveaux arrivants sur le marché du travail, stimuler l'économie et faire face à la hausse du chômage, ce qui nécessite la création de six fois plus d'opportunités que celles créées actuellement, soit 3 800 emplois.

L'étude menée en 2011 par l'Institut de recherche et de conseil indique que l'offre annuelle sur le marché du travail a englobé 61 200 demandeurs de travail, alors que la demande annuelle a à 25 900 travailleurs. Quant au taux de migration annuelle, il s'élève à 13 500, ce qui signifie que l'écart annuel entre l'offre et la demande était de l'ordre de 21 900 personnes. Les statistiques indiquent également que 47,8% de la population active est concentrée dans les services à faible valeur et ne nécessitant pas de qualifications (vente en gros, transports ...) et 9,8% dans les activités à forte productivité (informatique, banques ...).

Estimation du nombre de déplacés syriens qui travaillent sur le marché du travail au Liban :

Le marché du travail au Liban est confronté à des enjeux importants en raison de l'afflux des déplacés syriens et de leur entrée sur le marché du travail, qui sont difficiles à déterminer en raison de l'absence de statistiques claires, précises et complètes sur le nombre réel de déplacés syriens travaillant au Liban.

Les données de l'Organisation internationale du travail (OIT) indiquent que le taux total de déplacés syriens actifs est de 47% parmi lesquels 70% sont des hommes et 19% des femmes, en comparaison avec 44% du total des Libanais actifs parmi lesquels 68% sont des hommes et 20% des femmes. Elles démontrent aussi que 62% des déplacés syriens sont âgés de plus de 15 ans, donc aptes au travail, et leur nombre avoisine 930 000 personnes sur environ 1,5 million de déplacés, ce qui implique que le nombre de déplacés syriens actifs d'entre eux est d'environ 450 000 et représente 31% du total des déplacés syriens au Liban. Les déplacés syriens actifs se répartissent entre déplacés syriens travailleurs représentant 70% des actifs, soit 315 000 travailleurs, et les chômeurs dont le taux atteint 30%, soit 135 000 déplacés syriens ; il convient de noter dans ce contexte que le chômage est plus élevé chez les femmes avec un taux avoisinant 68% par rapport à 21% pour les hommes.

Il faut ajouter aux déplacés syriens travailleurs, les enfants travailleurs dans la catégorie d'âge de 10 à 14 ans dont le nombre est estimé à environ 20 000 et représente environ 15% du nombre total d'enfants syriens déplacés, soit environ 135 000, sachant que

la plupart d'entre eux travaillent dans l'agriculture et la vente de marchandises sur les routes ...

Nous devons souligner dans ce contexte, la présence d'environ 250 000 à 310 000 travailleurs syriens au Liban permanents ou saisonniers, avant la crise syrienne, notamment dans les secteurs de la construction et de l'agriculture.

Les enjeux des déplacés syriens sur le marché du travail se traduisent comme suit :

1. Le taux de chômage élevé :

L'économie libanaise souffre d'un taux de chômage élevé, un déséquilibre dans l'offre et la demande et une crise chronique sur le marché du travail. Le nombre croissant de déplacés syriens et leur offre de main-d'œuvre pléthorique sur le marché du travail entraîne une augmentation remarquable du taux de chômage de 11% à 21%, selon la Banque mondiale, et de 29% selon la CESAO, ce qui provoque une augmentation du nombre de chômeurs entre 220 000 et 324 000 personnes sachant que jusqu'à présent il n'existe pas des statistiques précises scientifiques au Liban au sujet du taux de chômage réel ou effectif. En fait, les statistiques officielles estiment le taux de chômage à 11,9% et celles de la CESAO à 16% et celles de l'Institut de recherche et de conseil entre 10% et 15% ...

Les déplacés syriens travailleurs affectent le marché du travail en préjudiciant principalement aux jeunes, aux femmes, aux personnes hautement qualifiées et aux titulaires de diplômes universitaires, d'autant plus que le taux de chômage est élevé et alarmant chez les jeunes vu qu'il avoisine 34% et environ 18% chez les femmes. Les déplacés syriens travailleurs affectent la plupart des secteurs économiques parmi lesquels le secteur commercial qui est le plus durement touché suivi du secteur industriel et du secteur administratif. En revanche, le secteur des services de commercialisation est le seul à tiré avantage de leur présence.

La plupart des Syriens déplacés vivent dans des conditions économiques et sociales difficiles et les statistiques montrent que 30% des déplacés en âge de travailler sont au chômage. Ce taux augmente chez les déplacées syriennes actives à 68% et les statistiques indiquent que plus de 66% des déplacés occupent des emplois peu qualifiés faisant ainsi concurrence aux Libanais.

Les conclusions de l'OIT indiquent que le sud du Liban a connu la plus forte proportion de Syriens travailleurs (61%) et la région du Akkar la plus basse (50%).

Beyrouth et le nord du Liban ont enregistré les plus hauts niveaux de chômage variant entre 25% et 33%, tandis que les mohafazats du Nord de la Békaa et du Sud ont enregistré le taux de chômage le plus bas. Ces conclusions indiquent que plus de 50% des chômeurs ont un niveau d'enseignement primaire (36%) et complémentaire (16%) et l'âge d'un nombre réduit de chômeurs dépasse 55 ans.

L'OIT estime que le pourcentage des travailleurs déplacés syriens âgés entre 25 et 34 ans est de 57% et de ceux âgés entre 35 et 54 ans est d'environ 54%. L'OIT évoque aussi le lien entre le travail des déplacés syriens et leur niveau d'éducation : 41% de travailleurs syriens déplacés sont analphabètes et 66% sont titulaires de diplômes universitaires et sont hautement qualifiés.

2. Elargissement de la part de l'emploi informel sur le marché du travail :

La main-d'œuvre informelle libanaise représente plus de la moitié de la population active. Elle n'est pas qualifiée et se concentre dans la construction, l'agriculture et l'industrie, avec 63% travaillant dans le secteur agricole de manière non déclarée, 55% dans le secteur industriel, 76% dans celui de la construction et 49% dans les secteurs à forte valeur ajoutée. L'Institut d'études et de recherches estime à environ 40% les travailleurs au Liban non inscrits à la Caisse nationale de sécurité sociale.

L'afflux des travailleurs syriens entraîne une expansion du travail informel au Liban du fait que 92% des déplacés syriens occupent des postes de faible qualité selon l'OIT, à savoir sans contrat de travail formel ou protection sociale, un faible revenu, un emploi sur une base saisonnière ou hebdomadaire (56% des déplacés syriens travailleurs) et un emploi sans garantie d'obtenir des salaires mensuels réguliers (23%) et sans avantages sociaux (86%).

L'activité informelle des déplacés syriens est principalement concentrée dans le secteur de l'agriculture (24%) et dans les services locaux ou personnels (27%) et en quantité plus faible dans la construction (12%) et les ventes (8%). Leur emploi informel se centralise, en particulier dans les régions du Nord et de la Békaa.

Selon la CESA, la main-d'œuvre syrienne affecte les deux catégories de travailleurs dans le secteur informel ; ceux hautement qualifiés et ceux peu qualifiés, car elle accentue la concurrence avec les travailleurs libanais compétents, du fait de l'afflux des Syriens migrants qualifiés et de l'impossibilité de recruter des travailleurs libanais peu qualifiés eu égard au nombre croissant de travailleurs syriens de cette

catégorie qui acceptent de travailler à des salaires bas et selon des conditions maniables.

Enfin, la main-d'œuvre syrienne informelle hausse le nombre total de la main-d'œuvre informelle sur le marché du travail au Liban à plus de 60%.

3. Réduction des niveaux de salaires :

L'augmentation considérable de l'offre sur le marché du travail de la part des déplacés syriens en plus des faibles niveaux de leurs salaires poussent à une forte réduction des niveaux de salaire et affectent principalement la classe moyenne et à faible revenu, ce qui augmente les problèmes et les tensions sociales entre les déplacés syriens et les Libanais dans les régions pauvres.

Cette réduction affecte la majorité des secteurs économiques qui nécessitent des compétences simples ou élevées, et ce, dans toutes les régions libanaises, notamment le Nord, la Békaa et le Sud ...

Les évaluations de l'OIT dénotent de faibles niveaux de salaires chez la plupart des déplacés syriens travailleurs par rapport aux travailleurs libanais : le revenu mensuel moyen d'une personne déplacée syrienne est de 418 000 livres libanaises, soit 40% de moins que le salaire minimum s'élevant à 675 000 livres libanaises, et ce, en raison de l'offre pléthorique et de leurs faibles compétences et niveau éducatif. Elles montrent également que les régions du Akkar et de Tripoli enregistrent les taux de salaires les plus bas, et la région du Sud ceux les plus élevés. Aussi le revenu mensuel moyen d'une femme syrienne déplacée est très faible puisqu'il ne dépasse pas 248 000 livres libanaises et 432 000 de livres libanaises pour un homme syrien déplacé.

Dans ce contexte les études de l'OIT démontrent que 57% des déplacés syriens actifs reçoivent un revenu mensuel de moins de 450 000 livres libanaises, 21% entre 450 000 et 600 000 livres libanaises, 16% entre 600 000 et 750 000 livres libanaises et seulement 6% ont un revenu dépassant 750 000 livres libanaises, sachant que les salaires des femmes sont de 40% inférieurs à ceux des hommes. Les études suggèrent que 50% des travailleurs syriens touchant de faibles revenus comptent sur les aides du Haut Commissaire des Nations Unies et 22% sur leur épargne.

La CESAO a annoncé que la population au Liban souffrirait d'une forte baisse dans les revenus se chiffrant à 10,5 milliards de dollars si le total des salaires chutait de 50%.

4. La concurrence déloyale et injuste en matière d'opportunités d'emploi :

La concurrence en matière d'opportunités d'emploi est l'un des plus grands enjeux auquel font face les communautés d'accueil, du fait de la chute des opportunités d'emploi et de la hausse du chômage, dans le cadre d'un nombre croissant de déplacés syriens travailleurs et de l'intensification des tensions et des conflits entre les déplacés syriens et les communautés d'accueil.

Les Syriens travailleurs acceptent de travailler durant des heures plus longues en touchant des salaires inférieurs à ceux des travailleurs libanais, sans obtenir de couverture de santé ou sociale, et sans être inscrits à la Caisse nationale de sécurité sociale.

Les travailleurs syriens travaillaient avant la crise syrienne, principalement dans le secteur agricole, sur une base saisonnière, de la construction et dans les services locaux. Or après le déclenchement de la crise, ils sont actuellement présents dans tous les secteurs économiques (agriculture, construction, industrie, services individuels, services touristiques, commerce ...) et dans toutes les professions (artisanat, pharmacie, ingénierie, médecine, chauffeurs de taxi ...). Ils font la concurrence également aux Libanais dans le commerce par la création de petites et moyennes entreprises (fonds de commerces, restaurants) dans plusieurs régions dont celles limitrophes aux frontières syriennes en important des marchandises syriennes à des prix moindres menaçant ainsi les produits libanais.

Auparavant, les travailleurs syriens concurrençaient les Libanais dans des emplois qui exigent des compétences simples. Actuellement, avec l'afflux massif de déplacés syriens qualifiés et expérimentés, cette concurrence affecte également la main-d'œuvre qualifiée libanaise, surtout que le ministère du Travail avait en 2013 modifié la réglementation du travail des étrangers, autorisant ainsi aux travailleurs syriens d'accéder à des professions indépendantes comme les activités dans le domaine de la construction et de l'électricité ainsi qu'à des professions techniques en tant que représentant de commerce ou de commercialisation, selon certaines conditions et restrictions.

Le flux des déplacés syriens rivalise avec la main-d'œuvre libanaise principalement dans les secteurs qui ont contribué ces dernières années à créer des emplois tels que les services, le commerce et les professions libérales de même que les secteurs de services à faible productivité (le commerce de détail, le transport, la réparation automobile ...).

La concurrence réelle, injuste et illégale est flagrante dans les emplois peu ou moyennement qualifiés, où 40% des Libanais ayant un bas niveau éducatif sont détenteurs de certificat de l'enseignement primaire, face à 60% de travailleurs syriens ayant des niveaux d'éducation similaires, sachant que ces activités se trouvent dans les régions pauvres, principalement au Nord et à la Békaa.

La perte du travailleur libanais de son emploi et sa substitution injustement par un travailleur syrien est un facteur de tensions et de frictions entre les déplacés syriens et les communautés d'accueil, ce qui menace la sécurité, la stabilité sociale et la paix civile.

L'impact des déplacés syriens sur le marché du travail notamment celui informel est tel, que le Haut Commissaire des réfugiés des Nations Unies estime que la seule façon d'assimiler cette nouvelle main-d'œuvre à court terme serait par l'exécution des projets d'infrastructure à forte demande en ouvriers, pouvant bénéficier aux communautés d'accueil, fournir des opportunités d'emploi et améliorer l'état de l'infrastructure.

Enfin, il faut souligner que le travail des ouvriers syriens bon marché et qualifié au Liban a des avantages économiques et sociaux, car il réduit les coûts de production dans les secteurs de la production agricole et industrielle, améliore la compétitivité des exportations, stimule les dépenses dans les zones d'accueil et contribue à la croissance et à la baisse des prix de nombreux biens et services ...

Impact des déplacés syriens sur la pauvreté

L'afflux des déplacés syriens accentue la pauvreté, augmente le nombre de pauvres, aggrave les conditions sociales de vie et accroît la fragilité des zones où se concentrent les populations les plus pauvres. Il intensifie également le niveau d'inégalité et les disparités géographiques profondes eu égard au niveau de vie et à l'insécurité alimentaire, surtout que le Liban est dépourvu d'une politique spéciale pour la lutte contre la pauvreté ou d'une politique sociale limitant sa propagation.

Le rapport de 2008 des Nations Unies sur le développement démontre que 36,6% des Libanais vivent en dessous du seuil de pauvreté, dont 8% (environ 300 000 personnes) vivent en dessous du seuil de pauvreté minimal, soit moins de 2,4 dollars par personne et par jour, en comparaison avec 28,6% (un million de personnes) vivant en dessous du seuil de pauvreté maximal, soit avec moins de 4 dollars par personne et par jour.

Les taux de pauvreté varient au Liban par secteur et zone géographique. Sur le plan sectoriel, la pauvreté se concentre dans le secteur de l'agriculture, de la construction et informel, tandis que géographiquement les individus pauvres et ceux extrêmement démunis, du total de la population, sont répartis dans chaque mohafazat, notamment dans le Nord où le taux de pauvreté avoisine 52,5% tandis que celui l'extrême pauvreté 17,75% et dans la Békaa où le premier atteint 29,36% et le second 10,81%, tandis qu'au Sud ces taux sont de 42,2% et de 11,64%, au Mont-Liban de 19,5% et de 3,79% à Nabatieh de 19% et de 2,18%, et à Beyrouth de moins de 6% et de moins de 1%.

L'étude de la Banque mondiale indique que les personnes pauvres actuellement vivant au Liban, souffriront à cause de l'exode de 1,6 million de Syriens, d'une pauvreté plus prononcée alors que les régions pauvres et le nombre d'habitants pauvres augmenteront d'environ 120 000 personnes, ce qui représente 3% de la population du Liban en 2013, et d'environ 50 000 en 2014, soit un total de 170 000 pauvres supplémentaires jusqu'à la fin de 2014.

La Banque mondiale estime que pour retrouver le niveau des services d'avant crise, 176 millions de dollars sont nécessaires, parmi lesquels au moins 50 millions de dollars seront retenus pour étendre la portée nationale du programme de soutien aux familles les plus démunies. Elle a aussi estimé le coût occasionné au ministère des Affaires Sociales, à environ 21,5 millions de dollars seulement entre 2012 et 2014 : 5,9 millions de dollars en 2012, 6,3 millions de dollars en 2013 et 9,3 millions de dollars en 2014.

Impact de l'afflux de déplacés syriens sur la pauvreté au Liban

1. Aggravation de la crise de pauvreté en raison de la présence des déplacés syriens dans les zones les plus pauvres et les plus dépourvues du Liban. Environ 64,1% des déplacés syriens vivent entre la Békaa (35,9%) et le Nord (28,2%), où la pauvreté avoisine 51% du total des personnes pauvres du Liban. Par ailleurs, environ 8,2% des déplacés syriens se trouvent au Sud où le taux de pauvreté est de l'ordre de 15,6% du nombre total de pauvres au Liban, et ces déplacés syriens partagent également les ressources minimales disponibles avec des Libanais qui vivent en dessous du seuil de pauvreté.

Les pauvres au Liban sont répartis sur les différentes mohafazats comme suit : 38% au Nord, 13% dans la Békaa, 27,3% au Mont-Liban, 15,6% au Sud, 4% à Nabatiyeh et 2,1% à Beyrouth. Les déplacés syriens sont distribués dans les mohafazats comme suit : 35,9% dans la Békaa, 28,2% au Nord, 25% au Mont-Liban, 8,2% au Sud, 4,8% à Nabatiyeh et 3% à Beyrouth.

En contrepartie, les dépenses relatives aux réseaux de sécurité sociale publics sont restées faibles et insuffisantes pour couvrir les besoins des Libanais du fait que le total des dépenses sociales au cours des dernières années a oscillé entre 22% et 24% des dépenses publiques totales, sachant que le gouvernement avait alloué plus d'un tiers des dépenses sociales aux émoluments des fonctionnaires et aux pensions de fin de service.

Les dépenses de l'Etat sur le réseau de sécurité sociale avant la crise constituaient seulement 1,3% du PIB. L'afflux de déplacés et leur accès à l'aide et aux contributions des organisations internationales a causé de graves tensions entre les déplacés syriens et les communautés d'accueil, en particulier dans les régions pauvres qui se sont estimées préjudiciées à cause de leur privation de cette aide.

Le gouvernement libanais doit demander des organisations internationales et de secours d'accorder environ 20% de l'aide et des contributions aux familles libanaises dans le cadre d'un mécanisme clair, transparent et de responsabilisation afin d'acheminer les aides aux groupes cibles.

2. Inflation des prix des produits alimentaires et de consommation et des loyers : certaines études ont révélé une hausse des prix dans la mohafazat de la Békaa d'environ 18% et de 12% environ au Nord en raison de la demande accrue de produits alimentaires et de consommation, ainsi que la fermeture des passages officiels et informels entre le Liban et la Syrie, qui permettaient la contrebande et l'obtention de marchandises de la Syrie à des prix bon marché. Ceci est d'autant plus aggravé par l'augmentation du coût du transport et du prix des produits dérivés du pétrole à l'échelle mondiale ainsi que par les loyers qui ont augmenté dans certaines régions entre 50% et 100%.

3. Augmentation du chômage dans les régions pauvres et limitrophes en raison de l'entrée des déplacés syriens sur le marché du travail et leur concurrence déloyale et injuste à la main-d'œuvre libanaise : avant la crise syrienne, entre 250 000 et 300 000 travailleurs syriens travaillaient au pays en particulier dans les secteurs de l'agriculture et de la construction, mais depuis le début de la crise syrienne les zones frontalières et limitrophes éloignées ont dû faire face à un flux de milliers de travailleurs syriens qui cherchent du travail à des conditions compétitives et maniables au niveau de la rémunération, des heures de travail et des avantages sociaux, ce qui a provoqué la perte par beaucoup de Libanais de leurs activités ainsi que l'augmentation des taux de chômage.

4. Baisse des revenus dans les régions pauvres : les enquêtes de l'évaluation des besoins démontre que dans certaines régions où vivent les plus vulnérables, les salaires ont chuté de 50% au cours des deux dernières années en raison de la détérioration des conditions de sécurité, la concurrence et l'offre pléthorique sur le marché du travail par les déplacés et leur approbation de toucher un salaire moindre, en plus du ralentissement de l'activité économique et la fermeture des frontières posant ainsi des restrictions sur le trafic commercial et les opérations de contrebande.

Les études des agences des Nations Unies indiquent dans ce contexte que l'afflux des déplacés syriens vers les régions les plus pauvres du Liban conduit à une augmentation des dépenses des familles pauvres dans les communautés d'accueil en raison de l'inflation des prix des denrées alimentaires et d'une pression croissante pour l'obtention de services fondamentaux en matière de santé, d'éducation, d'électricité et d'eau. Ces conditions engendrent une aggravation de la pauvreté au Liban ainsi qu'une privation plus prononcée et font en sorte que le nombre de personnes pauvres au Liban dépasse les 2 millions.

Recommandations

La crise syrienne est passée d'une crise de déplacement temporaire à caractère humain nécessitant un secours international limité, à une crise de demande d'asile ou d'éventuelle implantation des Syriens, après que le Liban a connu le premier exode des réfugiés palestiniens depuis plus d'une moitié de siècle. Cette crise s'étend sur le long terme. Elle est compliquée et complexe et a des impacts économiques, sociaux et financiers. Elle est susceptible de s'aggraver de manière spectaculaire dans la phase suivante en raison de la densité des déplacés syriens atteignant plus de 38% de la population libanaise, de la réduction de l'aide étrangère de moins de 35% par rapport au montant souhaité, des faibles moyens du trésor public, du déficit budgétaire qui dépasse les 10,5% du PIB, des complexités croissantes de la région, de l'embrassement des divisions internes au sujet de la crise syrienne, de la confusion des autorités et de l'absence d'adoption de décisions claires inhérentes au déplacement.

Ces problèmes affaiblissent la capacité du gouvernement à élaborer un plan national global pour faire face à la crise de déplacement et à prendre des mesures stratégiques pour la traiter, d'autant plus que les mesures internationales de secours sont devenues inadéquates, et qu'il est impératif de les seconder par des mesures ou une démarche d'investissement dans le développement (créer des opportunités d'emploi, fournir de l'énergie, assurer des abris aux déplacés, améliorer les infrastructures ...) afin de contenir la crise.

Les recommandations les plus importantes pour contenir la crise des déplacés syriens sont les suivantes :

1. Intensification des efforts déployés par les autorités libanaises pour accroître le volume de l'aide internationale : la faiblesse des moyens du Trésor public, le niveau alarmant du déficit du budget public (10% de l'économie) et le nombre croissant de déplacés syriens qui est arrivé à 50 000 déplacés par mois dont plus de 70% sont marginalisées et pauvres, imposent au gouvernement libanais de demander une aide financière plus élevée de la communauté internationale pour assurer la stabilité économique et sociale du pays, d'autant plus que l'aide financière a été insuffisante au cours des dernières années, puisqu'elle n'a pas dépassé 200 millions de dollars en 2012, 800 millions de dollars en 2014 et 1 milliard de dollars en 2015. Cette aide internationale était directement allouée aux déplacés syriens par l'intermédiaire d'organismes internationaux de secours et de l'aide humanitaire sans passer par le gouvernement libanais ou le trésor public, encourageant ainsi les déplacés à rester au Liban ou leurs parents et amis à s'y installer. La contribution du Haut Commissaire des Nations Unies s'est élevée de 13,5 millions de dollars en 2010 à 370 millions de dollars en 2014.

Le gouvernement libanais, est en mesure, après le récent déplacement d'environ 400 000 réfugiés syriens en particulier de la Turquie vers l'Europe, qui a provoqué une crise humanitaire, sociale et sécuritaire, de bénéficier de la décision de ces pays à accroître leur aide financière aux pays d'accueil des réfugiés.

2. Les autorités libanaises doivent coordonner avec les donateurs afin d'allouer une partie de l'aide financière à des projets d'investissement relatifs au développement et qui contribuent à faire bouger l'économie, à créer des opportunités d'emploi et à promouvoir la solidarité sociale dans les zones accueillant les déplacés syriens. Elles doivent aussi œuvrer en coordination avec les agences des Nations Unies afin d'éviter la suspension de l'aide alimentaire dans le cadre du Programme alimentaire mondial touchant 1,1 million de déplacés syriens, puisque ceci exposera les camps à des tensions et des troubles en raison de l'incapacité des déplacés à assurer de la nourriture et des vêtements à leur famille.

Les besoins financiers des déplacés syriens au Liban en 2015 sont estimés à environ 1 760 milliards de dollars, selon le Haut Commissaire des Nations Unies. Le Liban a déjà reçu environ un milliard de dollars, soit 57%. Les besoins financiers sont répartis sur les secteurs suivants :

- La protection humanitaire (ministère des Affaires Sociales) : 261 millions de dollars
- Logement (Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés) : 115 millions de dollars
- Les produits non alimentaires : 135 millions de dollars
- La sécurité alimentaire : 385 millions de dollars
- L'éducation et la protection des enfants : 196 millions de dollars
- L'eau, l'assainissement et l'hygiène : 122 millions de dollars
- La santé publique : 157 millions de dollars
- La cohésion sociale - PNUD : 164 millions de dollars.

La faiblesse de l'aide internationale est due à la difficulté des organisations internationales à déterminer le nombre de déplacés et leurs besoins, et ce, en l'absence de camps de déplacés au Liban, contrairement à la Jordanie et à la Turquie. Elle découle également de la division des partis au sein du gouvernement libanais sur la façon de traiter le dossier des déplacés, le gaspillage de fonds, la corruption et le manque de transparence dans l'utilisation de l'aide entre certaines organisations internationales et parties libanaises.

3. Déterminer le cadre juridique pour les Syriens au Liban (déplacés ou réfugiés) : le Liban n'a pas ratifié la Convention des Nations Unies pour les réfugiés de 1951 ni le Protocole de 1967. La Convention stipule que le statut de réfugié dans un pays impose aux autorités de ce pays des droits et obligations envers ces personnes ainsi qu'une responsabilité de les protéger contre les dangers. De même, il doit consolider leur dignité, leur fournir un abri sûr et des conditions de vie adéquates (abri, logement, santé, nourriture) pour la durée de leur séjour, répondre à leurs besoins et les aider à recommencer leur vie.

La Convention donne aux réfugiés des droits et des privilèges égaux aux citoyens des pays d'asile et impose à l'Etat des charges humanitaires, économiques et sociales.

Dans ce cadre, le droit international différencie entre deux types de déplacés, celles qui migrent vers d'autres lieux au sein de leur propre pays et celles qui traversent une frontière internationalement reconnue vers d'autres pays (les réfugiés). Un réfugié est une personne persécutée dans son pays à cause de sa race, religion, appartenance politique ou origine sociale, ou en raison de son appartenance politique et qui est forcée de fuir vers un autre pays.

Les autorités libanaises craignent que la signature de la Convention avec l'Organisation des Nations Unies implique l'implantation des déplacés syriens au Liban ou de les garder pendant de nombreuses années. Elles craignent aussi d'être

assujetties à des droits et obligations, d'être obligées de les recevoir et par conséquent de décharger les pays donateurs des réclamations libanaises eu égard au soutien financier.

Les autorités libanaises ont réussi à la conférence de Berlin à obtenir une reconnaissance internationale affirmant que le Liban ne fait pas partie de la Convention de Genève de 1951 ni de son Protocole additionnel de 1967, applique ses dispositions volontairement et sans motifs obligatoires du fait que la loi libanaise ne prévoit pas des dispositions relatives aux réfugiés, et que la meilleure et la seule solution est de reconduire les réfugiés syriens dans leur pays.

Par conséquent, le gouvernement doit élaborer une législation claire et organisatrice des crises des demandeurs d'asile pour prévenir les confusions et les interprétations, d'autant plus que les organisations internationales au Liban traite les Syriens entrants en tant que réfugiés et non pas en tant que déplacés.

4. Etablissement de camps pour les déplacés syriens au Liban : cette opération a des avantages et des inconvénients.

Les avantages se présentent sous forme de facilitation des efforts de secours et de mitigation du fardeau sur les communautés d'accueil, tout en regroupant les déplacés dans des lieux donnés, permettant d'atténuer les tensions et les problèmes de sécurité et de contrôler leurs mouvements. D'autre part, l'établissement de camps comporte des inconvénients puisqu'une telle mesure provoquerait des inquiétudes chez certains de voir des expériences passées se répéter vu qu'auparavant les camps se sont transformés de temporaires à permanents. Des craintes de désaccords et d'incidents de sécurité entre les résidents des camps et les communautés d'accueil pourraient aussi émerger, accompagnées de préoccupations quant à leur transformation en niches armées et non sécurisées non assujetties au contrôle et à la surveillance de l'État et de la loi.

Les autorités libanaises doivent créer une administration liée administrativement au ministère de l'Intérieur et qui travaille sous la supervision de la Direction de la sécurité générale. Elle aurait pour but de gérer les affaires des déplacés syriens dans les camps à l'instar de la Jordanie avec pour mission de repérer les lieux d'établissement des camps et le nombre de déplacés ainsi que de localiser leurs lieux de résidence et de définir les conditions de leurs déplacements. Des cartes de services spéciaux leur seraient également décernées en vue de créer une base de données et d'éviter de transformer ces camps en niches armées et non sécurisées non assujetties au contrôle de l'Etat. Enfin, cette administration devrait établir une coordination avec les organisations et parties internationales concernées par le sujet des déplacés.

La mise en place des camps pour les déplacés syriens exige de l'Etat libanais une coordination avec la communauté internationale et les pays voisins, en particulier l'Etat syrien. Le gouvernement dispose en ce sens de plusieurs options :

a- Etablir des camps pour les déplacés syriens en territoire syrien sous l'égide de l'ONU et sur la base de son financement, mais cette option nécessite une coordination entre l'Etat libanais et l'Etat syrien.

b- Etablir des camps pour les déplacés syriens dans les zones tampons à la frontière libano-syrienne et à l'intérieur du territoire libanais, mais cette option, nécessite de trouver à la frontière, une vaste parcelle de terrain de centaines de milliers de mètres carrés, attendu que selon les normes internationales chaque déplacé syrien a besoin dans le camp de 35 mètres carrés, ce qui signifie que 30 000 déplacés dans le camp ont besoin d'une zone de minimum un million de mètres carrés (1,5 million de déplacés syriens se trouvent au Liban). Elle obligerait par ailleurs le gouvernement à assurer la protection et la stabilité et à assurer la sécurité des déplacés dans les camps frontaliers pour empêcher leur transformation en niche non sécurisée non assujettie au contrôle de l'Etat. Mettre en œuvre ces conditions est difficile actuellement en raison de l'interpénétration des terrains entre les frontières des deux pays et l'impossibilité d'imposer une sécurité et une stabilité militaire dans ces régions avec la dispersion des hommes armés de part et d'autre de la frontière ainsi que l'absence de coordination entre l'Etat libanais et l'Etat syrien.

c- Empêcher la création de nouveaux camps et garder les déplacés à leur lieu de résidence.

Enfin, le gouvernement doit renforcer les pouvoirs des autorités sécuritaires, notamment la sécurité générale pour contrôler les camps existants en attendant la disponibilité des conditions relatives à l'établissement de camps.

5. Revoir la politique d'ouverture des frontières et cesser de recevoir plus de Syriens déplacés : le nombre élevé de déplacés syriens menace l'entité existentielle et la stabilité sécuritaire, économique et sociale du Liban, puisqu'il avoisine selon le Haut Commissaire 29,5% de la population et 38% de la population selon les autorités libanaises.

Les autorités libanaises doivent prendre des mesures strictes pour contrôler les entrées aux frontières de manière légale et illégale, confiner le nombre de déplacés et déterminer les conditions de leur séjour, travail et lieux de résidence. Ceci nécessite la consolidation de la scène interne pour protéger l'intérêt public et éviter les tumultes sociaux entre les Libanais et les déplacés et pour réduire les risques sécuritaires croissants émanant du déplacement de milliers de personnes armées syriennes à l'intérieur du Liban.

Le gouvernement libanais a annoncé l'arrêt d'accueil de déplacés au Liban en excluant les cas humanitaires urgents (qui doivent être définis) et a refusé les cas d'exode de Syriens vers le Liban en provenance des régions voisines de la Turquie, de la Jordanie ou de l'Irak, et a exigé pour l'entrée au Liban la détention de papiers syriens lisibles.

Le gouvernement doit aussi :

- Exécuter un recensement du nombre de déplacés syriens au Liban
- Coordonner avec l'Etat syrien pour rapatrier progressivement les déplacés vers des zones sûres en Syrie
 - Encourager les Syriens déplacés à retourner progressivement dans leur pays
 - Destituer toute personne qui entre en Syrie et souhaite retourner au Liban de la qualité de déplacé en vérifiant si les Syriens qui sont au Liban possèdent un document officiel de déplacé
 - Définir les cas humanitaires pour faire entrer les femmes, les enfants, les personnes âgées et les patients ...
- Travailler pour fermer les frontières avec la Syrie ouvertes aux entrées illégales afin d'arrêter l'afflux de déplacés syriens vers Liban, contrôler les entrées légales aux frontières et s'assurer que les déplacés sont titulaires d'un document officiel syrien.

6. Créer un fonds de rapatriement : ce fonds sera financé par les pays donateurs et vise à encourager le retour volontaire des déplacés syriens dans leur pays en leur donnant des subventions qui leur seront versées directement à leur arrivée dans leur pays.

Ces subventions ont pour but d'aider les déplacés syriens dans la reconstruction, la restauration et la réhabilitation de leurs maisons démolies et le Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés aura la responsabilité de superviser le fonds en coordination avec le gouvernement libanais.

7. Lutter contre la corruption : la corruption et le ralentissement administratif affectent les opérations de secours en distinguant entre les régions et entre les catégories de déplacés, et causent des problèmes et des tensions entre les déplacés syriens eux-mêmes et entre les déplacés syriens et les communautés d'accueil qui se sentent préjudiciés et relèvent des inégalités lors de la distribution des aides.

8. Organiser la main-d'œuvre syrienne au Liban : l'impact de la crise syrienne sur le marché du travail libanais est considérable et se traduit par des taux élevés de chômage, en particulier chez les jeunes et les travailleurs peu qualifiés, une concurrence renforcée, une pression accrue sur les salaires, une détérioration des conditions de travail, une hausse de l'emploi illégal, une baisse du revenu et une augmentation du travail des enfants parmi les déplacés.

Les travailleurs syriens au Liban seront assimilés dans le cadre du développement, de l'investissement et de la création d'opportunités d'emploi, sur la base des mesures suivantes :

- Organiser la main-d'œuvre syrienne au Liban en trouvant des mécanismes de travail orientés vers les secteurs délaissés par la main-d'œuvre libanaise (selon l'OIT).

- La loi sur le travail promulguée en 1946 réglementant le travail des étrangers au Liban et les conventions bilatérales entre le Liban et la Syrie en matière d'emploi ne sont plus valables eu égard les flux massifs des déplacés, ce qui exige de la part des autorités libanaises de les réviser.

- Renforcer la capacité des communautés d'accueil en soutenant des projets de développement créateurs d'emplois.

- Créer des opportunités d'emploi par la réalisation de projets nécessitant une main-d'œuvre abondante (projets d'infrastructure : créations de routes agricoles, réhabilitation des infrastructures scolaires, réseaux d'irrigation ...).

- Demander à la communauté internationale (Nations Unies, pays donateurs) de fournir des aides flexibles pour le développement afin de faire face à l'impact du déplacement syrien sur le marché du travail libanais.

- Lutter contre le travail croissant des enfants syriens déplacés en renforçant le rôle et les pouvoirs des inspecteurs dans les ministères de l'Economie et du Travail et en poursuivant les institutions qui viole la loi en recrutant des enfants.

- Renforcer la politique salariale et l'organisation du travail dans le secteur informel, protéger le salaire minimum, garantir des opportunités d'emploi décentes, et améliorer la sécurité au travail.

- Améliorer l'administration du déplacement de Syriens pour éviter leur entrée aléatoire sur le marché du travail.

- Sanctionner le travail des Syriens sur le territoire libanais par l'obtention d'un permis de travail du ministère du Travail mentionnant les professions et les secteurs dans lesquels ils sont autorisés à travailler.

- Imposer une amende à tout employeur qui enfreint la loi en recrutant des travailleurs syriens sans permis de travail ou qui ne s'engage pas à les inscrire à la Caisse nationale de sécurité sociale, afin de limiter l'emploi illégal de travailleurs libanais.

- Imposer des sanctions contre les travailleurs syriens qui violent la loi en travaillant sans permis de travail en les extradant du territoire libanais.

9. Lancer des projets de développement local pour faire face au déplacement syrien : les nombres massifs de déplacés syriens dans les régions pauvres, la faiblesse de l'aide internationale et la difficulté de déterminer la durée de la crise, nécessitent que les autorités libanaises adoptent une approche de développement locale en plus des aides humanitaires

minimes dans le but des contenir la crise des déplacés.

L'approche consiste en ce qui suit :

a- L'adoption par le gouvernement d'un plan de développement économique à moyen terme, couvrant tous les secteurs vitaux afin d'améliorer le niveau de vie et les secteurs économiques qui génèrent des opportunités d'emploi, en collaboration avec les pays donateurs et les organisations non gouvernementales ainsi qu'en coordination avec les municipalités et les donateurs.

b- Le lancement de projets d'investissement pour le développement dans les zones de dispersion des déplacés qui contribuent à dynamiser l'économie locale et à créer des opportunités d'emploi rapides, à améliorer les services publics (santé, éducation), et à moderniser et à développer les infrastructures (eau, assainissement, logement, électricité ...). Ces projets seraient exécutés dans les secteurs suivants :

- Le secteur de la santé : créer ou élargir les centres de santé dans les régions pauvres d'accueil, intensifier les campagnes de vaccination, renforcer les capacités du système d'alerte précoce sur la présence de maladies et améliorer la qualité des services de santé.

- Le secteur de l'éducation : construire de nouvelles écoles ou ouvrir de nouvelles sections dans les écoles publiques des zones de dispersion pour assimiler un nombre croissant d'étudiants déplacés, faire quelques ajustements dans les programmes scolaires qui seraient ressemblants à ceux en Syrie pour aider les élèves déplacés à s'y adapter et généraliser les heures du travail durant le second quart.

- Secteur de l'infrastructure : réhabiliter des réseaux d'eau et d'assainissement, moderniser et élargir leurs capacités, prendre des précautions pour éviter la pollution des eaux souterraines, soutenir les municipalités financièrement et techniquement pour renforcer leurs capacités de gestion de l'assainissement et de l'accès à l'eau saine dans les zones de dispersion. Ceci exige aussi d'exécuter des projets d'investissement visant à augmenter la capacité de production énergétique pour répondre à la demande supplémentaire en électricité par les déplacés syriens, de travailler avec les municipalités pour fournir des abris et des centres d'hébergement et de réhabiliter les bâtiments qui constituent un danger.

c- Le gouvernement doit demander aux agences de secours des Nations Unies d'accorder une aide humanitaire aux familles libanaises pauvres à l'instar des familles syriennes déplacées pour éviter la création des tensions entre les déplacés et les communautés d'accueil.

10. Créer un fonds de développement en coopération avec la communauté internationale et locale, consacré au financement des projets de développement des lieux de

dispersion des déplacés, notamment les zones les plus démunies. Ces projets renforcent l'activité économique, l'infrastructure et les services sociaux et aident à résoudre le problème de l'hébergement des déplacés syriens.

11. Le gouvernement doit faire face aux problèmes causant des conflits entre les déplacés et les communautés d'accueil. Ainsi il doit œuvrer à :

- Contenir les tensions entre les communautés d'accueil et les déplacés :
 - Lancer des programmes d'échange d'expériences et de compétences, trouver de nouvelles opportunités de travail productif et élargir l'envergure des projets nécessitant une main-d'œuvre abondante pour faire face à la concurrence sur les ressources, les services et les opportunités d'emploi.
 - Permettre aux municipalités, à la société civile et aux dirigeants locaux d'exercer des fonctions de médiation pour trouver des compromis et des ententes afin de gérer les différences d'affiliations politiques et culturelles.
 - Promouvoir la participation active pour attirer l'attention des organisations civiles et des employés (après leur formation) sur les charges liées à la prestation de services, et ce pour appuyer les efforts internationaux et gouvernementaux, et lancer des programmes d'entrepreneuriat et d'apprentissage de métier pour contrer la propagation de courants religieux et politiques et le manque de participation civile.
 - Donner les moyens aux acteurs sociaux d'améliorer leur capacité à faire face aux problèmes pour contrer l'absence de participation aux efforts de secours.

- La coordination entre les autorités concernées par les déplacés et les communautés d'accueil :
 - Améliorer la coordination entre les organisations internationales, le gouvernement, la société civile et les organismes compétents et créer une base de données pour limiter la dispersion des efforts de secours, le chevauchement des efforts de secours ainsi que celui des activités des parties concernées, le dédoublement des activités et le gaspillage des ressources.
 - Mobiliser les cadres des organisations locales et civiles disponibles ainsi que leurs pairs parmi les déplacés pour couvrir le manque de ressources et de compétences en matière financière, technique et organisationnelle.
 - Bénéficier des talents et des ressources locales et encourager les normes d'efficacité et de responsabilisation pour faire face à la corruption et à l'exploitation des circonstances.

Les politiques de réforme

Les bases de la réforme : mode et plan*

L'on ne peut envisager la réforme que par un ensemble de règles qui ouvrent la voie à l'économie libanaise vers un nouvel horizon ; un horizon qui contribue à renforcer sa résilience et sa capacité à croître, à augmenter le niveau de vie des classes sociales libanaises, à améliorer le flux d'investissements au Liban ainsi qu'à consolider sa situation prospère, et ce, dans un cadre économique régional et international critique et dans une conjoncture politique régionale et internationale délicate et incertaine.

Première règle : se réapproprier les marges de manœuvre. C'est à dire œuvrer à diminuer, voire à éliminer le déficit budgétaire qui se creuse. Il s'agit d'une nécessité qui pourrait être traitée grâce à un ensemble connu de mesures susceptibles de promouvoir le niveau de collecte d'impôts, sans toutefois augmenter les taxes et les droits de douane, et ce, en luttant contre la corruption et la fraude fiscale, en fixant des plafonds pour certains projets, en mettant fin au gaspillage et au recrutement aléatoire et en contrôlant les dépenses non productives. Il faudrait également élaborer un plan qui assure le courant électrique jour et nuit et qui est dénué de tout problème technique, financier ou économique, et ce, une fois que les contraintes administratives ont été surmontées et que la production privée a été lancée, surtout si le tarif est inférieur à celui adopté pour les générateurs. Réaliser un tel plan à la lumière de la baisse des cours du pétrole n'est pas une illusion, mais nécessite un effort dans le but de franchir les obstacles, de lancer le concept de rénovation et de garantir l'efficacité à faire face aux différentes pressions et aux intérêts divers.

Par ailleurs, le travail assidu visant à lancer les opérations de privatisation dans les domaines de la communication et des services aéroportuaires peut, en sus des ressources financières, générer un excellent rendement dans deux domaines importants, notamment la gestion de l'Internet et l'élargissement de la portée du travail dans les secteurs de la communication et du transport.

Deuxième règle : activer la réforme administrative, lancer le gouvernement électronique, diminuer progressivement le nombre d'employés dans les administrations non productives, entamer la plus grande opération de rationalisation de l'administration de façon à augmenter les salaires et réduire progressivement et d'une façon équilibrée la formation. De plus, recruter des cadres à hautes compétences dans les centres principaux contribuera fortement au renforcement des services publics.

(*) Samir Nasr

Troisième règle : mettre en application toutes les recommandations relatives à l'attraction des investissements et en particulier celles liées à l'accélération des affaires judiciaires, à la protection de la propriété privée, aux droits des minorités, à l'organisation des affaires commerciales, à la création de la bourse, à l'activation des régions économiques, à la généralisation des prêts soutenus et aux accomplissements dans les secteurs de l'électricité, de l'Internet, de la communication et aéroportuaire. Le Liban pourrait ainsi devenir un centre équivalent ou alternatif aux pays qui ont su comment attirer les sociétés étrangères et créer des opportunités de travail.

Une dizaine de recommandations relatives au développement du milieu des affaires et notamment à la création ou à la fermeture des entreprises ainsi qu'à la facilité de traiter avec les autorités judiciaires et de réglementation, ont été publiées.

Quatrième règle : mettre en place une politique de sécurité sociale reposant sur l'assurance vieillesse, la généralisation de l'assurance maladie et la politique de transport public, augmenter les prêts de logement, établir la loi sur les loyers, créer un « fonds de solidarité » pour les cas sociaux incurables, donner le coup d'envoi à la construction des infrastructures dans les régions éloignées et promouvoir l'éducation publique et l'université libanaise.

Cinquième règle : lancer des projets de construction, notamment l'établissement de réseaux de connexion entre les régions, la réduction du trafic dans la région du grand Beyrouth et le lancement des projets liés à l'eau, aux barrages, aux égouts sanitaires, aux traitements des déchets et des eaux usées dans les régions, et ce, en fonction d'un plan national clair, discuté et approuvé par le Parlement, à condition que ces projets entrent en vigueur après avoir reçu des ressources suffisantes découlant de prêts externes.

Sixième règle : élaborer les règles du centre financier de Beyrouth en mettant en place une série de mesures visant à lancer la bourse et les marchés financiers d'une façon contrôlée et transparente, créer des fonds d'investissement et des outils financiers pour remettre le Liban sur la carte des centres de transactions financières et revigorer le secteur bancaire afin de faire de Beyrouth un centre d'attraction des compétences et des outils en matière financière, ce qui permettra le retour de milliers d'experts financiers libanais d'autres pays qui eux offrent des opportunités de travail dans ce genre d'institutions.

Septième règle : s'intéresser à l'environnement, non seulement en traitant les déchets, mais également en luttant contre la pollution, en appuyant l'accord international visant à mettre fin à la dégradation de l'air, de la terre et de la mer, en utilisant les carburants les moins nuisibles,

en adoptant une transition progressive vers l'énergie alternative, en lançant de larges opérations de boisement, en adoptant le transport public, en négociant avec les industries polluantes et en passant graduellement de l'utilisation du gaz à celle de l'énergie solaire.

Huitième règle : privilégier la richesse agricole dans toutes ses composantes ainsi que la production alimentaire, et exploiter tous les outils promotionnels, techniques et de financement dans le but de fonder un secteur agricole capable d'infiltrer les marchés extérieurs, même si cela requiert une transition progressive de la culture du tabac à celle de produits agricoles, sur la base de paiement d'indemnités adéquates aux agriculteurs. Cette démarche exige un respect des politiques d'irrigation et d'excavation des puits artésiens, une concentration sur l'agriculture et la sauvegarde de l'environnement.

Neuvième règle : prioriser les questions de santé publique, y compris tous les outils de prévention, de sensibilisation et de contrôle à l'égard de toutes les répercussions sur la santé. Œuvrer à une coordination dans le secteur hospitalier en faveur d'investissements, promouvoir le tourisme médical, assurer une orientation et créer une banque de données afin de profiter au maximum de tout le potentiel existant au Liban. En outre, il serait important d'adopter un livret médical qui permettrait de connaître l'historique médical du patient pour améliorer les résultats des traitements.

Œuvrer sérieusement à fonder des centres de traitement au Moyen-Orient pourrait attirer des milliers de patients, ce qui permettra au secteur de rehausser sa qualité et de fournir des milliers d'opportunités de travail à des milliers de médecins libanais.

Dixième règle : s'intéresser aux questions liées à l'éducation et à l'enseignement de façon à garantir une amélioration généralisée de la qualité, et ce, par l'intermédiaire d'une agence indépendante pour l'enseignement supérieur qui interdirait de manière systématique la présence d'universités à but commercial. Penser aussi à améliorer le niveau d'éducation et à octroyer à tous les diplômés l'appui nécessaire leur permettant d'être reconnus de par le monde. De même, mettre fin au chaos dans le domaine de l'enseignement, appuyer l'institutionnalisation, assurer la vérification des cursus et garantir leur conformité aux normes internationales reconnues constituent la base certaine d'une éducation plus efficace qui renforcerait le capital humain du Liban. Par ailleurs, le contrôle de la qualité de l'enseignement dans les cycles primaires et secondaires permettra de former des générations dotées de capacités et de compétences essentielles.

Onzième règle : créer des opportunités de travail ; ceci n'est faisable qu'en adoptant une série de mesures susceptibles d'accroître les incitations à l'investissement, d'attirer les

entreprises et de développer les secteurs en leur accordant un appui relatif à leurs situations, de façon à permettre l'accélération de leurs activités. Nous pouvons citer en exemple les entreprises numériques soutenues par la Banque du Liban, les sociétés de produits alimentaires qui ont crû grâce à la qualité de la production, les marques de vin qui ont été lancées après plusieurs réussites en matière d'exportation et l'habitat et l'investissement industriel et écologique ayant reçu un soutien. Par ailleurs, IDAL offre une série d'incitations fiscales à plusieurs projets. En effet, il serait logique de rassembler ces activités et de leur assurer un ensemble de mesures de soutien compétitives, c'est-à-dire liées au financement, à l'impôt, à la gestion, à la commercialisation et à la technique, à condition de créer des opportunités de travail en parallèle à l'exportation, à l'investissement dans les régions rurales, à la sauvegarde de l'environnement, à la créativité et au transfert des activités de l'étranger vers le Liban et à d'autres normes de développement.

Toutefois, la base du soutien doit résider dans l'augmentation de la main d'œuvre libanaise.

Douzième règle : se concentrer sur la culture, l'art et la créativité de tout genre, étant donné qu'ils constituent la qualité promotionnelle du Liban pouvant infiltrer le marché, créer des opportunités de travail et construire une image positive et attractive.

Il s'agit de l'économie du savoir, de la culture et de l'expression artistique. Et rien, en effet, n'empêche la production de films ou tous genres d'activités artistiques et culturelles, même si le rendement est faible ou s'inscrit dans la durée.

Treizième règle : encourager la recherche scientifique, la créativité, les incubateurs et tous genres d'entreprises émergentes. L'innovation scientifique est le pilier de la croissance et elle constitue l'énergie du pays. Elle crée des opportunités d'investissements diverses et considérables. De plus, elle crée une valeur ajoutée à toutes les activités et donne un élan formidable à la production à caractère classique dans le secteur industriel, des applications numériques ou dans d'autres secteurs encore.

Encourager ces activités est primordial si nous voulons relever le niveau de rendement de l'économie libanaise et des activités à l'échelle locale et internationale.

Quatorzième règle : Perfectionner le travail des municipalités afin de régler les problèmes quotidiens dans les régions et les villages. Ces organismes pourront fournir des services et lancer de petits projets susceptibles de promouvoir l'investissement. Fournir une couverture sociale, effectuer un travail écologique, assurer des conditions économiques convenables,

améliorer les conditions de logement, l'urbanisation et le traitement des déchets, assurer l'énergie, l'eau, l'irrigation et les zones de stationnements ainsi que tous les autres services sociaux dont les soins de santé devraient constituer le cœur du travail des municipalités. Par ailleurs, le volume de travail dépend de la taille et des ressources de la municipalité, ainsi que de sa capacité à offrir un soutien.

La décentralisation commence par une municipalité capable d'assurer un appui aux services et aux activités de manière plus solide et plus efficace suivant les besoins propres à un environnement social déterminé. D'où la nécessité de mettre à la portée des municipalités des capacités, des possibilités et des prérogatives plus larges.

Cette règle n'a pas pour objectif d'établir une évaluation quelconque, mais elle vise à faciliter l'accès des citoyens aux services, à encourager les rencontres entre les responsables et les résidents d'une région donnée et à faire en sorte que la démocratie assure une interaction loin de la politique étroite, et plutôt axée sur des besoins, des capacités et des réalisations concrètes qui sont susceptibles d'améliorer la vie quotidienne des citoyens. Ce contexte pourrait être une arène où la concurrence entre les municipalités deviendrait une incitation à un travail plus productif.

Quinzième règle : cette règle réside dans la mise en application d'une série de mesures visant à améliorer les affaires sociales et la caisse d'assurance chômage, à relancer le département du bien-être social, à améliorer le rendement de l'agence de recrutement, à créer des centres de formation intensive pour certains métiers dans les secteurs des services ou de l'industrie, à réanimer le projet vert et à améliorer le travail des organisations non gouvernementales au moyen de la sensibilisation, de la coordination et de l'orientation afin de renforcer la société civile, de créer une agence pour les réfugiés, ayant pour but de répondre à leurs besoins et à les préparer à leur retour en Syrie après en avoir donné les moyens aux chefs de famille, et ce, en coopération avec les organisations internationales.

- Ces règles doivent coexister et s'appliquer sur la base d'une coordination continue. Nous sommes convaincus que le Liban peut, dans le cas où la situation politique se stabiliserait à court terme, réclamer des aides colossales, puisqu'il abrite 1,5 million de réfugiés syriens et qu'il jouit d'une stabilité sécuritaire et politique, et du fait qu'il forme une barrière contre l'immigration vers l'Europe et qu'il contribue indirectement au règlement d'une partie de la crise de l'immigration. Cette aide empêcherait également sa ruine qui pourrait mener à une grande crise dans la Méditerranée. La Turquie a reçu 3 milliards d'euros et pu négocier avec brio avec

l'Europe. Quant à nous, nous pouvons lancer une campagne pour gagner davantage si nous réussissons à négocier et à présenter nos projets.

- Par ailleurs, se concentrer sur l'investissement dans le secteur pétrolier afin de parvenir, dans quelques années, à assurer des ressources financières est très important, dans l'attente de contribuer un de ces jours à la construction de la Syrie et de profiter de l'énergie de l'Iraq dans le développement ; ces deux pays constituent en effet des sources d'approvisionnement à long terme.

- Préparer un milieu propice au développement est une mission qui peut être exécutée dans l'immédiat, sachant que certaines réformes nécessitent une vision, une volonté et une entente sur la priorité d'assurer une certaine marge de manœuvre eu égard aux réformes.

Ce plan modeste jette les bases d'un comportement rationnel et permet de surpasser progressivement une phase très délicate en se fondant sur :

1- des procédures de réformes structurelles pour réduire intensivement les dettes d'ici à 5 ans, et ce, afin d'atteindre des limites acceptables (80 à 90 % du PIB).

2- la réclamation d'aides, à court terme, estimées à des sommes pouvant atteindre 5 milliards de dollars d'ici à 3 ans (d'où la nécessité d'activer la politique extérieure et d'augmenter les pressions sur les pays donateurs).

3- la concentration sur l'exploration durant les années à venir pour avoir un rendement d'ici 6 à 8 ans (il est bon de noter qu'il est possible de déterminer le volume du stock, après l'exploration et au début de l'extraction du pétrole).

4- la préparation de la phase de reconstruction en Syrie pour que nous soyons capables de fournir des services dans un délai de 3 ans (équiper les entreprises libanaises de tous les accessoires nécessaires).

5- l'attente que le développement soit relancé en Iraq pour que nous soyons prêts dans 3 ans.

6- l'avantage de l'ouverture de l'Iran au monde pour lancer la coopération durant les deux prochaines années (intensifier les exportations, envoyer des délégations techniques, entreprendre des investissements commerciaux).

Cependant, pour ce qui est des moyens et des outils, ils sont tous disponibles, grâce un dispositif bancaire efficace, établi dans le cadre d'un secteur bancaire et financier solide et d'une bonne structure administrative, même si cette dernière est actuellement gangrénée et nécessite une réhabilitation. Ce dispositif devrait par ailleurs être aussi fondé sur des capacités humaines excellentes, un capital nécessitant un climat d'investissement propice aux expatriés et un réseau intégral à l'étranger qui pourrait apporter les connaissances, les compétences et les capacités et permettre de forger des relations avec les institutions qui offrent un soutien.

La réforme est un processus cumulatif. En effet, dès que les coûts auront baissé et que les climats convenables auront été assurés, à chaque fois qu'un pas sera fait, des opportunités de travail seront créées.

Ce plan, s'il reçoit l'unanimité, a beaucoup de chances de réussite et dans ce cas, ses conditions et règles s'articuleront autour de 5 axes de travail :

1- Une entente politique de grande envergure suivant un protocole d'entente qui détermine toutes les composantes de la réforme et précise ses conditions et son mode d'exécution.

2- Une transparence totale à l'égard des objectifs et des phases d'exécution, du coût, des contraintes et des issues, à l'aide d'une publication complète de tous les détails relatifs aux étapes de ce plan. Une documentation complète des procédures, une estimation adéquate de leur efficacité et la promulgation de décrets pertinents seront des contributeurs clés.

3- La participation de toutes les parties à la discussion afin que ce dialogue reçoive l'unanimité sur le plan national et civil (y compris les parties économiques et sociales) à condition que soient publiées des ébauches complètes comprenant les sujets minutieusement signalés et calculés suivant des estimations réalistes et des procédures exécutables.

4- L'exécution de programmes visant à lutter contre la corruption, l'intégration de la transparence totale dans les dépenses et la distribution de crédits par l'apport de précisions sur les programmes de surveillance et de vérification et en œuvrant à mettre fin à toute trace de gaspillage qui représente un genre de corruption grâce à une diminution périodique et minutieuse des dépenses inutiles.

5- Une évaluation périodique du plan fondée sur la participation du Parlement à la révision des détails de l'exécution, y compris les contraintes et les problèmes, afin que le processus de réforme aille de l'avant à chaque fois qu'il est entravé par le travail des différents membres de postes de responsabilités ou de groupes d'intérêts.

Pour cette raison, les processus de suivi sont d'une très grande importance, surtout qu'ils donnent une force et une légitimité au processus de réforme pouvant parer à toute lacune existante et apporter des solutions éventuelles. En effet, les questions de privatisation et de partenariat doivent faire l'objet d'une vérification intégrale et d'une évaluation de leurs avantages sur le court et long terme directement et indirectement, sur les plans économiques, financiers, sociaux et environnementaux.

D'autre part, certains obstacles politiques pourraient retarder le règlement de divers problèmes.

Grâce à l'adoption des règles, à la présentation de programmes, à la formulation d'avis, à

la mise en place progressive de mesures, au lancement du système de surveillance et de suivi et à l'évaluation suivant « un protocole d'entente écosociale », la série des politiques à adopter serait placée dans un seul panier intégral et singulièrement essentiel.

- Les procédures partielles et l'augmentation aléatoire des taxes, l'adoption de politiques incomplètes ou n'importe quel déséquilibre saperont le travail, car la perception ne saura être complète et les procédures seront inacceptables. Par conséquent, les budgets annuels doivent être adoptés dans le cadre des programmes, et ce, pour plusieurs années. L'exemple le plus pertinent est celui de « la grille des catégories et des salaires » pour laquelle un plan intégral de réforme administrative est essentiel et comprendrait : la préparation minutieuse de postes de fonctionnaires et du plan de distribution des tâches, l'augmentation du rendement, de la productivité et des horaires de travail et le lancement du gouvernement électronique. Selon le plan, il faudrait également bénéficier de la retraite pour ne pas augmenter le nombre de postes, augmenter progressivement la grille de façon à prendre en considération l'état du Trésor public, l'augmentation du pouvoir d'achat, l'inflation et les effets sur la productivité dans le cadre de l'activation des services publics. Toutes ces questions épineuses doivent faire l'objet d'une analyse, économique, financière et sociale logique.

- Quant aux réformes sociales, elles devraient mener à l'augmentation des opportunités de travail et à l'amélioration de la compétence et de la productivité, et non pas seulement à un soutien financier.

- La croissance est un processus compliqué basé sur la confiance dans : premièrement, la perception globale et intégrale, deuxièmement, la crédibilité dans l'application, troisièmement, la qualité des responsables, quatrièmement, le réalisme, cinquièmement, la transparence et sixièmement, l'ouverture d'horizon. Tous ces éléments exigent une qualité donnée de procédures qui renforcent la crédibilité de la décision publique et son respect du processus adopté et permettent une adaptation aux exigences des situations économiques et sociales. De plus, il serait nécessaire de profiter des expériences étrangères, afin de remettre les pendules à l'heure : certains exemples réussis en Norvège (dans la gestion des affaires pétrolières), à Dubai (dans la gestion des affaires des citoyens), à Singapour (dans l'attraction des investissements), ainsi que dans certains pays d'Europe de l'Est (dans la relance de la croissance) et au Luxembourg (dans l'instauration du centre financier) qui sont des pays avoisinant la taille du Liban, pourront constituer un cadre d'action et une source d'idées ainsi que des occasions pour comparer les résultats, sachant que ces pays ont connu de grands défis avant d'atteindre le maximum d'efficacité.

- Par ailleurs, l'activation du Conseil économique et social permet de paver la voie à une discussion scientifique pondérée, professionnelle et numérique pour tous les projets et les décisions, quelles que soient leurs retombées économiques, financières et sociales et constitue

une base pour soutenir fortement ce processus développemental selon le plan de « l'organisme de contrôle, de suivi et de surveillance » dont la fonction est d'établir une coordination, d'explorer les failles, de proposer des solutions et de surmonter les obstacles afin d'arriver à une mise en application complète des « 15 règles », y compris les procédures complémentaires ou alternatives qui doivent être prises en compte afin que le travail soit cohérent et efficace. Ce cadre est en effet le meilleur et le moins coûteux. L'accord de Taëf a prévu ce cadre et a considéré qu'il jouit d'une légitimité et qu'il est capable de représenter les parties non représentées au sein du Parlement.

- Le financement requis deviendra possible pas seulement grâce aux prêts externes (et ô combien nombreux !) et au financement interne (qui nécessite le lancement du partenariat entre les secteurs public et privé dans le cadre du programme PPP, d'une privatisation ou de tout genre de prêts), aux aides européennes (à cause des réfugiés), aux fonds d'investissement (lors du lancement des marchés financiers), à l'investissement étranger direct ou à l'investissement des Libanais résidents ou non résidents. De fait, quand le chantier sera entamé, avec toutes ses constituantes, les solutions deviendront simples à la lumière de la flexibilité en matière d'action et d'ouverture à toutes les possibilités, notamment après que les procédures relatives à la diminution du déficit auront porté leurs fruits en ouvrant la voie à la rationalisation des dépenses et à l'efficacité des dépenses publiques. En outre, les développements à l'étranger sont sur la voie de l'amélioration à court terme (deux ou trois ans), ce qui permettra de profiter rapidement des opportunités qui se présentent. Toutefois, durant la phase transitoire, le travail sérieux doit se faire sur la scène locale.

- Le facteur vitesse (non pas le facteur hâte) exige une prise de décision progressive qui soit discutée intensément afin d'être adoptée dans un délai déterminé, contrairement à aujourd'hui où les lois économiques, financières et commerciales figurent pendant dix ans sur les ordres du jour sans être exploitées.

Ces échéances sont donc importantes pour que nous lancions le travail avec assiduité et sérieux, ce qui implique l'activation du travail du Parlement et de ses commissions de façon à agir en conséquence avec enthousiasme, et ce, dans le cadre de délais déterminés.

Certaines décisions nécessiteraient des lois « urgentes » ou des décrets législatifs, ou d'accorder au gouvernement des prérogatives exceptionnelles avec la possibilité de révision, au besoin. Quel que soit le moyen ou la méthode, il faudrait achever le travail en entier dans un délai acceptable.

Cet atelier de travail ne saurait être tributaire d'une considération politique quelconque, mais plutôt d'une volonté nationale globale de réforme et de reconstruction de l'économie libanaise dans le cadre d'une opération de rénovation et de développement dans le but de faire face aux difficultés et de dépasser la phase transitoire dans laquelle nous vivons.

Ces solutions pourraient être plus simples que les solutions politiques, toutefois elles sont plus difficiles que le point de vue affirmant qu'elles nécessitent une équipe de travail cohérente et compétente capable de promouvoir ce processus pour le bien de tous les Libanais, quelle que soit la conséquence du conflit régional. La résilience et ensuite la croissance et la prospérité ne généreront aucune partie, même si le conflit politique persiste sur certains plans.

- Toutefois, il faudrait qu'un « gouvernement de travail » assume cette responsabilité même s'il devait retirer des sujets épineux de certaines de ses prérogatives et se référer à un organisme de dialogue pour œuvrer à faire mûrir le travail de façon à accélérer le processus d'avancement.

- Un tel programme suppose également que le Parlement se charge du contrôle, de la législation et du suivi, en séparant le poste de député de celui de ministre afin que le travail des deux autorités soit équilibré et non entremêlé.

- Il faut, avant tout, une rencontre nationale afin d'adopter le plan et de donner le feu vert à son application de la part du « gouvernement de travail » en créant l'organisme de suivi, en activant le Conseil économique et social et en déterminant le rôle de l'organisme de dialogue et du Parlement durant la période de repos nécessaire pour remettre le Liban sur la voie de la réforme structurelle après un profond sommeil qui a duré 10 ans ou 25 ans, voire même 45 ans, dans certains cas.

- Ce travail est nécessaire maintenant, vu le retour de la croissance à zéro, l'aggravation du déficit qui a atteint 2,5 milliards de dollars en 2015, la baisse de l'activité dans des secteurs primordiaux de 20 à 40%, l'augmentation du taux de chômage de 25% (37% pour les jeunes) et un certain blocage au niveau de l'émigration vers les pays pétroliers à cause des crises, de la réduction des prix du pétrole, de l'augmentation des demandes sociales, de l'unification de la crise syrienne à la cause des migrants et des réfugiés, de la régression grandissante des services publics et de l'aggravation du déficit dans les domaines des finances publiques et de l'échange commercial.

- Il est possible de faire face à la crise sur tous les plans, grâce aux ressources humaines créatives, aux capacités financières dans les banques, aux cadres suffisants pour le travail, à la demande croissante dans les pays voisins qui ont perdu une partie de leur capacité productive, aux caractéristiques générales d'investissement au Liban, à la position éducative importante ainsi que d'autres caractéristiques qui rendent le Liban capable de faire preuve de résilience, parmi lesquelles la grande flexibilité des entrepreneurs en matière de réponse et d'adaptation. Sur ce, cette mission n'est pas impossible pour un pays qui a su résister face à toutes les crises.

- En effet, l'optimisme à l'égard de la réalisation de ce « miracle » n'est pas impossible vu le haut degré de pragmatisme dont jouit ce pays qui a su comment rester en vie après avoir vécu des situations poussant d'aucuns à prétendre sa fin.

La décentralisation pour l'intérêt du Liban*

En ces temps où penser n'est plus qu'un acte machinal, en ces temps où la profanation a pris le dessus, laissant derrière elle une conscience inconciliable avec la marche actuelle des choses, la décentralisation continue de s'imposer comme un concept réformateur et comme un engagement solennel, s'il est souhaité au Liban de demain, qu'il réponde, autant soit peu, aux aspirations méritées des Libanaises et Libanais issus d'un Etat, qui lui, mérite cette désignation...

Depuis les années 30 du siècle passé, le terme « décentralisation » fait son entrée avec Émile Eddé dans le vocabulaire politique. Dans les années 60, la décentralisation devient avec le Mouvement national une exigence à des fins de participation élargie pour qu'enfin les Forces Libanaises la désignent comme solution de rechange à la fédération qui n'est en fait jamais apparue comme un projet abouti. Dans un cadre d'échange de propositions, de stabilité menacée et de crises répétées, l'entérinement de l'accord de Taëf donne un nouveau souffle à la décentralisation qui fait alors l'objet d'un consensus national. L'accord de Taëf octroie ainsi au pays son caractère de décentralisation définitif et efface toute réserve que certains auraient émise à son égard. Le Dr Khaled Kabbani, un des grands auteurs sur la décentralisation qui a participé aux négociations de Taëf s'exprime à ce sujet¹ :

« L'accord de Taëf a veillé à mettre fin à la polémique sur la forme de décentralisation exigée et à supprimer toute confusion ou interprétation du concept de décentralisation en la désignant comme « décentralisation administrative. » De ce fait, l'accord met fin au débat sur la structure de l'Etat et de son organisation politique et administrative. Par ailleurs, il réforme le système et la structure des services publics sur le plan administratif et non politique. » (Dr Khaled Kabbani, indicateurs et degré de centralisation et de décentralisation : la décentralisation administrative au Liban : la problématique et l'application, The Lebanese Center for Policy studies, 1996, p 125).

(*) Ziad Baroud

(1) C'est ainsi qu'avaient été déclenchées des discussions au sein du parlement lors du débat sur le projet de loi sur la décentralisation qu'avait proposé le cabinet du Premier ministre Salim El Hoss en 1999, en raison de la formule « la reconnaissance des intérêts privés des communautés » mentionnée dans les motifs du projet précité et qui avait suscité les réserves de certains.

La décentralisation dans l'accord de Taëf : la diversité au sein de l'unité

En observant le document de l'entente nationale, nous constatons qu'un paragraphe entier composé de plusieurs articles est consacré à la décentralisation administrative et stipule ce qui suit :

1- L'Etat libanais est un et unifié sous un pouvoir central fort.

2- L'élargissement des prérogatives des mohafez (gouverneurs) et des caïmacam (préfets) et la représentation des différentes administrations étatiques au plus haut niveau possible dans les régions administratives en vue de satisfaire les citoyens et de répondre à leurs besoins localement.

3- La révision de la division administrative dans le sens de l'intégration nationale, de la garantie de la vie commune et de l'unité du territoire, du peuple et des institutions.

4- L'adoption de la décentralisation administrative élargie au niveau des petites unités administratives (le caza et les niveaux inférieurs) à travers l'élection d'une assemblée pour chaque caza présidée par le caïmacam, pour assurer la participation dans toutes les localités.

5- L'adoption d'un plan de développement unifié et global pour le pays, capable de faire évoluer les régions libanaises économiquement et socialement, et de renforcer les ressources des municipalités, des municipalités unifiées et des fédérations municipales, avec les moyens financiers nécessaires.

Le contenu de ce paragraphe de l'accord de Taëf est en réalité une combinaison entre la déconcentration et la décentralisation élargies. La confusion de ces deux notions est très courante (même dans les projets de loi proposés) ; il serait donc utile d'évoquer brièvement, les différences fondamentales.

1- La déconcentration inclut la notion de système centralisé proportionnel ; elle forme même une partie essentielle de celui-ci et y est intrinsèquement liée². Elle implique que l'autorité centrale désigne des représentants dans les différentes régions dont elle se charge de superviser les tâches et prérogatives selon la hiérarchie administrative. Ainsi, les autorités déconcentrées dans les régions et sous-régions ne sont-elles qu'une simple ramification du pouvoir central qui ne jouissent ni d'une personnalité morale (si on les considère comme des ramifications de l'Etat qui lui jouit

(2) La déconcentration n'est autre que l'organisation de la décentralisation partant du principe que tout émane du centre et en dépend, mais de manière différente. (Dr Joseph Chaoul, Le pouvoir municipal et le pouvoir de tutelle dans le droit libanais, Thèse, Beyrouth, 1965, p 17).

d'une personnalité morale) ni d'une autonomie financière (si l'on suppose que ses recettes et dépenses sont comprises dans le budget de l'Etat, notamment le budget du ministère de l'Intérieur et des Municipalités), mais d'une timide autonomie administrative du fait du contrôle hiérarchique.

En réalité, la déconcentration au Liban est mise en avant principalement par les mohafazats (gouvernorats) et les cazas (districts) (qui sont régies par le ministère de l'Intérieur et des Municipalités) et se traduit, même si de manière très limitée, par la présence des ministères dans les régions sous forme de bureaux affiliés et de représentants (à savoir, le ministère de la Santé et le ministère de l'Education). Le système administratif du Liban demeure jusqu'à lors régi par le décret législatif n°116 du 12/6/1959 en vertu duquel le Liban a été divisé en 5 mohafazats (une sixième mohafazat, le mohafazat de Nabatieh fut ajoutée en 1975 suivie pas les mohafazats de Akkar et de Baalbeck-Hermel en 2003) et 24 cazas. Le mohafazat³ constitue l'unité administrative principale de la charpente de l'Etat. Bien qu'elle relève du ministère de l'Intérieur et des Municipalités structurellement, la loi a accordé au mohafez les prérogatives de représentation de l'ensemble des ministères qui se trouvent territorialement dans le cadre de le mohafazat, à l'exception des ministères de la Justice et de la Défense.

La décentralisation administrative, quelle que soit sa forme, se distingue par l'établissement d'entités juridiques sur le plan local qui jouissent d'une personnalité morale et d'une autonomie financière et administrative. Cependant, elles font l'objet de contrôle par le pouvoir central – normalement limité – malgré son autonomie administrative.

Au Liban, la décentralisation prend forme à un seul niveau : celui des municipalités. Toutes les autres formes de délégations sont le produit de la déconcentration uniquement. Par exemple, le président du conseil de la municipalité, bien qu'il soit élu, est soumis à l'autorité hiérarchique du caïmacam. Par conséquent, il relève de l'organe central de l'Etat⁴. Ainsi, les critères à prendre en compte pour parler d'une décentralisation ou de l'absence de celle-ci se résument comme suit :

(3) Il faudrait noter qu'il existe le « Conseil de le mohafazat » présidé par le mohafez qui n'a cependant aucun rôle décisionnel ou exécutif, mais consultatif formel.

(4) Référence : Fadel Hamaouiéh, organisation de l'administration du Liban, série d'études et de recherche du Centre national du développement municipal, bibliothèque municipale, Beyrouth, 1974, p 12.

1- Etablissement d'une autorité publique locale élue qui tire sa légitimité de la loi déterminant ses prérogatives.

2- Cette autorité publique jouit d'une personnalité morale indépendante de la personnalité de l'Etat qui fait partie intégrante de celle-ci.

3- Cette autorité publique jouit d'une autonomie financière ; soit d'un budget indépendant du budget de l'Etat et de ressources et de recettes qui lui sont propres, ainsi que d'une capacité de dépenses en fonction du budget. Toutefois, cette autonomie n'est pas absolue, car l'autorité publique jouit seule du droit de contrôle, étant donné que ces fonds sont des fonds publics desquels il faut assurer le contrôle en matière de collecte, de gestion et de dépenses, et ce, de manière exclusive selon les exigences de la loi.

4- L'autorité décentralisée jouit d'une autonomie administrative ; soit de la capacité à gérer ces fonds et ses affaires sans consulter l'autorité centrale, sauf exception. Cette autonomie administrative est entière tant que l'autonomie financière est effective et est soumise aux conditions de contrôle de l'autorité centrale.

En se fondant sur ces critères, il est clair que le système administratif libanais n'a connu les formes de décentralisation que par le travail en milieu municipal (les municipalités et les fédérations de municipalités).

Ainsi, aujourd'hui le « paysage » municipal libanais est-il articulé sur une décentralisation dont jouissent les mohafazats et les cazas, sur la base de la division administrative et des prérogatives de 1959 d'une part, et de la décentralisation qu'exercent les municipalités (et leurs fédérations) d'autre part, en vertu d'une loi relativement libérale (au sens juridique) remontant à 1977.

La proposition actuelle et depuis 1989, c'est-à-dire depuis la ratification de l'entente nationale, présente le concept de décentralisation élargie, comme un concept séduisant, moderne et « à la mode », et comporte par ailleurs, une remise en question radicale de la division administrative et de la décentralisation administrative. Il faut également tenir compte du fait que Taëf introduit une nouvelle loi électorale. Par conséquent, l'étude des projets de décentralisation proposés depuis 1989 jusqu'à nos jours doit indubitablement prendre en considération l'ensemble de ces facteurs étroitement liés.

En nous basant sur le texte de l'entente nationale, nous constatons que des cinq clauses citées, uniquement une, soit la quatrième, fait référence à « l'adoption de la décentralisation administrative élargie au niveau des petites unités administratives (le

caza et les niveaux inférieurs) à travers l'élection d'une assemblée pour chaque caza présidée par le caïmacam, pour assurer la participation dans toutes les localités. » La première des autres clauses quant à elle, confirme que l'Etat libanais est un et unifié, la deuxième indique l'élargissement des prérogatives des mohafez et des caïmacam ainsi que de la déconcentration, la troisième impose la révision de la division administrative, et la cinquième précise l'adoption d'un plan de développement unifié et global et le renforcement des ressources des municipalités. Il est vrai qu'une seule clause mentionne la décentralisation, mais il est clair que ce texte ne peut être analysé que dans son ensemble en prenant en compte les cinq clauses, et ce, afin de comprendre l'intention des participants à Taëf. De toute évidence, la rédaction de ce paragraphe provoque une polémique – scientifique juridique – quant à l'application du sens de ce texte. En effet, le texte proposé soulève un ensemble de questions que voici :

- La remise en question de la division administrative a-t-elle la priorité sur d'autres « recommandations ? » En d'autres termes, est-il possible, d'étendre les prérogatives du mohafez et du caïmacam dans le cadre de la division administrative actuelle des mohafazat et des cazas, remontant à 1959⁵ ?

- Est-il possible, d'étendre, parallèlement, les prérogatives des mohafez et des caïmacam (soit d'élargir les prérogatives de l'autorité centrale à caractère non déconcentré) et la décentralisation administrative sur le plan du caza ? En d'autres termes, cet « élargissement » touche-t-il aux prérogatives ou à la taille géographique ? S'il s'agit des prérogatives, ne causerait-il pas un conflit entre les prérogatives d'une autorité nommée et d'une autre élue dans le cadre d'une zone géographique relativement limitée ?

- Comment, un fonctionnaire nommé (le caïmacam), peut-il présider un conseil élu ? Selon quelles procédures ce conseil est-il élu ? Le caza jouit-il d'une personnalité morale et d'une autonomie financière et administrative ?⁶

Autour de ces questions et d'autres, le ministère de l'Intérieur et des Municipalités a réuni des experts, des académiciens et les personnes concernées, puis a publié en 2010, à la suite de discussions et de pourparlers un livre de référence intitulé « La décentralisation en 100 questions » traitant des différents points et problématiques relatifs à la

(5) A ce sujet, l'ancien Premier ministre Salim El Hoss précise : « Ce qui retarde l'application du projet de décentralisation administrative est la division administrative vu la difficulté de division des régions actuellement, car cela se répercutera ultérieurement sur la loi électorale parlementaire (...) » (Journal Al Nahar, le 30/10/1980, p. 5).

(6) Pour retrouver ces questions et d'autres, consulter le livre sur la décentralisation administrative en 100 questions publié par le ministère de l'Intérieur et des Municipalités.

décentralisation, dans le but de pouvoir prendre des décisions dans un cadre juridique constructif.

Aujourd'hui en 2016 et depuis Taëf en 1989, 27 ans sont passés et la décentralisation n'a connu aucune reconnaissance, ni même une discussion parlementaire sérieuse et déterminée, et les diverses tentatives sont restées des projets de loi, des propositions de loi, et des idées, sans plus. Le malheur fut que ces propositions étaient axées sur une déconcentration au lieu d'une décentralisation. Nous pouvons résumer les propositions et projets de loi les plus importants entre 1989 et 2016 de la manière suivante :

Les différents projets et propositions de loi

- Proposition de l'ancien député Auguste Bakhos

Le 20/06/1995, le député Auguste Bakhos a soumis une proposition de loi au parlement accordant au pouvoir judiciaire une personnalité morale, éliminant par ailleurs le mohafazat et transférant les pouvoirs du mohafez au caïmacam qui devient un fonctionnaire de la première catégorie⁷. S'en suivent la simplification des procédures et l'exercice plus approprié de la déconcentration.

La formation du Conseil de la magistrature se fait comme suit : dix députés de la région sur la base d'une désignation et dix présidents de municipalités parmi ceux de la région sur la base d'élections ainsi qu'un représentant de chacune des professions libérales et des acteurs de la région. Le Conseil est présidé par une personne élue et les décisions du conseil sont soumises, selon la proposition, à la ratification du conseil des ministres. Cette proposition comporte sans aucun doute des avantages sur la facilitation des procédures administratives et l'allègement de la hiérarchie administrative, mais conserve des incohérences dans la répartition des pouvoirs entre l'autorité nommée et l'autorité élue, ainsi que dans la composition du Conseil de la magistrature qui viole le concept de la division des pouvoirs et qui ne peut être considéré comme un conseil élu dans tous les sens du terme : en effet, la représentation des députés de la nation, conformément à la Constitution, ne peut être une représentation limitée dans un Conseil de la magistrature, surtout que les députés effectuent un contrôle des actes du gouvernement et qu'il ne faudrait pas soumettre des décisions auxquelles ils prennent part au contrôle du Conseil des ministres. Quant aux présidents des municipalités, ils sont élus par les membres du conseil municipal par un vote direct, ce qui affaiblit leur caractère représentatif⁸.

(7) Les résultats de l'élimination d'un degré des degrés de la hiérarchie s'appliquent sur les municipalités et le contrôle bureaucratique dont elle souffre.

(8) Pour en savoir plus, consulter: Ziad Baroud, Lebanese Center for Policy Studies, 1999, p559.

- Proposition de la commission de l'administration et de la justice (1997)

Cette proposition a été soumise en 1997 dans le cadre de la Commission de l'administration et de la justice parlementaire, qui, contrairement à la proposition du député Bakhos, dépend du mohafazat et élimine le pouvoir judiciaire. La proposition rétablit la division des services administratifs en se fondant sur la division des 24 mohafazats en plus de la capitale Beyrouth. La proposition introduit le conseil du mohafazat jouissant d'une personnalité morale et d'une autonomie financière et administrative, ce qui est un élément utile. La formation du conseil se fait comme suit :

- Le mohafez est de facto président.
- Trois fois le nombre de députés consacré à chaque région, dont une partie est élue par un vote à bulletin secret par les électeurs dans le mohafazat, et l'autre partie, soit des titulaires de diplômes dans le mohafazat, est désignée par le conseil des ministres.

Cette proposition représente également une réforme non exclusive et comporte des avantages certains, mais n'incarne pas un modèle décentralisé. En effet, le mohafez préside le conseil alors que certains membres du conseil sont nommés⁹! Les pouvoirs du conseil convergent avec les pouvoirs des autorités centrales. De même, le texte ne fait pas référence à une nouvelle division administrative, ce qui transforme les cazas actuels en mohafazats, et c'est ce que le ministère de la Réforme administrative, dans une étude, a considéré comme exagéré « parce que la superficie du Liban et sa population ne sont pas équivalentes à la superficie du mohafazat et à la densité de la population comme dans d'autres pays. De plus, l'augmentation du nombre de mohafazats sera reflétée dans la structure des ministères représentés dans ces mohafazats, relativement à l'inflation, qui affectera ses ressources humaines, et contredit l'orientation du gouvernement axée sur une politique de dépenses administratives. »

- Projet de loi du gouvernement de Salim El Hoss (1999)

Ce projet supprime les nominations de mohafez et de caimacam pour les remplacer par la nomination d'un chef de la région qui est un fonctionnaire nommé par l'autorité centrale et une partie de la hiérarchie déconcentrée. Il suit les directives de cette autorité et dispose de pouvoirs étendus, qui sont en fait les pouvoirs exercés par le mohafez dans le cadre du système actuel. Le projet précise la formation d'un

(9) « Dans la décentralisation, le pouvoir de nomination est une anomalie », Chaoul Joseph (Pouvoir municipal et pouvoir de tutelle en droit libanais, USJ, Beyrouth, 1965, p. 18).

conseil de la région qui jouit d'une personnalité morale et d'une autonomie financière et administrative, présidé par le chef de la région et composé :

- 1) Des présidents des fédérations des municipalités élus dans la région
- 2) Cinq des présidents de municipalités ou des vice-présidents de municipalités qui sont élus par des collèges électoraux formés de présidents et de vice-présidents élus dans la région.
- 3) Trois maires élus par les collèges électoraux formés des maires élus dans la région.
- 4) Dix titulaires de diplômes universitaires ou représentants de secteurs principaux dans la région, élus par un collège électoral formé de tous les présidents et vice-présidents de municipalité et des maires élus dans la région.

Le conseil est composé de deux pouvoirs : décisionnel et exécutif.

- Le pouvoir décisionnel est formé du président de la région et d'un président de tous les membres du conseil.

- Le pouvoir exécutif quant à lui, est aussi présidé par le président de la région et de trois membres élus par le conseil à la majorité absolue et des présidents des fédérations de municipalités dans la région.

- Les prérogatives du conseil se résument à l'étude des projets et à la supervision de leur exécution. Le conseil donne aussi son avis sur le budget de la caisse municipale indépendante et élabore des plans importants pour la région. En révisant la loi sur les municipalités (que ne supprime pas le projet de loi), on s'aperçoit que ces prérogatives accordées au conseil – dont la plupart sont consultatives – convergent avec certaines des prérogatives des municipalités par moment et de manière plus claire avec celles des fédérations des municipalités que conserve le projet de loi. Adopter la direction tracée par le projet du gouvernement Hoss impliquerait ce qui suit :

- Des élections parlementaires où la division des circonscriptions électorales est indépendante de la division administrative.

- Des régions administratives ayant des conseils de mohafazat dont le mandat prend fin lors de la fin du mandat des conseils municipaux, et formé de personnes élues par des collèges électoraux élus à leur tour par un suffrage indirect¹⁰.

(10) En effet, les membres du conseil sont élus par le collège électoral formé de présidents de municipalité élus par exemple par les membres du conseil municipal qui eux sont élus par suffrage direct. Par conséquent, le choix du membre du conseil de la région se fait en trois étapes, affaiblissant ainsi son caractère représentatif et ne permettant pas une participation locale effective et indiquée.

- Des fédérations de municipalités se disputant les prérogatives sont inscrites dans un cadre plus large et disposent de capacités financières accrues.

- Des fédérations de municipalités qui se suffisent à un lancement de projets de développement modestes et timides.

De surcroît, le projet indique la possibilité de dissoudre le conseil par un décret du Conseil des ministres sur la base d'une proposition du ministre de l'Intérieur dans le cas où « il commettrait une violation importante et répétée provoquant des dommages certains aux intérêts de la région » (article 40 du projet).

Ces apports n'assurent pas une orientation vers la décentralisation, mais renforcent le mélange et la confusion entre déconcentration et décentralisation. Il prouve un souhait de l'autorité politique à conserver la capacité d'orientation sur le plan local, précisément par la désignation d'un fonctionnaire affilié au gouvernement, à la présidence d'un conseil censé être une autorité autonome dans l'administration de ses affaires. Le projet du gouvernement Hoss « promeut [en apparence] la déconcentration en s'appuyant sur le slogan de la décentralisation, mais retire de manière tacite, bon nombre de prérogatives des différentes institutions pour les donner au ministre de l'Intérieur¹¹. » Cette remarque vaut de même pour les trois projets de loi qui ne sont pas parvenus à établir des limites entre l'autorité centrale et son caractère déconcentré d'une part, et l'autorité décentralisée en tant qu'autorité élue autonome active, d'autre part.

Il serait bon de préciser que l'ancien ministre de l'Intérieur et des Municipalités Elias El Murr, avait préparé en 2002, un nouveau projet de loi – suivant le nouveau projet de loi sur les municipalités qu'il avait préparé et soumis au Conseil – sur la décentralisation administrative afin de le transmettre au Conseil des ministres, puis au Parlement. Toutefois, étant donné que le projet de loi précité sur la décentralisation administrative n'a pas été mentionné dans les médias ni publié, nous ne pouvons pas l'aborder comme l'un des projets de loi soumis.

- Proposition de loi du député Robert Ghanem (2007)

Il s'agit de la proposition la plus récente qui est née de discussions qu'il a lancées en sa qualité de président de la commission parlementaire de l'administration et de la justice qui a organisé plusieurs séances visant à traiter le thème de la décentralisation en parallèle à des réunions tenues par la commission parlementaire de la défense et des municipalités en ce sens¹².

(11) Dr Fadia Kiwan, La décentralisation administrative et son rôle dans la promotion de la démocratie et du développement dans : le document de l'entente nationale : un examen critique national, Lebanese Center for Policies Study, 2000, p 172.

(12) Avec la contribution technique et pratique du programme des Nations Unies pour le développement au parlement.

La proposition intègre le système administratif et la décentralisation administrative qui lui est associée dans une législation complète englobant les deux à la fois, avec un tableau annexe (non publié) comprenant les mohafazats et les cazas ainsi que leurs régions. Il est entendu que cette proposition met sur le tapis une nouvelle division administrative.

La proposition conserve l'existence des mohafazats et des cazas, sachant que le statut des mohafazats demeure, en général, inchangé en vertu du système actuel¹³ tout en donnant une personnalité morale ainsi qu'une autonomie administrative et financière (avec un « budget indépendant en matière de préparation, d'approbation, de ratification, de suivi et d'exécution »). Ce faisant, les conseils provinciaux semblent, étant donné les pouvoirs confiés aux conseils des cazas, des organismes inutiles dont le rôle se limite à formuler une opinion et des conseils. Les prérogatives du mohafez, quant à elles, semblent avoir reproduites celles de l'ancien système et rien n'empêche l'intégration des prérogatives du mohafez à celles du caïmacam dont la proposition conserve le poste. Il faudrait soit un mohafez soit un caïmacam dans un système de déconcentration qui ne supporte pas deux degrés de fonctionnaires à l'échelle des régions.

Selon la proposition, le Conseil de la magistrature est composé de six présidents de conseils municipaux du caza, de deux maires et de 7 membres parmi les représentants syndicaux et des secteurs économiques, conformément à la répartition donnée. L'élection des membres se fait en deux temps (et parfois trois) ; comme pour les présidents des conseils municipaux qui élisent les membres du conseil municipal, puis parmi ces membres du conseil pour la présidence, puis parmi eux aussi 6 membres pour le Conseil de la magistrature ! La proposition ne fait pas de discrimination dans la composition en fonction de la taille du caza (peut-être que le tableau annexe et non publié mentionne des cazas de tailles comparables, sinon il faudrait revoir le nombre de membres du conseil en fonction de la taille du caza. La proposition va au-delà du contenu de l'accord de Taïef quant à la présidence du caïmacam au conseil du caza. Cette idée est la bienvenue, car il ne faudrait pas qu'un conseil élu localement soit dirigé par un fonctionnaire relevant de l'autorité centrale.

Les prérogatives relatives au caza et au président du conseil du caza mentionnées dans la proposition du député Robert Ghanem, rappellent celles stipulées par la *Loi sur les Municipalités* en ce qui concerne le conseil municipal et le président du conseil. Elle propose par ailleurs sans s'y limiter, des thèmes à tendances multiples. Toutefois, elle indiquerait un enchevêtrement entre les pouvoirs du conseil du caza et ceux de son président (articles 54 et 58) d'une part, avec ceux des municipalités (décret-loi 1977/118), d'autre part. Ce point est d'autant plus accentué que la proposition maintient l'article 47 de la *Loi sur les Municipalités* actuelle : « Tout travail de

(13) Selon le décret-loi no 1959/116.

nature générale ou d'utilité publique, à l'échelle municipale, relève du conseil municipal » (article 125 de la proposition de loi).

La proposition maintient toutes les municipalités existantes (leur nombre dépasse les 900 ; un nombre élevé par rapport à la capacité des petites municipalités à se suffire de leurs ressources) ainsi que l'élection du président du conseil parmi les membres du conseil municipal, alors qu'il était plus pertinent que le président soit élu au suffrage direct, dans un souci de démocratie directe, et en raison de l'indépendance de ses pouvoirs des fonctions et des pouvoirs et fonctions du conseil municipal.

Si la proposition du député Robert Ghanem, élimine la création éventuelle d'une nouvelle fédération de municipalités (tout en les maintenant jusqu'à la liquidation des projets déjà établis), elle introduit une autre forme de municipalités regroupées au sein d'un caza unique et dont la nouvelle nomination devient « regroupements de municipalités ». Cette forme ressemble à celle que le législateur voulait instaurer en 1977 sous forme de fédération de municipalités qui devient la fédération de municipalités du caza dans son ensemble. La proposition exige que le nombre des membres du regroupement de municipalités ne dépasse pas ceux de six municipalités et soit de municipalités contiguës. Ce faisant, la proposition élimine la possibilité de conflits en matière de prérogatives entre le conseil du caza et le regroupement municipal, sachant que ce dernier est formé, selon la proposition, par une décision du conseil du caza.

En somme, la proposition du député Robert Ghanem combine parfaitement dans un seul texte la déconcentration et la décentralisation, y compris la division administrative. La proposition implique la séparation presque complète entre la déconcentration et la décentralisation, en théorie et en pratique. Cependant, la proposition devrait prendre en compte les points suivants :

- Etudier les choix politiques plus clairement, en particulier en ce qui concerne le maintien d'un seul degré de représentation déconcentrée de l'autorité centrale dans les régions (mohafez et caïmacam) par exemple, ainsi que le tableau en annexe contenant la division des mohafazats et des cazas.

- Trouver une formule qui épargne aux municipalités et aux conseils des cazas toute forme de possibilités de confusion des pouvoirs.

- Examiner la question du financement pour alimenter la caisse du conseil du caza autonome (aux niveaux financier et budgétaire) de manière à conserver l'autonomie administrative et à appliquer ses décisions plus efficacement.

Par conséquent, le futur de la décentralisation administrative au Liban demeure lié à des options législatives claires pouvant :

- Distinguer de façon évidente entre la déconcentration et la décentralisation ;
- Instaurer une homogénéité (obligatoire) entre la division administrative, le code municipal et la décentralisation administrative voire aussi dans une certaine limite, la loi électorale¹⁴ ;
- Eliminer toute possibilité d'émergence de deux conseils locaux dans la même zone engendrant un conflit de pouvoirs et de rôles, notamment eu égard à la difficulté d'assurer des ressources financières locales pour un seul conseil ; qu'en serait-il donc pour deux ?
- Prendre en compte la réalité technique et financière des affaires, en se fondant sur l'expérience étendue des municipalités, et ce selon les textes, et non l'application, afin que l'option choisie soit compatible avec la réalité.

Tout ce qui précède indique sans aucun doute, l'impossibilité d'établir deux autorités décentralisées au niveau du caza voire même au niveau du caza et des petites unités administratives (niveaux inférieurs). Ceci implique que les législateurs peuvent opter pour la suppression des fédérations de municipalités en faveur des conseils des cazas. Cette option est susceptible de constituer, dans le cas où elle serait adoptée et exécutée, un avortement regrettable d'une expérience qui fut largement couronnée de succès et qui a généré, en dépit des moyens limités une traduction réelle de la décentralisation naturelle, non artificielle. En effet, les propositions en parallèle n'incitent pas à l'optimisme en matière de résultats positifs et décisifs pouvant transcender la pratique de la décentralisation à des niveaux que les fédérations de municipalités n'ont pas pu assurer, excepté si un projet intégral harmonieux répondant aux préoccupations légitimes est présenté pour un débat public, non sous forme d'essai, mais d'option éclairée englobant tous les détails et les répercussions.

Par conséquent, des interrogations remontant à 1989 et même avant sont toujours en attente de réponses du législateur. Le fait de poser ces questions peut en soi constituer les prémices d'une stratégie législative qui perçoit la décentralisation comme un moyen de développement et de réforme dont les résultats sont presque catégoriques et ne nécessitent pas d'intervention d'embellissement dans les apparences.

(14) En 1998, le Premier ministre, Dr Selim El Hoss a signalé en ce sens, que ce le retard dans le projet de décentralisation administrative revient à la division administrative vu la difficulté de diviser les régions à l'heure actuelle, de peur que ceci ne se reflète dans le futur sur la loi électorale (journal Al Diyar, numéro du 30/10/1998 p.5).

En effet :

1. Comment éviter l'enchevêtrement des compétences entre l'autorité centralisée déconcentrée et les autorités décentralisées créées, ou entre ces dernières et les municipalités ?

2. Peut-on considérer les fédérations de municipalités, y compris les autorités locales élues, et jouissant d'une personnalité morale, comme une forme de décentralisation au niveau « du caza et des niveaux inférieurs » comme stipulé dans l'accord de Taëf ?

3. Peut-on se contenter de promulguer une nouvelle loi municipale qui confirme la décentralisation de ces autorités locales, limite leur contrôle administratif et élargit les missions des fédérations de municipalités, de sorte qu'elles deviennent elles-mêmes les conseils des cazas ?

4. Parmi toutes ces thèses, quel serait le coût occasionné au Trésor et aux autorités locales pour l'instauration d'un nouveau régime ?

Toutes ces interrogations et bien d'autres nécessitent des réponses scientifiques et légales qui tiennent compte de la réalité du pays et de ses besoins. Toute législation qui ne répond pas au préalable à ces interrogations pourrait outrepasser sa fin initiale. La réponse aux dites interrogations nécessiterait aussi une approche politique explicite, qui définit les options législatives sur le plan politique dans les limites de l'unité de l'Etat. Dans ce contexte, la transition vers une approche fusionnelle entre la division administrative dans ces deux branches, soit décentralisée et déconcentrée, et la division électorale, pourrait être utile surtout que le paragraphe « C » du document de l'entente nationale avait explicitement lié les deux.

Ebauche du projet de loi de la commission de la décentralisation administrative

Le 7/8/2012, le Premier ministre Najib Mikati a rendu une décision en vertu de laquelle une commission¹⁵ a été établie pour « la préparation d'un projet de loi visant à appliquer la décentralisation administrative ».

La commission a achevé sa mission et a soumis un projet de loi intégral avec un rapport détaillé décrivant les options stratégiques adoptées par la commission qui les avaient préparées.

Ce projet, le plus récent parmi d'autres projets et propositions, ne prétend pas à la perfection et est sujet à des améliorations et ajouts. Il constitue sans aucun doute un tout intégré, une

(15) La commission était présidée par l'ancien ministre de l'Intérieur et des Municipalités, Ziad BAROUD et était composée de : l'ancien ministre, Sami MINKARA, le conseiller du ministre de l'Intérieur et des Municipalités, Raymond Medlej, l'ancien directeur général du ministre de l'Intérieur, Atallah Ghacham, la maire de Baakline et des fédérations des municipalités du Chouf et de Souaijani, Dr Noha El Ghassini, le chercheur en sciences politiques Dr Karam Karam, la conseillère légale du président de la République, Dr Rayan Assaf, le directeur du LCPS, Sami ATALLAH, le directeur général des administrations et conseils locaux Khalil El Hajal, le conseiller juridique à la présidence du conseil Dr Othman Dalloul (qui décéda durant les travaux de la commission en laissant une empreinte) ainsi que le juge Ziad Ayoub qui a participé à quelques séances de la commission.

matière scientifique et un point de départ pour des débats, en temps opportun. Ci-contre les caractéristiques les plus importantes du projet (comme indiquées littéralement dans le rapport de la commission de la décentralisation administrative) :

Lignes directrices du projet :

- Le projet de loi adopte le *caza* comme unité décentralisée qui jouit d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière et administrative.

- Le projet envisage dans chaque *caza* un conseil entièrement élu qui sera doté des pouvoirs les plus étendus et dont les finances seront alimentées par les recettes qui permettront au conseil du *caza* d'assurer les diverses missions qui lui sont confiées. A ces fins, le projet n'impose pas de nouveaux impôts et droits (à l'exception de la taxe sur les profits immobiliers), mais redistribuent leur recouvrement selon le transfert des missions (et par conséquent, une partie considérable de la responsabilité de développement) de l'autorité centrale au *caza*.

- Le projet abroge les *caïmacamiyats* (sous-préfectures) et la fonction de *caïmacam* et transfère les pouvoirs de ce dernier au conseil du *caza* élu. Il conserve la fonction de *mohafez* qui sera le trait-d'union entre les régions et le centre (par la voie de la déconcentration) et remet plusieurs pouvoirs exécutifs du *mohafez* aux mains du conseil du *caza* élu.

- Le projet limite le contrôle préalable et augmente simultanément le niveau de transparence grâce à des mécanismes d'information obligatoires. Il prévoit un contrôle populaire (par l'intermédiaire de représentants élus), un contrôle judiciaire ultérieur et des dispositifs de contrôle d'exécution.

- Le projet remplace le fonds municipal indépendant par un fonds décentralisé tenant compte des exigences du développement équilibré. Il prévoit un conseil d'administration élu dont le mécanisme de distribution des recettes sera sujet à des indices scientifiques préfixés.

- Le projet comporte d'autres dispositions réformatrices telles que la création d'un organisme indépendant électoral. Il a consacré un chapitre entier au partenariat entre les secteurs privé et public, et renforce la participation des femmes et des jeunes ainsi que celles des citoyens résidents dans le *caza*, au processus démocratique grâce à un mécanisme de pré-enregistrement facultatif mis en place selon les conditions détaillées dans le projet.

Dans l'ensemble le projet promeut le renforcement de la déconcentration là où c'est possible, permettant ainsi au gouvernement d'œuvrer à assurer les services aux régions à l'exception de ceux qui pourraient rentrer dans le cadre des pouvoirs des conseils des *cazas* et des municipalités. A cette fin, toutes les administrations publiques dans les

cazas seront représentées au plus haut niveau possible en vue de faciliter les formalités des citoyens et de subvenir à leurs besoins qui ne relèvent pas de la compétence de l'administration locale ; le tout, à condition que le gouvernement élabore un plan de développement et d'automatisation des administrations de service, de renforcement des capacités des fonctionnaires et d'adoption de systèmes d'administration en ligne. Il se doit ainsi d'exécuter les plans et missions sus-indiqués dans un délai maximal de trois ans à compter de la promulgation de la loi.

Assises et principes constitutionnels

La Constitution n'a pas stipulé de dispositions particulières relatives à la décentralisation. Cette notion fut mentionnée dans le document de l'entente nationale dans la section « autres réformes ». La commission s'est efforcée de se conformer à l'essence du document de l'entente nationale qui a inclus la décentralisation dans la section des réformes et a recommandé la nécessité de son adoption élargie « au niveau des petites unités administratives (le caza et les niveaux inférieurs). » La commission s'est aussi attardée sur la nature et les exigences du régime politique libanais, ainsi que la spécificité de la composition libanaise, sociale, confessionnelle et régionale, l'importance de conserver la diversité et la pluralité au sein de la communauté et la participation de différents individus et composantes dans la gestion de leurs affaires locales sans aucune concession ou préjudice à l'unité de l'Etat et à la force de son pouvoir centralisé. Cette approche a imposé à la commission l'adoption de l'esprit du texte relatif à la décentralisation dans le document de l'entente nationale d'une manière qui correspond aux exigences et aux besoins de l'époque sans pour autant créer un conflit ou un chevauchement dans les compétences et rôles des autorités centralisées et décentralisées.

C'est dans ce souci de décentralisation, que la présidence du conseil élu par le caïmacam (nommé par l'autorité locale) est supprimée et sa fonction annulée. Elle est remplacée par le conseil du caza alors que le rôle des fédérations de municipalités prend la forme d'une coopération limitée entre les municipalités (intercommunalité), au besoin, afin qu'elles ne constituent pas un niveau décentralisé autonome.

La commission s'est basée, dans son processus de réflexion sur le projet de décentralisation administrative, sur les exigences suivantes de la Constitution :

- L'alinéa « G » du préambule de la Constitution qui stipule que « le développement équilibré des régions, culturellement, socialement et économiquement constitue un fondement essentiel de l'unité de l'Etat et de la stabilité du régime » ;

- L'alinéa « I » prévoit que : « le territoire libanais est un pour tous les Libanais...il ne peut y avoir de répartition du peuple sous quelque critère que ce soit. Le territoire ne peut être soumis à la division, à la partition ou servir de patrie de substitution » ;

- L'alinéa « J » stipule que : « tout pouvoir qui contredit la charte de vie commune est illégitime et illégal » ;

- L'article 1 de la Constitution qui confirme que « Le Liban est une patrie souveraine, libre, indépendante. »

Ces assises, qui puisent du texte de la Constitution exécutoire, les limites de la diversité qu'il impose au sein de l'unité, et du texte de l'accord de Taëf ce qu'il suggère comme directives, rendent la décentralisation élargie, comme avancée dans le projet, une partie fondamentale de la composition de la République suivant le Pacte.

Cette version ne contredit pas la centralisation de l'Etat, et son application ne signifie point l'abandon de l'autorité centralisée ou l'abandon par l'Etat de son rôle et de ses obligations politiques, sociales, économiques et culturelles envers ses citoyens dans les différentes régions. L'Etat centralisé conserve l'exclusivité des commandes et des compétences vis-à-vis des questions inhérentes à la défense, à la monnaie, aux affaires étrangères, à la justice et à la législation (...). Il met en place également le processus d'organisation, de rationnement et de distribution équitable des ressources au sein de la société, et œuvre à rectifier tout écart et à corriger toute déviation. En somme, plus l'Etat assure, de manière équitable, les besoins et aspirations de ses citoyens sur le territoire, au niveau de leurs régions, et plus ses lois garantissent aux citoyens un espace de participation démocratique et d'expression, plus le patriotisme des citoyens et leur conformité à ses principes constitutionnels et ses lois publiques augmenteront, et par conséquent la cohésion de l'Etat s'en retrouvera renforcée ainsi que sa capacité à protéger la société de tous les dangers et enjeux et à consolider la stabilité interne. Cependant, la décentration ne semble pas être une fin en soi ou un cadre figé, mais plutôt un cadre réglementaire qui vise le renforcement de la démocratie, la participation locale et le développement durable :

Les divisions et les niveaux administratifs :

Le projet de loi a adopté « le caza » comme une unité décentralisée dans laquelle des conseils élus sont établis (en conservant les municipalités, leurs pouvoirs et recettes). Les considérations suivantes ont conduit à l'adoption de cette option :

1. Tenir compte des stipulations du document de l'entente nationale qui concernent l'adoption de la décentralisation élargie « au niveau des petites unités administratives

(les cazas et les niveaux inférieurs) et par suite abandonner les autres divisions administratives à vaste superficie, qu'il s'agisse des 5 mohafazats « historiques » ou des huit actuelles (après l'ajout de Nabatieh, Akkar et Baalbeck-Hermel).

2. Tenir compte de la réalité historique des cazas au Liban du fait que le caza est considéré en général comme étant une zone géographique et démographique jouissant d'une dynamique spéciale. Le caza est fondé sur les relations et les expériences sociales, culturelles, politiques et économiques enracinées historiquement et qui constituent, dans leur ensemble, des critères objectifs solides. Le caza en tant qu'unité décentralisée est viable et se développe en se fondant sur le principe de l'interaction historique de ses citoyens, de leur capital social cumulé et de leur vécu.

3. Tenir compte de la capacité du caza à établir un développement dynamique en se fondant sur ses spécificités et la réalité de ses composantes.

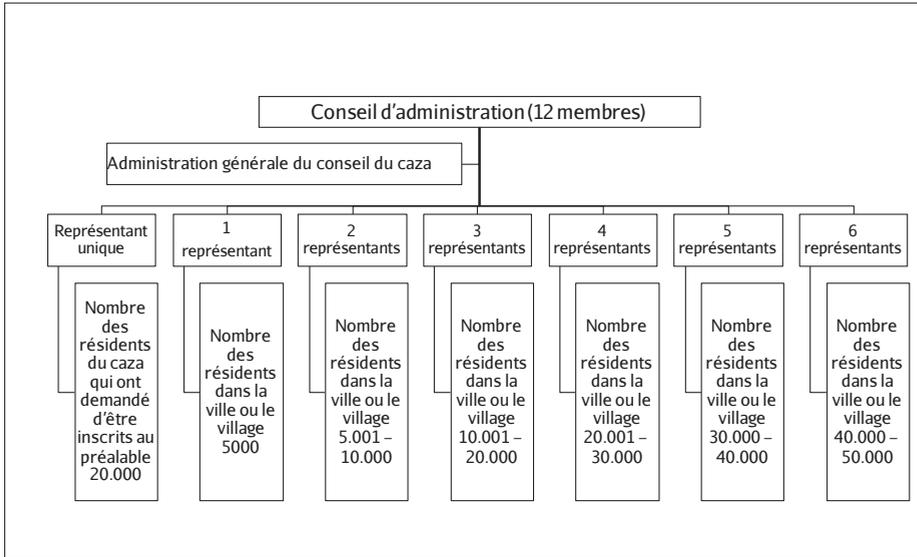
Il convient de noter que la commission a suggéré de diviser le mohafazat du Akkar (établie en 2003) en 3 cazas (Halba, Bebnine et Kobeiyat), et le mohafazat de Baalbeck – Hermel en 5 cazas (Baalbeck, Laboué, El Hermel, Deir El Ahmar) en tenant compte de la facilité de correspondance entre le centre de chaque caza ainsi que ses régions périphériques.

Ce qui précède n'annule pas la possibilité de diviser par la suite certains cazas en deux, eu égard à leur superficie et au nombre de citoyens.

En adoptant les cazas comme unités décentralisées, il est évident que le projet de loi annule les caïmacamiyat et donc la fonction du caïmacam et transfère leurs tâches aux conseils des cazas élus. De même, pour prévenir la dualité des structures administratives dans une seule zone géographique, le projet a fait fi des fédérations de municipalités dans leur forme actuelle et a transféré leurs missions aux conseils des cazas en conservant aux municipalités la liberté de mener des actions conjointes pour des raisons géographiques, techniques ou fonctionnelles ou du fait d'intérêts ou de questions communes ou de tout autre raison dans le cadre des regroupements municipaux axés sur des projets d'intercommunalité.

Le projet de loi a mentionné des conseils de cazas composés :

- D'une administration générale dont les membres sont élus par scrutin direct dans chaque commune comme représentants de celle-ci au sein de cette administration.
- D'un conseil d'administration émanant de cette administration générale par la voie d'élections.



Le nombre des membres des conseils des cazas a été fixé selon des critères objectifs généraux et impartiaux traitant à égalité les citoyens quant au droit de vote et de représentation en se fondant sur un pourcentage définissant le nombre d'inscrits sur les listes électorales (article 8 du projet de loi) et les registres des résidents qui avaient demandé d'être pré-enregistrés (article 11 du projet de la loi) dans les villes, villages ou communes de chaque caza.

L'électeur

Tout Libanais ou Libanaise ayant l'âge défini dans la Constitution peut exercer le droit de vote à condition d'être inscrit sur les listes électorales dans une circonscription quelconque. De surcroît, en conformité avec les principes de la Constitution libanaise fondée sur l'égalité entre les citoyens sans aucune forme de discrimination, tout Libanais ou Libanaise ayant atteint l'âge indiqué par la Constitution qui ne figure pas dans les listes d'inscription, mais qui prouve qu'il ou elle a résidé effectivement dans la circonscription électorale concernée pour une période de 6 ans sans interruption en s'acquittant de toutes taxes municipales dues, peut exercer son droit d'élection d'un candidat ou de deux aux sièges réservés aux résidents, à condition de demander son inscription préalable selon un mécanisme défini par un décret et adopté par le Conseil des ministres sur proposition du ministre compétent.

La commission indépendante électorale établit les listes de radiation inhérentes aux noms des résidents ayant requis leur inscription (appelées liste des résidents) après s'être assuré qu'ils remplissent les conditions requises. Les listes des résidents sont établies à l'échelle du

caza de sorte que le caza constitue une circonscription électorale unique pour les résidents au niveau des votes ou des candidatures, et à l'échelle des quartiers de la ville de Beyrouth de sorte que le quartier devienne une circonscription électorale unique au niveau des votes et des candidatures des résidents de Beyrouth (voir p.27 de ce rapport).

Les résidents des cazas sont représentés dans l'administration générale, selon un segment défini, par 1 représentant pour chaque 20 000 résidents du caza, sachant que chaque segment additionnel de 20 000 résidents inscrits, implique un représentant additionnel. Les résidents de Beyrouth sont représentés par un seul représentant à l'échelle du quartier et ceci constitue une assise fixe, non maniable. La participation de tous les résidents (inscrits dans les registres d'état civil et résidents effectifs qui se sont inscrits par choix) en tant que candidats ou électeurs, selon le mécanisme défini plus haut, aide à rectifier l'écart existant entre la distribution des résidents selon les registres d'état civil et la distribution et la répartition effective des résidents dans les régions. Ce mécanisme donne à tous, le droit de participer à la gestion des affaires du caza et d'œuvrer à son développement grâce à une participation effective et constructive fondée sur la diversité et la pluralité, tout en conservant les spécificités sociales locales et en séparant la candidature et vote des inscrits de la candidature et du vote des résidents, en ce qui a trait aux sièges de l'administration générale des conseils des cazas. Ce faisant, aucun bloc électoral ne sera sous l'emprise de l'autre.

Dans la définition de « l'électeur », la commission suggère de réduire l'âge de vote à 18 ans. Or, ceci sort du cadre de ce projet et nécessite l'amendement de l'article 21 de la Constitution, pourvu que l'âge de candidature soit aussi réduit suivant l'amendement constitutionnel cité.

Le candidat

Tout Libanais ou Libanaise ayant 21 ans révolus peut être candidat à un des sièges du conseil du caza s'il/elle figure sur la liste des électeurs dans la circonscription électorale à l'échelle des villes, villages ou communes ou sur la liste des résidents au niveau du caza s'il/elle jouit des droits civils et politiques et répond aux conditions définies.

Les conditions de la candidature

En se fondant sur le critère de l'utilité publique et tenant compte de l'intégralité des prérogatives et responsabilités importantes imputées aux conseils des cazas (toute activité de nature ou d'intérêt public, la spécificité complexe des activités locales, la gestion des fonds publics, la gestion des programmes et des projets...), il a été convenu que le diplôme universitaire est une condition préalable à la candidature aux conseils d'administration des conseils des cazas.

Le régime électoral (le régime, les circonscriptions, les commissions électorales)

Dans le cadre de l'élection des membres des conseils des cazas, la commission s'est fondée sur le principe d'instauration de l'égalité et de validité de représentation entre tous les citoyens et l'adoption d'un régime électoral démocratique et juste. Afin de traduire ce principe pratiquement, un régime électoral mixte a été adopté (vote majoritaire pour l'élection de l'assemblée générale, vote proportionnel pour l'élection du conseil d'administration) et permet d'atteindre les objectifs requis, qui tous réunis, constituent les principes et les assises sur lesquels la décentralisation administrative se fonde, et ce, sur la base des critères suivants :

L'élection de l'administration générale du caza

Le projet donne à chaque ville ou village, en tant que circonscriptions électorales au sein d'un seul caza, le droit de vote pour élire leurs représentants dans l'administration générale du conseil du caza (selon la modalité définie supra) sur la base du scrutin majoritaire et en une séance unique. L'importance de cette option réside dans ce qui suit :

- La candidature et le vote pour devenir membre de l'administration générale du caza au niveau de chaque ville ou village sous forme de circonscription électorale dans le caza unique (selon les segments définis supra) assurent en plus des critères qui définissent le nombre des membres des conseils locaux, une représentation juste et équitable géographiquement, politiquement et socialement de toutes les composantes du caza de sorte que nulle représentation par majorité démographique (sectaire ou confessionnelle ou autre) ou géographique (partie qui bénéficie d'une vaste représentation) ne prévale sur la représentation des autres composantes et membres au sein de l'administration générale du caza. Cette option garantie par conséquent la représentation de chaque ville ou village dans l'administration générale et confirme la participation de tout individu ou groupe, dans la définition des priorités et la formulation des plans et programmes de développement à l'échelle du caza et dans leur mise en œuvre, du fait que la représentation géographique directe exprimant les véritables intérêts, besoins et aspirations futurs du peuple est une des bases de l'établissement de la décentralisation administrative. En effet, l'adoption d'une candidature au niveau de l'ensemble du caza et non des circonscriptions électorales au sein de celui-ci peut entraîner une suprématie de la majorité sur la minorité.

- L'élection des membres de l'administration générale du caza selon le scrutin majoritaire et en une séance unique est adoptée par la commission pour des raisons et motifs objectifs divers :

Premièrement : Selon des données numériques, il est évident qu'environ 84% des villages et des villes sont représentés par un seul délégué au sein de l'administration générale du caza, attendu que le nombre de leur population est de moins de 5000 habitants, ce qui correspond au premier segment (cité supra). Par conséquent, il n'y a ni intérêt ni possibilité technique

d'adopter le scrutin proportionnel dans ces circonscriptions « individuelles » ou dans celles dont le nombre de représentants ne dépasse pas les 3 membres.

Deuxièmement : L'adoption du scrutin majoritaire dans les circonscriptions à plusieurs sièges dont le nombre de représentants dépasse les 3 membres, vise à assurer le seuil minimal de représentation des majorités dans l'administration générale du caza. Lesdites majorités contribuent à leur tour à la composition de blocs homogènes au sein de l'administration générale du caza et à la réduction de la possibilité d'élire des administrations générales composées de membres différents ne jouissant pas d'une homogénéité.

L'élection du conseil d'administration

L'administration générale du caza élit le président et les administrateurs sur la base du scrutin proportionnel et d'une liste close, complète ou non. La commission a réuni dans le scrutin et le processus d'élection des membres du conseil d'administration une série de principes et de critères fondamentaux dont les plus importants sont ci-contre :

- **Premièrement : Le régime électoral :** le scrutin proportionnel est adopté puisqu'il garantit une représentation de toutes les orientations et de tous les blocs au sein de l'administration générale dans le conseil d'administration. Par conséquent, le scrutin proportionnel assure l'élection d'un conseil d'administration composé de la majorité gouvernante et d'une minorité qui surveille, suit et empêche le monopole de la majorité vis-à-vis de tous les sièges du conseil ainsi que de sa décision et de ses pouvoirs.

- **Deuxièmement : L'adoption d'une liste close :** l'adoption de la liste close peut inciter les candidats, contrairement aux candidatures individuelles, à former une coalition ou à se présenter en groupe en vertu d'un projet commun. L'adoption de la liste close dans le processus du vote aide les électeurs à choisir un seul projet et groupe, limite les dispersions de voix qui découlent la plupart des temps de la radiation des noms des candidats et du choix de noms parmi plusieurs listes. Celle-ci facilite par la suite, le processus de contrôle du programme et de la responsabilisation du groupe. Le groupe et le programme sont des conditions fondamentales pour concrétiser les projets de développement locaux et contribuent à leur succès.

- **Troisièmement : L'adoption de la liste close complète ou non :** l'approbation des listes incomplètes a été donnée afin de permettre, à tous les courants et orientations, notamment ceux ne constituant pas de majorité au sein de l'administration générale, de soumettre des candidatures pour le statut de membre au conseil d'administration, même sans avoir été capables de composer une liste complète.

- **Quatrièmement : Renforcement de la majorité** : les inconvénients les plus grands de l'adoption du scrutin proportionnel pour des collèges électoraux à appartenances plurielles et multiples, sont l'incapacité de produire des majorités pouvant gouverner sans alliances et compromis avec les autres groupes, ce qui rend ces majorités fragiles et menace de briser ces alliances en cas d'obstacle. Afin de prévenir ceci, et si jamais une liste n'obtient pas la majorité absolue des votes des électeurs, le projet de loi stipule que la liste ayant obtenu le pourcentage le plus élevé des voix, obtient 51 % des sièges du conseil d'administration, et ce, afin de donner à la majorité une cohérence et une homogénéité qui lui permettra d'exercer les multiples pouvoirs imputés au conseil. Cette option contribue à l'élaboration d'une majorité évidente et cohérente par son appartenance et son projet, capable d'exercer le pouvoir accordé au conseil d'administration aux côtés d'une minorité claire qui exerce aussi le contrôle depuis l'intérieur du conseil d'administration en plus de la surveillance de l'administration générale.

- **Cinquièmement : L'élection du président et du vice-président du conseil d'administration** : le choix d'élire directement le président et le vice-président du conseil d'administration par l'administration générale et de la liste ayant obtenu le plus grand nombre de voix selon la classification des noms des candidats de la liste, assure l'entrée du groupe majoritaire en entier au conseil d'administration. Ceci constitue une condition fondamentale afin de pouvoir exercer le pouvoir. D'autre part, ceci garantit que le président et le vice-président sont choisis parmi les premiers de la liste qui a obtenu la majorité des voix. Ceci concrétise clairement la décision de la majorité électorale et cette élection donne une légitimité solide indéniable au président et au vice-président et les libère des compromis qui surviennent durant le processus électoral indirect et qui impactent de manière négative la légitimité et la capacité du président et de son vice-président.

Quota par sexe

Partant du principe de la discrimination positive exposée dans l'article 4 de la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes¹⁶, le projet a remarqué l'application du quota par sexe au niveau de la distribution des sièges au sein de l'administration générale, et ce, comme suit : si le nombre des sièges de l'administration générale dans la circonscription concernée est d'un, le quota ne sera pas appliqué ; s'il est un impair, un nombre de sièges égal sera accordé à chacun des sexes plus un à l'un d'entre eux ; si le nombre de sièges est pair, les sièges seront répartis de manière égale entre les deux sexes. L'option d'appliquer ce quota par sexe lors de l'annonce des résultats, dans les limites du

(16) Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, ratifiée par le Liban en 1996.

nombre de candidats disponibles des deux sexes et pour une période de 4 séances électorales fait en sorte que ce quota ne soit pas imposé de manière permanente, ne soit pas artificiel et soit basé sur l'initiative personnelle. Ce quota laisse la décision de candidature aux individus, homme ou femme soient-ils, qui par une réaction volontaire expriment un désir, une conviction et une volonté de soumettre leur candidature à l'administration générale. Le quota par sexe s'applique uniquement, en cas de présence de candidats des deux sexes.

En ce qui concerne l'application du quota par sexe au niveau du conseil d'administration, la commission a décidé dans son projet que le conseil soit composé des deux sexes à condition que le nombre de membres de l'un des deux ne soit pas inférieur à 30 % du total des sièges desquels le conseil est légalement composé. Le principe du quota par sexe sera appliqué dans le conseil d'administration lors de l'annonce des résultats et dans la limite du nombre de candidats disponibles des deux sexes.

Les pouvoirs des conseils des cazas

Les pouvoirs des conseils des cazas sont énumérés dans le projet de loi, tant bien au niveau de l'administration générale qu'à celui du conseil d'administration, à titre d'exemple non exhaustif. Ceci confirme l'existence desdits pouvoirs et leur cohérence avec le niveau de légitimité représentative dont ils jouissent, du fait que ces conseils locaux sont élus directement par les citoyens et leur sont redevables, selon des processus démocratiques justes et transparents sans omettre qu'ils jouissent d'une personnalité morale ainsi que d'une autonomie administrative et financière.

Les pouvoirs de l'administration générale

L'administration générale est dotée de pouvoirs lui permettant d'assurer trois missions fondamentales interconnectées et complémentaires : la représentation, la participation et le contrôle.

- **Premièrement : La représentation** : elle met en exergue l'importance de la représentation en donnant à l'administration générale le pouvoir d'élire le président et le vice-président ainsi que les administrateurs. Par conséquent, le conseil d'administration puise sa légitimité représentative et exerce ses pouvoirs et fonctions par le mandat qu'il reçoit de l'administration générale élue à son tour par les citoyens de manière directe.

- **Deuxièmement : la participation** : la participation de l'administration générale à la gestion des affaires du caza se fait par son approbation obligatoire des décisions principales adoptées par le conseil d'administration, notamment celles inhérentes

au budget annuel et aux projets de développement relatifs au caza. Elle se doit en outre d'approuver une catégorie de contrats de bail, de vente, de prêts hypothécaires, de prêts ainsi que des donations conditionnées, étant donné les contraintes et des restrictions que ces donations imposent au caza. En plus de ces pouvoirs et afin d'activer la participation, le conseil du caza s'est vu octroyé le pouvoir de composer des comités consultatifs spécialisés, issus de l'administration ou non, dont la mission est de formuler des avis, des propositions et des recommandations à l'Assemblée générale et le conseil d'administration. Le but est de confirmer que le rôle du conseil d'administration ne se limite pas à la ratification ou au vote de décisions, mais s'étend à un rôle de planification stratégique et de réflexion sur le développement du caza et ses capacités à long terme. Ce procédé assure un mécanisme d'interaction permanent et une participation effective entre les citoyens et le conseil du caza dans le cadre d'une relation de coopération durable institutionnalisée et méthodologique.

- **Troisièmement : la surveillance** : l'administration générale exerce ses pouvoirs de surveillance au moyen de plusieurs mécanismes, parmi lesquels le droit d'ôter la confiance au conseil d'administration dans son ensemble ou à l'un de ses membres ou à son président ou à son vice-président.

Pouvoirs du conseil d'administration

Le conseil d'administration est l'autorité exécutive dans le conseil du caza et toute activité de nature ou d'utilité publique rentre dans le cadre de ses compétences. Les pouvoirs du conseil d'administration sont énumérés dans le projet de loi à titre indicatif non exhaustif.

Le projet de loi a mentionné une redistribution des pouvoirs entre les autorités centrales et les conseils des cazas. Ces pouvoirs attribués aux conseils des cazas donnent grâce à leur interaction et complémentarité de plus amples motivations pour développer leurs propres ressources, compétences et capacités afin de réaliser leurs objectifs. Ainsi, les compétences du conseil d'administration couvrent un large éventail, à savoir l'établissement et le développement de l'infrastructure, la production d'énergie, les projets de nature économique ainsi que le partenariat entre les secteurs publics et privés...

Le conseil d'administration a le pouvoir d'établir un plan stratégique pour le développement du caza, qui est l'un de ses pouvoirs les plus importants, du fait que le conseil d'administration est « obligé » d'élaborer et de mettre en œuvre ses missions

en établissant une stratégie générale du caza et en la soumettant à l'administration générale pour approbation. Le conseil est obligé de modifier et de développer cette stratégie de manière permanente. Ce caractère mandataire lié à l'élaboration d'un plan de développement du caza par le conseil d'administration incarne une méthodologie de gouvernance locale évidente basée sur les programmes et plans de travail. D'autre part, l'élaboration d'un plan de développement facilite le processus de participation, de surveillance et de responsabilisation par l'administration générale et les électeurs, ce qui promouvrait la capacité du conseil d'administration à planifier, à organiser et à exécuter, et renforcerait donc le processus de gouvernance locale.

Afin d'exercer ses vastes fonctions spécialisées, le conseil s'est vu attribué aussi le pouvoir d'établir les dispositifs spécialisés nécessaires (tels que le « dispositif de sécurité routière », dont l'établissement relève du pouvoir du conseil à organiser le secteur des transports publics et privés, le « dispositif du partenariat », responsable des projets de partenariat entre le Conseil d'administration et le secteur public et privé). Il a aussi à titre d'exemple le droit d'engager des poursuites pour relever les infractions et empêcher leur occurrence et de créer un Service de police propre au caza, considéré comme équivalent à police judiciaire.

La commission a estimé que les décisions du conseil doivent être en soi exécutoires, sans la nécessité de ratification d'une quelconque autorité, à l'exception de celles relatives à la sécurité nationale, la protection des sites archéologiques et les plans directeurs généraux. En vue de renforcer son rôle et ses pouvoirs, et attendu qu'il est le point de passage principal pour la satisfaction des besoins des citoyens au niveau local, le conseil d'administration a le pouvoir de formuler des recommandations sur des sujets d'utilité publique relatifs au caza qui sortent du cadre de ses compétences. Par ailleurs, les autorités compétentes doivent obtenir l'approbation du conseil d'administration à l'égard de plusieurs affaires qui relèvent de la compétence des autorités et administrations centrales et qui sont exécutées au sein du caza, conformément à des mécanismes précis.

Les finances des conseils de cazas

La commission a accordé une attention particulière au segment financier dans le processus de décentralisation, et ce, sur la base de l'importance du financement et des ressources permettant aux conseils élus d'exercer leurs pouvoirs étendus, octroyés en vertu du projet de loi. En effet, les pouvoirs mentionnés resteront lettre morte s'ils ne s'accompagnent pas de ressources suffisantes pour rendre leur application possible.

En examinant le projet de loi, il est clair que des pouvoirs et fonctions considérables ont été transférés de l'autorité centrale et de sa structure déconcentrée (bureaux des ministères dans les régions, mohafez et les caïmacam...) aux conseils de cazas selon la juridiction locale. Il en résulte d'ailleurs en parallèle, un autre transfert ; celui des recettes, en conformité avec le principe à transfert de compétences, transfert de ressources. Cette corrélation initiale entre la répartition des pouvoirs et des fonctions, d'une part, et la répartition des ressources, d'autre part, constitue la traduction du principe des autonomies administratives et financières dont jouissent les conseils des cazas. L'autonomie administrative s'étend au droit des conseils de mettre en œuvre la loi et d'exercer leurs pouvoirs sans aucune dérogation (en particulier le pouvoir du recouvrement direct des impôts des contribuables) alors que l'autonomie financière garantit aux conseils le droit de disposer de leurs ressources financières (en conformité avec les dispositions de la loi et non de manière discrétionnaire) et d'obtenir les ressources adéquates.

Naturellement, la répartition des fonctions, des charges et des ressources ne signifie pas l'exemption de l'autorité centrale de ses responsabilités dans les régions, car elle demeure tenue à plusieurs obligations envers les cazas (par exemple, les infrastructures, le transport international par route, et le transport local, l'éducation, la santé, la sécurité nationale...), et est censée les effectuer au niveau central ou de manière non limitée. La notion de développement équilibré s'inscrit dans ce cadre-là. Nous craignons que la décentralisation soit contraire à cette notion si l'autorité centrale laisse certaines régions non habilitées, compter seulement sur leurs propres recettes. Ce développement relève de la responsabilité du centre qui doit selon l'Accord de Taëf élaborer un plan de développement global pour chaque région (le plan d'aménagement territorial rentre dans ce cadre). En bref, autant le processus de décentralisation a besoin de l'autonomie financière, autant il a besoin des contributions de l'autorité centrale dans divers secteurs, que ce soit directement ou par le produit d'un fonds décentralisé (voir ci-dessous).

En ce qui a trait aux chiffres et au volume des recettes, il faudrait d'abord s'attarder sur le ratio des dépenses locales par rapport au total des dépenses publiques. L'examen d'un échantillon de pays ayant connu une expérience réussie quant à la décentralisation, démontre que les dépenses totales du gouvernement central tournent autour d'un taux moyen de 27%, sachant que ce taux monte jusqu'à 39% en Finlande et 62 % au Danemark, à titre d'exemple et de quantification. Ce taux diminue dans d'autres pays (comme la Nouvelle-Zélande) à environ 11%. Au Liban, les chiffres indiquent que le taux des dépenses des municipalités et des fédérations de municipalités (étant les seules

unités décentralisées à la date du présent rapport) varie, selon les années, entre 5% et 7% en comparaison avec les dépenses de l'autorité centrale.

Tableau comparatif des dépenses entre les Etats
Ratio des dépenses totales de la totalité des dépenses centrales :

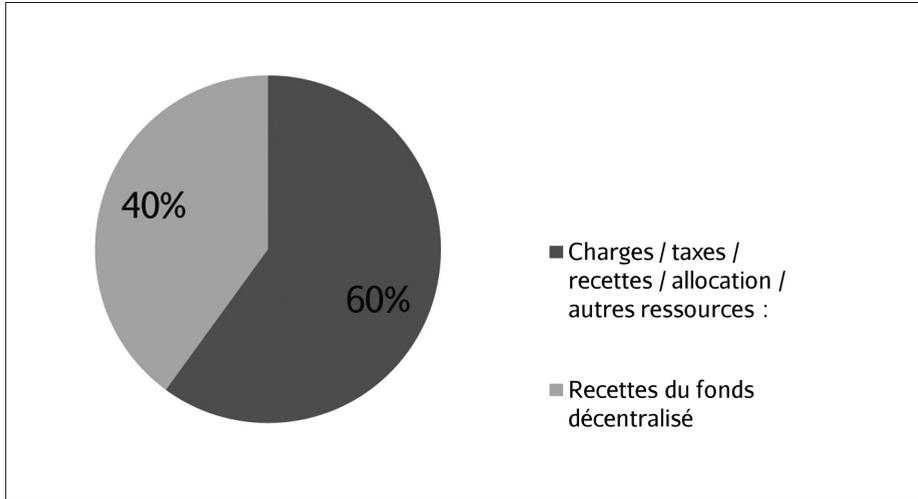
Pays	Les dépenses publiques nationales en tant que pourcentage des dépenses totales gouvernementales
République tchèque	27
Danemark	62
France	20,04
Finlande	39,03
Hongrie	25,07
Irlande	19,08
Italie	32
Luxembourg	12,05
Norvège	30,07
Suisse	25,09
Géorgie	28
Slovénie	19
Nouvelle-Zélande	10,08
Moyenne	27,016

Source : FMI – Données et statistiques – Statistiques des finances publiques (SFP)
<http://elibrary-data.imf.org/DataReport.aspx?c=24944917&d=33061&e=170809>

Sur la base de ces données objectives, la commission a jugé nécessaire d'augmenter la proportion des dépenses des administrations locales (municipalités et cazas) par rapport aux dépenses totales de l'autorité centrale jusqu'à 25% au minimum. Attendu que le volume des dépenses municipales et des fédérations de municipalités se chiffre déjà entre 5% et 7% de la proportion des dépenses centrales, les dépenses des conseils des cazas devraient représenter 20% des dépenses publiques centrales (sans calculer le service de la dette publique), soit environ 1,5 milliard de dollars (selon les chiffres actuels).

Au total, 40% de ce montant (soit l'équivalent de 600 millions de dollars), est assuré par le fonds décentralisé et 60% (soit l'équivalent de 900 millions de dollars) par des impôts directs et indirects et autres charges et ressources. Par conséquent, le

mécanisme de financement prend en compte la nécessité de ne pas compter excessivement sur les transferts en provenance de l'autorité centrale.



Les recettes

La commission a évité dans le projet de loi l'introduction de nouvelles taxes et charges (sauf pour ce qui est de la taxe sur le profit immobilier) en préférant que les conseils des cazas recouvrent, directement certaines taxes et redevances perçues par le Trésor actuellement, et ce, en fonction de la transmission des fonctions et pouvoirs de ce dernier aux premiers, comme nous l'avons cité.

Fonds décentralisé

Le projet de loi énonce la création d'un fonds décentralisé qui substituera le fonds municipal indépendant et qui diffère radicalement de celui-ci, en ce qui a trait à la composition, à la gestion et aux pouvoirs et aux normes de distribution. Le fonds décentralisé jouit d'une personnalité morale et d'une autonomie financière et administrative, et est supervisé par son conseil d'administration élu par les conseils des cazas et des municipalités.

Pour ce qui est de sa création, de son processus de gestion et de la composition de ses recettes et de leur distribution aux conseils des cazas et municipalités, le fonds est le principal mécanisme pour assurer des conditions égales de développement entre les différentes régions et progressivement combler l'écart entre les régions riches et pauvres. Il est également la traduction effective du principe de solidarité et de cohésion communautaire entre l'Etat et les différents cazas, et de répartition verticale équitable, entre le centre et les régions, et horizontale, entre les régions.

Le conseil d'administration nomme un directeur général du fonds décentralisé, appuyé par un dispositif administratif et technique. Le fonds est soumis à la surveillance à posteriori de la Cour des comptes, sans contrôle préalable.

Recettes du fonds

Le projet de loi propose de diviser la somme de l'argent dans le fonds décentralisé selon la quotité suivante : 70% aux conseils des cazas et 30% aux municipalités, et ce, en se fondant sur les données suivantes :

- **Premièrement** : Les recettes du fonds décentralisé conservent les recettes des municipalités en leur proportion actuelle, au moins.

- **Deuxièmement** : L'octroi aux conseils des cazas de fonctions fondamentales au niveau du caza, conduit en pratique, à l'allègement du fardeau des municipalités, et à un excédent dans leurs budgets.

- **Troisièmement** : Le recouvrement, la gestion et la distribution par le fonds décentralisé de ses deniers diffèrent complètement de celles appartenant au fonds municipal indépendant. Il incombe à la direction du Trésor et de la dette publique au sein du ministère des Finances et des institutions publiques, privées et mixtes ainsi qu'aux services indépendants, de transférer les montants de ce fonds sur une base trimestrielle. Le conseil d'administration distribue les parts des cazas et des municipalités à partir des recettes du fonds décentralisé, une fois tous les six mois, après déduction de la valeur des charges d'exploitation.

Selon ce qui précède, il est prévu que le budget annuel du fonds se chiffre autour d'environ 2% du produit intérieur brut total, en comparaison avec le fonds indépendant des municipalités, dont le budget s'élève à 0,6% du PIB. Ainsi le Liban entrerait-il dans le cercle des pays qui jouissent d'une décentralisation financière (où la moyenne mondiale est de 3%).

Les sources de financement du fonds décentralisé sont les suivantes :

1. 25% des recettes totales de la TVA.
2. 10% du total des factures de la téléphonie mobile.
3. 25% du total des recettes douanières.
4. 5% des recettes provenant des tirages des sociétés de loterie.
5. 25% des droits de succession et des testaments.
6. 50% des droits de départ sur les voyages par voie terrestre, aérienne et maritime.
7. 6% de la valeur totale des primes de contrats d'assurance et avenants.
8. Redevance sur l'occupation du domaine public.
9. Les intérêts sur les comptes bancaires du fonds.
10. Les dons et legs au profit du fonds.

Tableau des valeurs des taxes et redevances principales
(par exemple, sur la base des chiffres de 2011)

	En 2011 (en milliers de L.L)	Pourcentage du fonds décentralisé	Part du fonds décentralisé (L.L)
TVA	3 300 000 000	25%	825 000 000
Recettes douanières	777 000 000	25%	195 000 000
Droits de succession et testaments	160 500 000	25%	39 000 000
Assurance			30 000 000
Facture de téléphonie mobile		10%	225 000 000
Total			1 314 000 000

Source : Ministère des Finances.

La distribution

Le fonds décentralisé se base, dans le processus de définition de la part des cazas, du total de soixante-dix pour cent, sur les indices démographiques, géographiques, fiscaux/financiers et de développement. Attendu que l'objectif principal est de stimuler le développement local et de réaliser la solidarité et la cohésion sociale, une forte proportion du total de soixante-dix pour cent a été allouée aux indices qui constituent le processus de développement dans ses dimensions sociales et économiques. Les indices adoptés sont :

- L'indice de la réalité sur le développement (4/10).
- L'indice du recouvrement de redevances par année (4/10).

Un taux réduit a été donné à deux autres indices :

- L'indice du nombre de résidents inscrits (1/10).
- L'indice de la superficie du caza (1/10).

Par exemple, le pouvoir judiciaire, qui a un taux de développement faible obtiendra un pourcentage élevé des sommes allouées à l'indice de la réalité sur le développement, afin d'aider à son essor et de lui donner la possibilité de réaliser des projets de développement dans les secteurs de la santé, de l'éducation et des services ainsi qu'à l'égard des professions et des conditions de vie, etc. D'autre part, le caza,

qui bénéficie d'une situation économie prospère grâce à sa capacité de recouvrir les redevances, recevra un pourcentage élevé des montants alloués à l'indice de recouvrement des redevances, afin de l'encourager à poursuivre son bon rendement et de lui donner les moyens nécessaires à son développement.

La mission de mise en place de l'indice de la réalité sur le développement est imputée à l'Administration centrale de la statistique en collaboration avec le directeur du fonds décentralisé et des dispositifs de recensement dans les conseils des cazas.

Il convient de noter que la mission du fonds décentralisé envers les cazas et les municipalités ne se limite pas à la distribution des parts. En effet, le fonds exécute également des missions de développement et d'investissement fondamentales, notamment accorder aux cazas et aux municipalités des prêts bonifiés pour la mise en œuvre de projets productifs, et garantir leurs prêts envers les tiers. Le fonds décentralisé peut également obtenir des prêts bonifiés afin d'atteindre ses objectifs.

Le contrôle des conseils des cazas

Le projet de loi a indiqué plusieurs types de contrôle des conseils des cazas

Le contrôle populaire

Il s'agit du contrôle des citoyens ; les conseils de cazas sont élus par scrutin direct et jouissent de la légitimité représentative. Ce contrôle populaire est régi par un cadre et des mécanismes divers qui permettent aux citoyens de consulter les travaux, plans et projets de leurs représentants au sein des conseils des cazas, d'y participer, de les surveiller, de s'y opposer par divers moyens et méthodes (comme détaillé dans la section « gouvernance » ci-dessous) et de les tenir responsables ou de les récompenser, tant par les élections aux conseils des cazas que par leurs fonctions à générale dans chaque caza.

Le contrôle interne

L'administration générale exerce un contrôle interne sur le conseil d'administration et a le droit d'ôter la confiance au conseil d'administration en entier, ou au président du conseil ou à son vice-président ou à l'un de ses membres, ou alors par le renvoi de l'un des membres du conseil d'administration devant le conseil de discipline des cazas. Ce contrôle est également effectué au sein du conseil d'administration sous deux formes : le contrôle disciplinaire qui se traduit par le

renvoi de l'un des membres du conseil d'administration devant le conseil disciplinaire, et le contrôle lié au rendement du conseil d'administration et à la régularité de ses réunions, du fait qu'il sera réputé dissout s'il ne peut pas tenir une réunion durant deux années consécutives (sachant que le conseil doit se réunir obligatoirement deux fois par mois, au moins, comme stipulé dans le projet).

La surveillance centrale

En ce qui concerne la surveillance de l'autorité centrale et sa capacité à dissoudre les conseils des cazas, le législateur libanais l'a voulu exceptionnelle, en exposant qu'elle se limite exclusivement à la violation par le conseil du caza, des dispositions de la Constitution. Il a renforcé cette exclusivité par une interprétation du décret de dissolution, adopté en Conseil des ministres qui demeure contestable devant le Conseil d'Etat.

Le statut privilégié de la ville de Beyrouth

La commission a estimé que la réflexion sur l'application de la décentralisation administrative dans la ville de Beyrouth est régie par des principes et données essentiels qui doivent être respectés et constituer une assise pour trouver une formule adéquate quant au rôle, au statut, et à la symbolique de la capitale sur le plan national, d'une part, sans que ceci ne contredise fondamentalement les principes, les bases et normes de décentralisation adoptées dans d'autres régions, d'autre part. L'application de la décentralisation administrative à Beyrouth devrait renforcer le rôle de la capitale dans l'incarnation de l'unité nationale et dans la représentation de la diversité de la société libanaise, et prendre en compte simultanément, la spécificité de son emplacement et de ses relations en tant que capitale du pouvoir central et de ce qui en découle comme missions, fonctions, exigences, privilèges et exceptions impliquant que la capitale bénéficie d'un statut spécial, semblable à ce qui est adopté dans la plupart des capitales dans le monde.

Sur la base de ces impératifs, trois questions soulèvent des problématiques fondamentales à la mise en œuvre de la décentralisation administrative à Beyrouth, à savoir :

- L'unité géographique de la capitale et la correspondance du cadre géographique de la municipalité et du mohafazat (ne regroupant aucun caza) ;
- La participation active de tous les habitants de la capitale (enregistrés et

résidents, aux termes des articles 10 et 11 du projet de loi), à la représentation et au processus de prise de décision ;

- Le poste et les pouvoirs du mohafez de Beyrouth.

1. La question de l'unité de la capitale : la commission estime que l'unité de la capitale est conservée par la formation du conseil de la ville de Beyrouth (équivalent au conseil du caza dans les autres régions) sans recourir à la division de la capitale. Ainsi le conseil exprimera dans sa composition, cette unité, en tenant compte de la diversité de la ville et de la nécessité de refléter cette représentation au niveau du conseil. À cette fin, le projet de loi a stipulé l'élection d'un certain nombre de représentants au niveau de chacun des douze quartiers historiques de Beyrouth qui se rassembleront au conseil municipal de la ville de Beyrouth, afin que tout le monde sente qu'il fait partie de l'équation, sans que ce régime viole l'unité de la capitale. Cela renforcerait la cohésion entre tous les habitants de Beyrouth, et leur donnerait un sentiment de sécurité et d'appartenance à une seule ville qu'ils contribuent à développer par l'intermédiaire de leur conseil élu.

2. La question de la participation active : la représentation définie et unifiée dans les douze quartiers de la ville, (dont chacun constitue une circonscription), comprend les enregistrés (cinq représentants) et les résidents (un représentant), de sorte que chacun des quartiers élise ses représentants au sein de l'administration générale au suffrage universel direct. Ainsi, le conseil d'administration de la ville de Beyrouth sera composé de douze membres, et chaque circonscription aura un représentant. Le candidat au statut de membre du conseil d'administration pour chaque circonscription qui obtient le plus grand nombre de voix des électeurs dans celle-ci sera réputé vainqueur. Ce régime permettrait d'éviter la domination d'une majorité, de toute sorte, sur le processus de l'élection des membres du conseil municipal et sur les décisions adoptées par le conseil plus tard, et donnerait une valeur contrebalancée et équilibrée des votes de chacun au sein de l'administration générale et du conseil d'administration.

3. La question de la fonction et des pouvoirs du mohafez de la ville de Beyrouth : cette question implique deux dimensions : la première est liée aux pouvoirs exécutifs du mohafez au sein du conseil municipal de la ville, tandis que la deuxième est liée à son rôle de représentant du pouvoir central et de ses politiques et décisions vis-à-vis de la capitale. Compte tenu du nombre de problèmes provoqués

par la duplication du pouvoir à l'échelle municipale, combiné au régime de quotas confessionnels, il devient impératif de fournir une nouvelle architecture institutionnelle, et non une duplication du pouvoir entre deux autorités ou plus. Celle-ci serait fondée sur la répartition des missions, rôles et responsabilités et sur la définition claire des pouvoirs. Ainsi les prérogatives et les responsabilités exécutives seront entre les mains de l'autorité décentralisée élue, tandis que le mohafez conservera, en tant que représentant du pouvoir central (la déconcentration), le droit d'assister aux réunions du conseil d'administration (sans droit de vote), d'examiner son travail et de demander la reconsidération de ses décisions en vertu d'une lettre motivée et le droit de porter des questions à l'ordre du jour du conseil d'administration pour délibération. Par conséquent, le mohafez de Beyrouth s'est vu accordé, en raison de la position privilégiée de la capitale, certains des pouvoirs de l'administration générale des conseils des cazas, et des prérogatives dont ne jouissent pas les autres mohafezs.

Organisme indépendant électoral

Le texte du projet de loi a énoncé la création d'un organisme indépendant électoral pour les élections des conseils des cazas et du conseil de la ville de Beyrouth. Cet organisme dispose de pouvoirs étendus pour préparer ces élections et les superviser durant toutes les étapes, y compris de convoquer les collèges électoraux et d'établir des listes spéciales des résidents enregistrés de manière facultative pour participer aux élections (en sélectionnant leurs représentants exclusivement dans ces conseils, conformément aux conditions énoncées dans le projet de loi) et d'annoncer les résultats définitifs de ces élections. Les pouvoirs de cet organisme comprennent en outre la réception et l'examen des demandes d'enregistrement des candidats et des listes ainsi que la décision à leur égard.

Le partenariat entre les différents secteurs au niveau local

La décentralisation contribue à la mise en place d'un partenariat efficace entre les autorités locales et entre les secteurs public et privé, et à renforcer la coordination et la coopération à tous les niveaux. Ceci améliore les capacités de développement de chacun des conseils des cazas, des municipalités et des divers organismes et institutions, et en particulier leur capacité à répondre aux demandes locales et à améliorer la transparence et donc la capacité à les tenir redevables. En conséquence, le projet de loi a consacré un chapitre entier sur le partenariat entre les secteurs public et privé.

La gouvernance et la participation locales

La décentralisation converge avec les deux notions de gouvernance et de développement local participatif, sur la base de la mise en place d'autorités locales représentatives en contact direct avec les citoyens :

- Qui répondent à leurs besoins de manière efficace et à moindre coût,
- Qui prennent des décisions au plus proche des citoyens,
- Qui recherchent la plus large participation possible des secteurs de la communauté locale et de ses différents segments.

Dans ce contexte, le projet de loi a prévu :

- L'introduction de dispositifs spécialisés permanents qui fonctionnent d'une manière intégrée et cumulative pour documenter, étudier et analyser des données, des chiffres et des dynamiques associés à la décentralisation et à la gouvernance locale, puis les publier et les discuter en vue de les développer. Le dispositif statistique, grâce à une coopération directe avec l'Administration centrale de la statistique, le fonds décentralisé et les institutions publiques et privées, recueille, analyse et documente toutes les informations et chiffres pertinents, de manière périodique pour les mettre à jour et les publier. Ceci renforce le droit d'accès à l'information qui est considéré comme la fenêtre ouverte sur la responsabilisation.

- Le rôle du dispositif de statistique est complété par les fonctions de l'organisme de gouvernance locale qui œuvre, en fonction des résultats et des conclusions statistiques, à étudier le rendement des pouvoirs décentralisés et à en tirer des conclusions pour repérer les besoins, préparer les ressources humaines et développer les capacités.

Ce dispositif soumet un rapport annuel sur les résultats des études, à l'administration générale qui l'inclut sur son ordre du jour et le considère comme une assise pour examiner et approuver le budget. Ces deux dispositifs sont liés directement à un troisième permanent qui est le dispositif informatique dont le rôle ne se limite pas seulement à l'automatisation de l'administration locale pour faciliter les procédures administratives et financières, mais comprend la mission du développement des technologies de l'information au niveau du caza selon ses exigences relatives aux plans et aux ressources.

Ces dispositifs travaillent en étroite collaboration avec les comités consultatifs bénévoles spécialisés, relevant de l'administration générale et du conseil d'administration dans divers secteurs au niveau du caza.

En plus de ces dispositifs et comités, le texte du projet de loi énonce une série de mesures et de mécanismes pouvant activer la démocratie participative et le renforcement du rôle du citoyen dans le contrôle et la responsabilisation des pouvoirs locaux. À cette fin, le projet a indiqué la nécessité de publier le rapport financier dans le journal officiel, dans le bulletin d'information du conseil du caza et sur sa page électronique, en donnant à chaque personne enregistrée au caza et à toutes les parties prenantes le droit de consulter les décisions du conseil et d'obtenir un exemplaire certifié dans un délai maximum de deux jours ouvrables. Il s'agit de mesures et de mécanismes qui visent à assurer une plus grande transparence et un contrôle plus efficace et aident à la communication et au suivi entre les citoyens et le conseil du caza.

En outre, la capacité du conseil d'administration de se réunir, le cas échéant, et à la demande d'une majorité de ses membres, selon des mécanismes précis (en plus de satisfaire l'exigence de se réunir deux fois par mois, au moins), rend le conseil en état d'activité et de réactivité permanente. Ce pouvoir donne aux membres du conseil d'administration une autorité, et leur impose des responsabilités dans la gestion et le suivi des affaires du caza, en sus du pouvoir et de la responsabilité du président du conseil, ce qui limite la possibilité de transformer le conseil en un « conseil présidentiel » géré par le président uniquement.

Durant la période de transition

Immédiatement après l'approbation du projet de loi sur la décentralisation administrative, et afin d'éviter un état de vacance qui pourrait perturber ou retarder l'application de la loi, le projet de texte a imposé au Cabinet et aux ministères compétents d'entamer les préparatifs nécessaires à l'application de cette loi, dans un délai déterminé, afin de préparer les élections des conseils des cazas simultanément avec les élections municipales et de maires.

- De même, le projet de loi a mentionné la création d'un « ministère de l'Administration locale » afin de contribuer à l'application des dispositions de la *Loi sur la décentralisation* et à l'établissement d'un institut central qui effectue la préparation et la formation du personnel et de la police dans les conseils des cazas.

- Le projet de loi a aussi énoncé le besoin de développer un modèle de régime administratif et financier pour les conseils des cazas par le Conseil d'Etat.

- Le projet de loi a exposé des dispositions transitoires relatives aux caïmacamiat, après leur suppression, qui englobent leurs employés, salariés, ouvriers, bâtiments et équipements.

- Le projet a aussi inclus des dispositions détaillées relatives aux fédérations de municipalités et à leurs employés, salariés, ouvriers et projets en cours d'exécution.

Remarques finales

1- Tout ce qui précède démontre la portée de l'étude détaillée des divers aspects de la décentralisation. La question a été étudiée de manière exhaustive et détaillée. Il est nécessaire aujourd'hui de passer au débat législatif en vue de l'adoption.

2- Il est clair que la décentralisation administrative est une logistique détaillée et l'un des outils de l'administration locale, mais est simultanément très sensible sur le plan politique voire même du Pacte, dans un pays comme le Liban. Par conséquent, tout le monde doit la concevoir comme étant une proposition du pacte loin du confessionnalisme, et fondée sur le principe de la participation et de sa dimension élargie.

3- Si les politiques centrales ont échoué à instaurer un minimum de stabilité économique et sociale, la décentralisation doit fournir des solutions qui méritent d'être étudiées.

4- L'épisode de la longue agonie du Liban et des Libanais, à la suite au problème des déchets et de sa centralité, a renforcé la nécessité d'une transition rapide vers des solutions décentralisées aux différents problèmes du pays. Ainsi si le centre fait face à une crise, les régions du Liban seront en mesure de la surmonter avec des pertes minimales.

5- Il demeure que la décentralisation ne constitue pas une fin en soi, mais un moyen et un outil destiné à une participation plus vaste, une démocratie plus durable, une responsabilisation qui se base sur le contrôle et la mesure du rendement et de son efficacité. Ainsi, elle devient une introduction à la réforme du régime en commençant par sa structure locale... Pourquoi la décentralisation pour l'intérêt du Liban ? Car sans elle ce pays restera une nation vide de structure, amputée de ces régions, étrangère aux yeux de son peuple et en désaccord avec ses besoins, aspirations et attentes...

La réforme et l'organisation du système judiciaire au Liban*

L'écrivain français Condorcet a écrit dans son ouvrage *Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain* : « l'homme a traversé rapidement l'histoire en passant de la phase du respect du droit par la force à celle de confier cette mission à une personne riche ou influente de sa communauté avant de se fier à la justice qu'il avait souhaité équitable ».

Il poursuit : « le développement rapide des communautés et la disparité considérable à tous les niveaux ne peuvent que se heurter au développement des institutions judiciaires ou à leur non-conformité aux exigences de celui-ci ; la réforme du système judiciaire veille à restaurer l'humanité à l'humanité ».

En exposant l'idée de réforme du système judiciaire sur la base de quelques étapes fondamentales, nous croyons fermement que la réorganisation du système judiciaire au Liban constitue une première percée pour restaurer la confiance du peuple dans son pays et ses institutions.

L'idée de réforme du système judiciaire

L'intérêt de réformer le système judiciaire puise ses racines profondes dans l'Histoire. En effet, une des déesses que vénéraient les pharaons d'Egypte était la déesse de la Vérité et de la Justice. Le Pharaon souverain à l'époque d' « Isis » imposait aux juges, avant d'entamer leur mandat, de prêter serment à la désobéissance à ses ordres si un jour il venait à leur demander de transgresser ou de défier la justice. Les fresques illustraient les juges dépourvus de mains pour symboliser leur intégrité, les yeux rivés vers le bas indiquant qu'ils ne seront pas impressionnés par les justiciables nonobstant leur statut social. Par ailleurs, parmi les commandements célèbres de Thoutmosis 3, nous retrouvons celui-ci : « Veille à juger toute chose conformément aux dispositions de la loi et selon la rectitude qui lui est propre, car ce qui fâche les dieux c'est de privilégier l'une des parties...pèse tes actes envers autrui dans la balance de l'équité, ne fais pas de distinction dans ton traitement entre tes connaissances et les étrangers, ton proche comme les êtres lointains...celui d'entre mes juges qui le fera, aura une plus grande estime. »

(*) Samir Abillama

L'Islam était intransigeant dans le choix des magistrats et l'Histoire est pleine de récits évoquant la grandeur de la magistrature et son pouvoir prestigieux. Ali Ben Abi Taleb a rédigé une lettre à son employé en Egypte lui mandatant de choisir un juge selon les qualités qu'il avait exigées en écrivant : « Choisis pour juger entre les gens, le meilleur d'entre les gens, une personne qui a solution à tout, qui admet les torts, qui évite les erreurs ; intègre, qui a tendance à instaurer le droit ; astucieuse, qui vérifie les faits, cherche les preuves et les arguments, n'envie pas les autres pour leurs actions, patiente jusqu'à ce que la justice se dévoile, stable devant les louanges et le mépris. Le gouverneur doit lui accorder un statut spécial. »

L'histoire démontre par la suite que Napoléon Bonaparte triomphant en Europe s'est plié à la juridiction de la loi et a porté de l'estime aux juges. Il a mis de côté sa fierté militaire pour se vanter devant le monde entier d'avoir préparé pour l'humanité des législations et des lois portant son nom, et a promulgué un décret impérial le 27 février 1811 en vertu duquel il définit les moyens de réforme du système judiciaire comme une garantie fondamentale afin de préserver ses acquis politiques.

Dans l'un de ses ouvrages l'écrivain français Balzac écrit : « nulle personne au pouvoir, soit-elle un roi, un premier ministre ou un ministre n'est en mesure d'empiéter sur le pouvoir du juge, puisqu'un juge n'est arrêté ou régi que par sa seule conscience et la loi....la France a besoin d'environ six-mille juges ; aucune génération n'a six-mille grands hommes à son service. »

Au cours des siècles et des âges, la justice a joui d'une place noble et de la plus grande attention, et ce, après la prise de conscience de l'importance de son rôle dans la primauté de la loi, la protection de la légitimité et la préservation des droits de l'Homme. Celle-ci n'a pas terni avec le temps et s'est concrétisée sous forme de conventions internationales et constitutions nationales dont les textes confirment que le pouvoir judiciaire dispose de ses composantes et que la réforme de la justice et l'immunité de ses hommes constituent deux piliers sous-tendant la légitimité du jugement et la sécurité des personnes jugées. Des études et des conférences aux échelles nationales, régionales et internationales ont abordé le sujet du système judiciaire et de ses garanties ainsi que son rôle dans la protection des droits de l'Homme, en se fondant sur le fait qu'elles constituent l'essence de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde. Il en découle que le souhait d'instaurer des normes modernes pour réformer la justice devient une question digne d'étude et de méditation.

De nos jours, l'idée de réforme de la justice fait partie des principes ancrés dans la conscience humaine et est stipulée dans tous les instruments internationaux inhérents aux droits de l'Homme. Le préambule de la Charte des Nations Unies a souligné « la résolution des peuples à créer les conditions nécessaires au maintien de la justice ». Le statut de la Cour internationale de Justice dispose que « la Cour est un corps de magistrats indépendant. »

L'article 8 de la Déclaration universelle des droits de l'homme affirme que toute personne a droit à un recours effectif aux juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi.

L'article 10 de la même déclaration stipule que toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. L'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques a détaillé dans sa déclaration universelle les éléments relatifs au droit de l'Homme dont celui de faire entendre sa cause en pleine égalité et publiquement par un tribunal impartial et indépendant en partant du principe qu'à l'origine était l'innocence (en référence à la présomption d'innocence).

Cette question fut tranchée par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 16 décembre 1966 (entré en vigueur le 23 mars 1976) en invitant dans l'article 2 les Etats parties au Pacte à s'engager à garantir que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le pacte auront été violés, disposera d'un recours utile, et à développer les possibilités de recours juridictionnel. L'article 4 de ce Pacte a défini les limites et les restrictions requises par la situation d'urgence déclarée uniquement si la survie d'une nation est sérieusement préjudiciée par un risque imminent. Le Pacte a consacré l'article 14 sus-indiqué à la justice et ses tribunaux en stipulant que tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice et que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi. Le Pacte a autorisé le huis clos qui peut être prononcé pendant la totalité ou une partie du procès soit dans l'intérêt des bonnes mœurs, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, soit lorsque l'intérêt de la vie privée des parties en cause l'exige, soit encore dans la mesure où le tribunal l'estimera absolument nécessaire lorsqu'en raison des circonstances particulières de

l'affaire, la publicité nuirait aux intérêts de la justice. Il n'en demeure pas moins que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement et toute personne accusée d'une infraction pénale a droit à être présente au procès et à se défendre elle-même ou à avoir l'assistance d'un défenseur de son choix ; si elle n'a pas de défenseur, à être informée de son droit d'en avoir un, et, chaque fois que l'intérêt de la justice l'exige, à se voir attribuer d'office un défenseur, sans frais, si elle n'a pas les moyens de le rémunérer ; de même, toute personne déclarée coupable d'une infraction a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité et la condamnation, conformément à la loi.

En sus des piliers de la justice instaurés par la Déclaration universelle des droits de l'homme à savoir l'indépendance, l'impartialité et la protection des droits de la défense, selon le pacte, le tribunal doit être compétent et établi selon la législation de l'Etat, en d'autres termes cela implique que la création du tribunal n'est soumise qu'à la volonté du pouvoir législatif à l'exclusion de tout autre pouvoir.

Il est utile d'indiquer que la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, ratifiée durant le sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), tenu à Nairobi entre le 24 et le 27 mai 1981, a établi la nécessité de la réforme judiciaire en sacrant les droits civils et politiques énoncés dans les chartes et conventions internationales parmi lesquels l'égalité devant la loi.

Nous signalons dans ce contexte qu'un groupe d'experts intellectuels et juristes des Etats arabes s'est réuni à Siracusa en Italie du 5 au 12 décembre 1984 sur convocation de l'Institut international d'études supérieures en sciences criminelles (ISISC), et a élaboré un projet de charte pour la réforme de la justice dans le monde arabe traduite par l'unité des valeurs, l'héritage, la civilisation, l'histoire, les intérêts et les ambitions. L'article 11 de cette charte a entériné le principe de l'égalité devant la loi et de la justice et a imputé à l'Etat l'obligation de garantir l'indépendance de la justice et son impartialité ainsi que l'indépendance de la profession d'avocat. L'article 5 a énoncé que l'accusé aura toutes les garanties nécessaires pour se faire défendre en personne ou par l'entremise d'un avocat de son choix au cours d'un procès public ou par un avocat commis d'office par le tribunal à titre gracieux s'il n'est pas en mesure de payer les honoraires.

Des efforts internationaux ont été engagés pour élaborer un texte détaillé des normes définissant la réforme de la justice et les garanties de son impartialité et de son

intégrité. Ils ont abouti à la Déclaration universelle sur l'indépendance de la justice adoptée à Montréal en 1983. Cette déclaration a défini l'indépendance de la justice comme étant la liberté des magistrats de trancher une affaire avec impartialité sans être influencés ou assujettis à des pressions ou à des tentations. Les magistrats sont indépendants vis-à-vis de leurs collègues et supérieurs et le pouvoir judiciaire est indépendant des pouvoirs législatif et exécutif. Quant à la révision des jugements, elle relève de la compétence du pouvoir judiciaire uniquement. La déclaration a aussi énoncé l'interdiction d'établir des tribunaux d'exception et le droit de chaque personne d'ester devant un tribunal ordinaire. Elle dispose par ailleurs que la compétence des tribunaux militaires se limite aux crimes commis par les forces armées en préservant toutefois le droit d'interjeter appel des décisions rendues par ces tribunaux en saisissant la cour d'appel dotée d'une compétence dans les affaires légales. Elle établit également que le pouvoir exécutif n'a aucun contrôle ni pouvoir sur celui judiciaire et que le pouvoir judiciaire est doté du pouvoir absolu de traiter tous les litiges sans restriction aucune. De même, les magistrats ne sont pas révocables et sont assujettis à des règles strictes ; ils ne doivent pas être inquiétés dans le cadre de l'exercice de leur profession et sont interdits de toute affiliation à un parti politique. A cela s'ajoute bon nombre de garanties détaillées qui assurent la réforme de la justice dans toutes ses composantes matérielles et morales.

L'Organisation des Nations Unies a poursuivi ses efforts pour la réforme de la justice et a mis en exécution le principe de la réforme de la justice en l'élaborant en détail dans ses moindres éléments. En sus des principes compris dans le Statut de la Cour internationale de Justice reconnaissant et énonçant l'indépendance des magistrats, les instruments internationaux émis par l'organisation internationale à cet égard s'en sont suivis. Parmi ceux-ci la Résolution 3144 (XXVIII) de la 28^e séance de l'Assemblée générale de l'ONU faisant référence au projet de principes relatifs à l'égalité dans l'administration de la justice, et la résolution de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'Homme sur l'administration de la justice et la garantie des droits de l'Homme. L'élaboration de cette résolution qui contient un projet de déclaration sur l'indépendance du pouvoir judiciaire et sa réforme (9^e point de l'ordre du jour provisoire) lui a été confiée par le Conseil économique et social.

La définition des principes fondamentaux de cette réforme constitue l'une des activités les plus concrètes lancées par l'Organisation des Nations Unies. Il s'agit du projet des principes fondamentaux rendus par la 7^e Conférence des Nations Unies

pour la prévention du crime et le traitement des délinquants (Milan, Italie, 1985), qui met l'accent sur l'indépendance de la justice et la liberté d'expression, ainsi que la création d'associations de juges et la définition des compétences de leur sélection et de leur formation.

La Sous-Commission des Nations Unies de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités s'est penchée sur l'organisation de la justice. Ce fut le couronnement du principe internationalement établi stipulant que les droits et les libertés fondamentales peuvent être préservés au mieux dans une communauté où la mission juridique et la magistrature agissent en pleine liberté loin de l'ingérence et de la pression. Ainsi en 1980, lors de sa 34^e séance, le Conseil économique et social a confié à la Sous-Commission d'engager le rapporteur Singhvi pour préparer un rapport sur les moyens de réformer le système judiciaire. Ce dernier a présenté un ensemble de rapports préliminaires avant de présenter son rapport final à la trente-huitième séance. Après les révisions et les commentaires, le rapport Singhvi devint le projet de déclaration à cet égard et la Sous-Commission le transféra lors de sa quarantième séance (1988-1925) à la Commission des droits de l'Homme pour examen ultérieur. La Commission a également exhorté les gouvernements, à sa cinquante-cinquième séance, dans sa résolution 32/989, à prendre en compte les principes contenus dans le projet Singhvi adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 40/33 du 29 octobre 1985.

La Commission a salué l'introduction par la Sous-Commission d'un article distinct dans l'ordre du jour sur la réforme du système judiciaire et l'organisation des barreaux.

Le projet Singhvi se distingue du fait qu'il a pris en compte tous les principes et déclarations précédents liés à la réforme, l'indépendance de la magistrature et l'organisation des barreaux, et y a ajouté des éléments en conformité avec l'évolution récente du droit international des droits de l'Homme.

Ce lien étroit entre l'indépendance de l'appareil judiciaire d'une part et les droits de l'Homme, d'autre part, est évident dans le préambule de ce projet où l'indépendance du pouvoir judiciaire est un cadre efficace grâce auquel le respect des droits de l'Homme est instauré et ce respect assuré.

Ce projet de déclaration a introduit de son point de vue, un seuil minimal de principes pouvant être acceptés par les différents systèmes politiques et mécanismes légaux divers.

Ce qui est important dans ce projet c'est qu'il se fonde, pour la rédaction de ses principes, sur une évidence fondamentale, à savoir l'écart entre la vision sur laquelle s'articulent les principes acceptés à l'échelle internationale en matière de réforme de la justice et la réalité actuelle dans plusieurs régions du monde. C'est pourquoi il tente de pallier cet écart au mieux.

Ce qui est frappant dans le contenu du projet inhérent aux objectifs des magistrats et de leur mission c'est le fait d'énoncer parmi lesdites missions le respect des droits de l'Homme et leur application dans la limite de la fonction judiciaire. Cette mission au sens du projet succède à celle de l'application de la loi.

Dans le cadre de la réforme de la justice, le projet différencie clairement entre deux types d'indépendance et invite à les reconnaître dans les législations internes des Etats qui ratifieront cette déclaration. Le premier type se réfère à l'indépendance de la justice en la personne des magistrats (ceux-ci sont indépendants sur le plan individuel et doivent impartialement étudier les affaires qui leur sont confiées... les juges sont indépendants dans la prise de décision envers leurs collègues et supérieurs dans le pouvoir judiciaire qui ne tolère aucun système hiérarchique ni différence entre la catégorie et le degré ou ingérence dans le droit du magistrat de rendre son jugement). Le second illustre l'indépendance de la justice en tant que pouvoir ; celui-ci jouit d'une compétence directe ou du fait du réexamen de toutes les questions de nature judiciaire, d'où l'impossibilité de constituer des tribunaux spéciaux pour substituer la juridiction instaurée par les tribunaux de plein droit attendu que chaque individu a le droit à un procès rapide devant les tribunaux ordinaires ou les tribunaux judiciaires en vertu de la loi.

Le projet exposé a saisi cette notion et l'a adoptée en considérant que la réforme du pouvoir judiciaire constitue une garantie essentielle de l'impartialité du processus judiciaire.

Ainsi, afin de confirmer la réforme du pouvoir judiciaire, le projet a défini dans une méthodologie détaillée et précise, la relation entre les pouvoirs exécutif et judiciaire en stipulant que le pouvoir exécutif : ne doit pas exercer un pouvoir de manière à s'ingérer dans le processus judiciaire (5g), n'a aucun contrôle sur les fonctions judiciaires des tribunaux pour administrer la justice (5h), n'a aucune autorité pour arrêter l'action des tribunaux ou la suspendre (5i), s'abstient de prendre ou d'omettre de prendre une mesure pouvant devancer la solution judiciaire d'un conflit ou anéantir la bonne exécution d'une décision rendue par un tribunal (5j).

Le projet a autorisé en cas d'urgence du déroger à ces principes à condition que ceci soit pré-conditionné par la présence de crises dangereuses mettant en péril la persistance de l'Etat.

Cette dérogation sera donc activée pour y faire face et sera sanctionnée par la promulgation d'une loi couvrant la durée requise à cet effet précisément.

Le projet a interdit de même toute contestation de la part du pouvoir exécutif vis-à-vis du pouvoir judiciaire en stipulant qu'aucune législation ou décret ne peut tenter un recours contre des décisions judiciaires ayant un effet rétroactif et ne peut modifier la forme du tribunal pour affecter sa prise de décision.

Le projet a accordé aux magistrats le droit de lancer des procédures collectives pour sauvegarder leur indépendance judiciaire aux fins de garantir tous ces principes et d'affirmer la méthodologie de la réforme du pouvoir judiciaire.

La réforme de la justice dans les constitutions arabes et étrangères

Aucune constitution dans le monde n'est dépourvue d'un texte précis sur la réforme de la justice nonobstant le régime suivi ou le courant politique adopté ou l'approche économique sélectionnée dans le pays en question. Nous constatons dans ce contexte malgré la divergence des orientations et la différence des régimes politiques et légaux aux quatre coins du monde qu'une sorte de consensus existe sur les principes et les critères minimaux de la réforme de la justice moderne.

Par exemple, l'article 8 de la Constitution belge en vigueur stipule que « nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne ». L'article 34 de la même Constitution dispose que « nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peuvent être établis qu'en vertu d'une loi. Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit. » L'article 91 de la Constitution grecque stipule qu'il est interdit de créer des commissions judiciaires ou tribunaux d'exception sous quelque dénomination que ce soit. La Constitution italienne a délibérément inclus dans la section consacrée aux droits des citoyens l'article 25 stipulant ce qui suit : « nul ne peut être soustrait au juge naturel prévu par la loi ». Elle a consacré aussi dans l'article 101 une section relative à la justice dans laquelle elle a indiqué que les juges ne sont soumis qu'à la loi. Elle a confirmé dans l'article 104 que la magistrature constitue un ordre autonome et indépendant de tout autre pouvoir et dans l'article 105 que le recrutement, les affectations, les mutations, les avancements et les dispositifs disciplinaires relèvent du Conseil supérieur de la magistrature. Cette constitution a voulu que la magistrature soit exercée par des magistrats ordinaires comme stipulé à l'article 102 : « La fonction juridictionnelle est exercée par des magistrats ordinaires sélectionnés et régis par les règles sur l'organisation judiciaire ». L'article 103 prévoit par ailleurs qu'en temps de paix les

tribunaux militaires n'exercent la juridiction que pour les infractions militaires commises par des membres des forces armées.

La loi fondamentale pour la République d'Allemagne a doté le pouvoir judiciaire d'une organisation complète qu'elle a soumise aux juges eux-mêmes. Ce pouvoir relève des tribunaux et a autorisé dans l'article 96 (1) de créer des tribunaux qui n'exercent de juridiction pénale qu'à l'égard des membres des forces armées opérant à l'étranger ou embarquées à bord de navires de guerre ainsi qu'en cas d'état de défense. Ces tribunaux relèvent du ministre fédéral de la Justice. Les juges tributaires de ces tribunaux doivent satisfaire aux conditions requises pour l'exercice des fonctions de juge. La juridiction contentieuse supérieure fait fonction de référence fondamentale des juges. L'article 97 a confirmé l'indépendance des juges qui ne sont soumis qu'à la loi et ne peuvent avant l'expiration de leurs fonctions et contre leur gré, être révoqués ou suspendus définitivement ou temporairement de leurs fonctions. L'article 101 dispose que les tribunaux d'exception sont interdits et que nul ne doit être soustrait à son juge légal.

Les principes fondamentaux de la réforme de la justice

Il appert de ce qui précède des chartes internationales et régionales, des constitutions arabes et étrangères, des conférences nationales et internationales et des déclarations et recommandations adoptées, qu'il existe une sorte d'unanimité sur le fait que la réforme de la justice se fonde sur des piliers dont les plus importants sont ci-contre :

1- Considérer la justice comme un pouvoir autonome accomplissant sa mission aux côtés des pouvoirs exécutif et législatif loin de leur ingérence collective ou distincte et sans surveillance ou supervision.

2- La justice est indépendante et neutre vis-à-vis des deux pouvoirs sus-indiqués. Ces deux qualités vont de pair ; ainsi la neutralité n'existe pas sans l'indépendance et inversement. L'indépendance garantie au juge d'exercer ses fonctions sans contraintes, influences, incitations, pressions, menaces ou ingérences directes ou indirectes par quelque partie ou pour quelle que raison que ce soit.

3- Les tribunaux ordinaires ont une juridiction totale sur toutes les affaires pénales, civiles ou administratives. Le tribunal compétent sera défini par la loi avant le début du procès. Cette étape passée, le citoyen ou l'accusé ne sera pas transféré d'un tribunal à un autre moins fiable spécialement établi pour lui. La juridiction de ce tribunal sera fixe et permanente selon des critères objectifs impartiaux non sujets à la volonté d'un pouvoir donné. Les règles juridiques ordinaires seront appliquées eu égard aux procédures et aux preuves garantissant entièrement les droits de défense et ses

garanties, notamment le droit de contester les décisions et jugements par les moyens fixés par ces règles. Ces tribunaux seront composés intégralement de juges civils brillants, connaissant la loi, indépendants et immunisés par l'irrévocabilité. Il convient de noter dans ce contexte que la Cour supérieure constitutionnelle d'Egypte a affirmé que le pouvoir judiciaire est un pouvoir original égal aux deux pouvoirs exécutif et législatif, puisant son existence et son essence de la constitution elle-même et non de la législation. La constitution lui a attribué la question d'établir la justice indépendamment des autres pouvoirs. Il est donc interdit par voie de législation de restreindre les compétences de ce pouvoir totalement ou partiellement ; ainsi les compétences judiciaires intégrales lui sont données de sorte à garantir l'instauration de la justice et à permettre aux individus d'exercer le droit d'engager des procédures contentieuses sans préjudice du pouvoir judiciaire en soi, ou soustraction d'une partie des conflits de ses compétences. Tout empiètement de la loi sur cette restriction constitutionnelle constitue une violation flagrante de la constitution.

4- Interdire la création de tribunaux d'exception dépourvus de garanties ; ce qui nécessite de supprimer les cours de sûreté de l'Etat si elles existent. Il convient de noter dans ce cadre que la Cour de cassation égyptienne a déployé des efforts considérables dans le cadre de l'explication des textes de la *Loi sur l'état d'urgence* en Egypte pour limiter l'étendue de sa violation relative au droit de l'accusé de se défendre, et a indiqué que les tribunaux ordinaires jouiront de la compétence première pour trancher tout ce qui relève de la compétence de la Cour de sûreté de l'Etat, tant que le législateur n'a pas inclus dans la *Loi sur l'état d'urgence* ou dans toute autre loi un texte attribuant à la Cour de sûreté de l'Etat le droit de trancher seule uniquement des crimes de quelque nature que ce soit. De même, la Cour de sûreté de l'Etat a été supprimée en France en 1981 et désormais, la loi stipule qu' « en cas de paix, les tribunaux ordinaires jugent les crimes et délits contre la sécurité de l'Etat et condamnent l'accusé aux termes des règles énoncées par la loi. »

5- Supprimer les tribunaux militaires en temps de paix et limiter leurs juridictions aux uniques infractions militaires commises par les membres des forces armées. Dans ce contexte, il est fait allusion à la décision de la Cour de cassation de Tunis sur les cours de sécurité de l'Etat établies selon la *Loi sur l'état d'urgence* statuant que tant que les tribunaux militaires ne constituent pas une branche du pouvoir judiciaire ordinaire dotée d'une compétence générale, la juridiction des tribunaux ordinaires doit prévaloir sur les autres instances judiciaires.

6- Garantir l'indépendance de la profession d'avocat en la considérant comme un soutien à la magistrature dans l'exécution de ses fonctions visant à instaurer le droit et à garantir le droit de défense.

7- Etablir la gratuité de la justice, pour instaurer le principe de l'égalité devant la loi ; un droit qui a été unanimement consacré dans toutes les chartes et constitutions.

8- Former les magistrats et les assistants judiciaires et leur donner les compétences nécessaires à l'activité judiciaire organisée. Nous rappelons dans ce contexte l'établissement de l'Institut des études judiciaires au Liban stipulant à l'article 2 de son Statut que l'institut forme et prépare les magistrats et leur donne les compétences théoriques et pratiques pour exercer les fonctions de magistrature et accéder au niveau d'enseignement requis. Son activité peut s'étendre jusqu'à couvrir la formation et la préparation des assistants judiciaires à l'activité de greffe et assister les magistrats dans leurs activités quotidiennes.

9- Appliquer les enseignements au profit de la justice attendu que l'évolution mondiale majeure durant les dernières décennies a introduit les banques électroniques dans le cadre de la justice à l'instar des pays précurseurs dans ce domaine comme la France et l'Italie. En France, Le Service de documentation, des études et du rapport (SDER) fournit des services à la Cour de cassation et au Conseil d'Etat. Les jugements rendus par les Chambres civiles et criminelles de la Cour de cassation au début de 1970 et en 1973 respectivement étaient informatisés. En 1967, l'Italie a introduit le système informatique pour la Cour de cassation et celui-ci est connu à l'heure actuelle sous le nom de Centro Elettronico di Documentazione (CED) (Centre électronique de documentation). Ce système regroupe toutes les législations des provinces et les jugements de la Cour constitutionnelle et de la Cour de cassation ainsi que les publications légales et les articles et commentaires sur les jugements. En 1994, l'introduction du système informatique légal par le Conseil d'Etat dans la justice administrative fut une avancée et une évolution importante eu égard à la généralisation de l'information légale dans la justice libanaise.

10- Garantir le droit de liberté d'expression des magistrats et celui de la participation dans les affaires publiques de leur nation par l'intermédiaire du Conseil supérieur de la magistrature qui n'est sujet ni à une surveillance ni à un contrôle de quelque autre pouvoir que ce soit.

11- Assurer l'indépendance des magistrats dans l'élaboration de leur propre budget par l'entremise de leurs conseils constitués ou élus et leur droit de définir les ressources de ce budget ainsi que ses modalités de dépenses.

Le rôle de l'avocat dans la réforme de la justice

La mission de l'avocat est ultimement sociale et contribue à instaurer la justice. Or, elle s'avère toutefois plus difficile que celle d'un juge puisqu'il fait face à un pouvoir et à

l'opinion publique. Des garanties et une immunité lui sont donc nécessaires pour exercer sa mission qui a pour objectif d'administrer la justice et de protéger les droits de l'Homme.

Les garanties de l'avocat et son immunité s'inscrivent dans le cadre de la déontologie de la profession d'avocat et de sa nature sacrée qui prend forme uniquement si elle est exercée de façon indépendante à l'écart de toute forme de pression et d'influence. L'indépendance de l'avocat se traduit par une autosuffisance et un contentement professionnel garantis par les formes de responsabilité assumée et vise à lui permettre d'exercer sa mission d'une manière qui rassure les justiciables tout en leur conférant la capacité de résister à toutes les pressions et ingérences de quelque source que ce soit (lire Zaki Jamil Hafez – Instaurer le système de justice – Majallat El Haq – éditions 1 et 2, 1988).

Les deux barreaux de Beyrouth et du Nord étaient les pionniers dans la mise en avant du rôle d'avocat dans le processus de réforme de la justice, et ce, au moyen des lois qu'ils ont obtenues et des règlements internes qu'ils ont émis au fil de leur histoire chargée de prises de position juridiques et nationales.

La suggestion d'une organisation du pouvoir judiciaire au Liban

Cet exposé historique a donc souligné les étapes principales ayant contribué à la réforme et à l'organisation de la justice. Par ailleurs, les opinions et les idées qui doivent être mises en pratique au Liban pour accompagner ce développement et avancer dans le cadre de la réforme de la justice libanaise pour la libérer des entraves qui l'accablent se sont multipliées dernièrement.

Les dispositions de l'article 20 de la Constitution libanaise stipulent ce qui suit :

« Le pouvoir judiciaire fonctionnant dans les cadres d'un statut établi et assurant aux juges et aux justiciables les garanties indispensables est exercé par les tribunaux des différents degrés et juridictions.

La loi fixe les limites et les conditions de l'inamovibilité des magistrats. Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions. Les arrêts et les jugements de tous les tribunaux sont rendus et exécutés au nom du peuple libanais. »

Cet article a déclaré le principe de l'indépendance de la justice depuis 1926, et même si l'accord de Taëf n'avait pas énoncé cette indépendance, les principes

généraux du droit l'imposent et nul n'a contesté un jour le principe de l'indépendance de la justice qui constitue l'un des piliers du système démocratique libre.

Lors de l'amendement de la Constitution libanaise le 4/9/1990, le préambule a consacré l'indépendance du pouvoir judiciaire en stipulant que le régime est fondé sur le principe de la séparation des pouvoirs. L'article 1^{er} du Code de procédure civile a fait référence à ceci en disposant ainsi :

« La magistrature est une autorité indépendante par rapport aux autres pouvoirs dans le cadre de l'exercice de la justice et le fait de trancher des litiges. Cette indépendance ne peut être restreinte par n'importe quel texte non mentionné dans la Constitution. »

Il est clair de ce qui précède que la reconnaissance du principe de l'indépendance de la justice et sa réforme n'a nullement posé problème. Or, le plus grand obstacle réside dans l'organisation de l'indépendance de la justice et son renforcement sur la base d'une perspective plus englobante, à savoir la réforme judiciaire.

Les deux questions suivantes se posent :

- 1- Quelles sont les entraves au rendement judiciaire au Liban ?
- 2- Quelles sont les solutions qui peuvent être adoptées pour éliminer ces entraves et dispenser une meilleure justice ?

Les plaintes les plus répétées quant au rendement judiciaire se résument ainsi :

- Le retard dans le rendu des jugements et le report des audiences jusqu'à un an parfois. Ce retard est causé principalement par le manque du nombre des magistrats actifs. Le nombre de juges actuels ne dépasse pas 400, alors que le besoin s'élève au double. L'ancien ministre de la Justice, D^r Bahij Tabarra a tenté de combler partiellement cette lacune au moyen d'un projet visant à sélectionner des juges parmi les avocats ; en 1992, 42 avocats des deux barreaux de Beyrouth et du Nord furent sélectionnés pour remplir le manque immense en nombre de juges.

- Les ingérences de certains politiciens et personnalités influentes dans les affaires judiciaires. Dans ce contexte, nous palpions l'importance dans la promotion de l'immunité des juges dans le cadre de toute réforme judiciaire. Les lois sont insuffisantes pour appliquer la réforme ou l'indépendance, vu que la législation pose les principes

garantissant les conditions qui permettent une bonne sélection des personnes qui prendront la responsabilité de juger parmi les gens sans plus, ce qui appelle par conséquent à un processus de réformation et d'orientation.

Il convient de préciser que la justice libanaise comprend d'excellents magistrats, compétents, intègres et courageux, soit des qualités dont doivent jouir tous les magistrats sans exception.

L'immunité du magistrat réside en sa personne ; cette auto-immunité est plus forte que toute autre créée par la loi pour le protéger des ingérences externes ou des tentations.

L'accent doit être mis sur l'établissement d'un Conseil supérieur de la magistrature qui prend en charge le pouvoir judiciaire loin de toutes ingérences ou pressions matérielles ou morales.

Sur la base de ce qui précède, l'organisation du pouvoir judiciaire au Liban doit se fonder sur les règles principales suivantes : l'établissement du Conseil supérieur de la magistrature à la tête du pouvoir judiciaire, l'activation des systèmes d'auto-surveillance, l'auto-épuration permanente, la fin des services de juges non qualifiés et l'octroi d'une indépendance financière au pouvoir judiciaire.

1- L'établissement du Conseil supérieur de la magistrature à la tête du pouvoir judiciaire : Nous estimons que le pouvoir judiciaire doit être représenté par le Conseil supérieur de la magistrature et qu'il convient de soustraire au pouvoir exécutif l'autorité de décider des désignations des magistrats et des permutations judiciaires. Le nouveau Conseil doit être distinct du Conseil supérieur actuel sur le plan de sa composition et de ses pouvoirs. Il s'y substituera et aura une indépendance totale conformément aux dispositions de l'article 20 de la Constitution libanaise. Nous signalons qu'il vaut mieux que le Conseil supérieur de la magistrature soit mixte, donc composé de 12 membres, y compris un président (pour un mandat de 6 ans renouvelables), choisis parmi les juges actifs (qui se consacreront à leurs nouvelles missions) ainsi que de juges retraités et d'anciens bâtonniers (qui se consacreront à leurs nouvelles missions) en plus d'enseignants universitaires ayant exercé pendant 30 ans (qui n'enseignent plus). Le président ainsi que les membres du Conseil supérieur de la magistrature resteront en poste jusqu'à l'âge de 75 ans et seront limogés par le Conseil supérieur à la majorité de 2/3.

Le quorum de la réunion du Conseil supérieur sera légal en présence de 8 membres au moins, parmi lesquels le président. Les résolutions seront adoptées à l'unanimité des votes des membres présents. En cas de parité, le vote du président prévaudra. Les résolutions adoptées par le Conseil supérieur ne sont pas susceptibles de recours par voie judiciaire ou autrement.

Le Conseil constitutionnel peut établir et nommer pour la première fois le Conseil supérieur lequel choisira par la suite ses membres à la place de ceux démissionnaires, limogés ou décédés ou dont le mandat a expiré, et ce, par consensus, garantissant ainsi l'indépendance des membres du Conseil supérieur en les soustrayant à l'influence des politiciens et des personnes influentes.

Nous signalons ici, le risque inhérent à l'adoption de la théorie de l'élection du corps judiciaire comme stipulé dans l'accord de Taëf attendu qu'elle constitue une première qui entraînera des divisions au sein de l'établissement judiciaire pouvant créer des partisaneries et des conflits sectaires impliquant l'anéantissement de cet établissement.

Nous souhaitons pour garantir le pouvoir judiciaire apporter un amendement constitutionnel portant sur la teneur de l'accord de Taëf à cet égard.

Les pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature doivent englober essentiellement la suggestion de projets de loi et de règlements inhérents à la justice ainsi que l'élaboration d'un statut relatif aux magistrats. De même, ils comprennent les désignations dans le corps judiciaire, les transferts, les promotions et les licenciements ainsi que la définition des émoluments et des retraites des magistrats. Nous suggérons que ce conseil établisse trois organes qui lui sont tous affiliés : le tribunal en charge d'examiner la responsabilité de l'Etat quant aux actions des magistrats, le deuxième constituera le conseil de discipline et le troisième sera le Conseil de l'inspection judiciaire.

L'avantage de la composition du Conseil supérieur par des magistrats et des non-magistrats à l'instar du cas français soustrait le facteur de catégorisation au sein du conseil et empêche l'accusation par ses membres en réduisant leur capacité à prendre des mesures contre leurs collègues, au motif de solidarité.

Nous constatons dans ce contexte que jusqu'à cette date aucune action engagée contre la responsabilité d'un juge n'a abouti. Par conséquent, l'établissement d'un

Conseil supérieur de la magistrature différent aura des retombées positives et changera la situation actuelle attendu que les trois organes précités émaneront tous du Conseil supérieur de la magistrature.

La relation entre les juges et le ministre de la Justice se limite au droit du ministre de demander au procureur général d'engager des poursuites à leur égard ou de procéder à leur arrestation, ainsi qu'à la présentation des décisions du Conseil supérieur au ministre de la Justice pour approbation. Si ce dernier s'oppose auxdites décisions, elles seront renvoyées au Conseil supérieur de la magistrature qui tiendra une deuxième réunion pour les réexaminer. Ces décisions seront adoptées en cas de vote favorable par le $\frac{3}{4}$ des voix de tous les membres du conseil.

D'autre part, du fait que le pouvoir exécutif est responsable politiquement envers le pouvoir législatif et ce dernier envers le peuple et que d'autre part le président de la République, le premier ministre et les ministres doivent répondre de leurs actes devant le Conseil supérieur en cas de poursuite judiciaire, nous estimons que le président du Conseil supérieur de la magistrature et ses membres doivent être assujettis à la juridiction du conseil pour ne pas échapper à leur responsabilité. Il convient d'attirer l'attention dans ce cadre que cette suggestion impliquera d'office la nécessité d'amender la Constitution libanaise à cet égard.

2- L'auto-surveillance et la responsabilité des magistrats : l'auto-surveillance doit être exercée par le pouvoir judiciaire lui-même par l'intermédiaire de trois organes :

- a. Le conseil disciplinaire.
- b. Le tribunal examinant les affaires engageant la responsabilité de l'Etat quant aux actes des magistrats, prévu à l'article 741 et aux articles pertinents du Code de procédure civile.
- c. Le conseil de l'inspection judiciaire.

Lorsque le Conseil supérieur de la magistrature devient mixte, donc composé de magistrats et des non-magistrats, et dispose de trois organes affiliés, à savoir le conseil disciplinaire, le tribunal examinant les affaires engageant la responsabilité des magistrats et le conseil de l'inspection judiciaire, ce changement entraînera d'office la non-observation des considérations collégiales, comme c'est le cas aujourd'hui.

Une fois affiliés au Conseil supérieur de la magistrature, les permutations seront libres de toute influence politique et les magistrats seront responsables personnellement

devant les autorités sus-indiquées en étant protégés uniquement par leurs compétences.

Le président et les membres du Conseil supérieur de la magistrature seront responsables de toute violation de leurs obligations et de toute haute trahison, devant leur Conseil supérieur comme indiqué.

3- L'auto-épuration permanente et la fin de service du magistrat non compétent : les opérations d'épuration ont suscité par le passé une controverse quant à la méthode de leur application et les procédures adoptées pour leur réalisation. La révocation d'un magistrat est soumise à notre sens à des procédures particulières, strictes et permanentes qui sont différentes dans le fond de celles adoptées envers les autres fonctionnaires. La révocation du magistrat ne peut être limitée au conseil disciplinaire et ne doit pas s'arrêter à un délit perpétré par le magistrat ou à son acceptation de pots de vin ou à son assujettissement à une influence au moment de prononcer son jugement. La confirmation de tels agissements manque de preuves concrètes. Il suffit que le magistrat fasse l'objet d'un doute ou de plusieurs suspicions prononcées par des sources diverses pour que cela entraîne l'ébranlement de la confiance des justiciables et leur respect à son égard. Le Conseil supérieur de la magistrature aura le droit de mettre fin à ses services pour incompétence, et ce, après lui avoir donné l'occasion de se justifier. Le pouvoir de révocation doit relever en permanence du conseil qui représente le pouvoir judiciaire uniquement.

4- L'indépendance financière de la justice : Il convient en application du principe de l'indépendance de la justice que le budget du pouvoir judiciaire soit indépendant. Il appartient donc au Conseil supérieur de la magistrature de fixer son budget et de définir les émoluments des magistrats et leurs pensions pour leur assurer une subsistance décente et combler leurs besoins. Lorsque la magistrature gagnera une indépendance effective et que les conditions de vie des magistrats s'amélioreront de façon tangible, les meilleurs éléments se joindront au corps judiciaire qui sera alors renforcé.

A la fin de l'étude relative à la réforme de la justice et à l'organisation du pouvoir judiciaire au Liban, nous souhaitons partager un texte sur l'agissement des magistrats et leur auto-immunité. La lecture de cet extrait laisserait penser qu'il a été rédigé de nos jours.

Omar dit : « La magistrature est une obligation ferme et une pratique suivie. Comprends ce qui t'est dit et exécutes si tu constates, car prononcer un jugement sans exécution est nul. Sois un exemple entre les gens dans ton apparence, ton

comportement et ta probité. Ne permets pas aux nobles (sharif) d'être avides de ton injustice et aux faibles de désespérer de ta justice. Réforme ta justice et traite de manière égale dans tes jugements le roi et le simple sujet ».

Dans ce contexte, on rapporte que Julba Ben El Ayham, un roi Ghassanide faisait le pèlerinage à la Mecque lorsqu'un autre pèlerin lui marcha sur sa tenue traînant au sol. Il se retourna vers lui en colère et le gifla. Omar convoqua Julba et lui demanda : est-ce que cet homme dit vrai ? Lui as-tu appliqué une gifle ?

Julba répondit : Oui et si nous n'étions pas devant la maison de Dieu je lui aurai coupé le nez avec mon épée !

Omar dit : Pourquoi donc ?

Julba répliqua : Car il a piétiné ma tenue traînant par terre en faisant le pèlerinage.

Omar dit : Deux choix se présentent donc à toi : soit tu t'excuses auprès de cet homme et lui demande pardon soit je lui ordonne de te porter des coups.

Julba fut surpris du jugement d'Omar, et lui dit : est-ce cela un traitement équitable ?! Je suis roi et lui un simple sujet.

Omar dit : L'Islam vous traite de manière égale, il n'existe pas de différence entre le roi et le simple sujet.

Julba répliqua : Accorde-moi un délai pour faire mon choix. Omar lui accorda alors 3 jours. La nuit tombée, Julba prit la fuite avec sa garde rapprochée chez les Romains.

Si notre justice souhaite entamer une réforme, l'histoire de Julba doit nous servir d'exemple dans le cadre de celle-ci.

Le partenariat entre le secteur public et le secteur privé au Liban*

Le monde connaît une ère de mutations majeures pouvant changer tous les concepts des contrats sociaux qui existent actuellement. La technologie qui a réduit les distances entre les individus et les communautés et qui a mis la science et l'information à la portée de tout un chacun, la libre circulation des capitaux en quête des investissements les plus efficaces et de la main-d'œuvre la moins chère, l'utilisation généralisée d'une seule langue – l'anglais – dans le monde entier et dans tous les secteurs, et la révolution numérique qui a modernisé tous les secteurs de production et de services, constituent tous les facteurs interconnectés du changement sans précédent, qui font de la concurrence une composante essentielle de l'activité économique quelle qu'elle soit et où qu'elle soit.

Le Liban n'est pas à l'abri de ces changements qui limitent sa capacité à concurrencer. Ses relations commerciales, sa culture, le plurilinguisme de son peuple, son secret bancaire, et ses programmes scolaires avancés affrontent tous sous la pression de l'information et de la mondialisation du XXI^e siècle. La preuve se manifeste dans l'évolution des économies et des sociétés des autres pays de la région, encore considérés avec dédain par les Libanais dans un passé récent, mais qui sont devenus leur refuge pour gagner leur vie.

Par conséquent, les transformations que connaît le monde nécessitent une nouvelle approche pour façonner notre mode de vie, gérer notre économie et réévaluer notre contrat social, mais aussi un traitement différent du peuple libanais de la part de la classe politique à l'avenir. Le principal obstacle à ce changement essentiel et pressant n'est autre que la classe politique qui, en dépit des manifestations à son encontre, n'a pas encore totalement assimilé la gravité des choses et continue de traiter le pays et son peuple sur la base du partage des bénéfices du pouvoir entre ses composantes. Ce ne sont autres qu'un groupe de mafieux caché derrière un voile sectaire attirant les fanatiques et les esprits vils pour protéger ses intérêts au détriment du sacrifice de leur vie parfois.

(*) Ziad El Hayek

L'infrastructure

Le seul salut du Liban viendrait de la création d'opportunités d'emplois en nombre et en qualité suffisante pour garantir une vie décente à ses citoyens ; ceci n'est un secret pour personne, même pour les plus démunis du pays ; qu'en est-il alors pour ses politiciens capitalistes ? Par ailleurs, c'est bien connu, le Liban souffre d'une infrastructure incompatible avec les services demandés par le peuple ainsi que pour la détérioration permanente des services d'électricité, d'éducation, de santé, de transport et d'autres services fondamentaux. Les grands projets d'infrastructure qui fournissent des centaines de milliers de possibilités d'emploi pour les Libanais, dont le but est d'améliorer notre économie et de la ramener au niveau des principales économies de la région, peuvent à eux seuls contribuer à la consolidation d'une base sur laquelle l'économie peut croître et prospérer.

Les avantages de l'investissement dans de nouvelles infrastructures ne se limitent pas aux seuls consommateurs, puisque cet investissement joue également un rôle majeur dans la hausse des niveaux de la croissance économique et du développement de l'économie, et dans la promotion de la croissance durable. Cet investissement aide également les projets d'infrastructure à trouver un terrain approprié pour attirer les investissements et créer de nombreuses opportunités d'emplois.

Nous ne pouvons pas créer d'emplois en grand nombre en nous fiant uniquement à l'initiative individuelle traduite par l'ouverture de boutiques et des projets touristiques. Ces activités de taille moyenne restent faibles par rapport aux nombres d'opportunités d'emploi qu'elles peuvent créer. A ceci s'ajoute le fait que la qualité de ces emplois est très réduite pour ce qui est de la valeur ajoutée. Il convient d'assurer aux diplômés universitaires, par exemple, des postes dignes des longs cursus académiques qu'ils ont suivis, et non pas des emplois accessibles par n'importe quel employé ; autrement l'employeur pourrait mettre un terme aux services des jeunes compétents à la première occasion, dès qu'il trouverait une autre personne prête à assumer la responsabilité de ce même poste à un moindre coût.

Les grands projets d'installations structurelles sont capables à eux seuls de créer des milliers plutôt que des dizaines d'emplois (pour chaque projet), à la fois pour le diplômé universitaire et l'ouvrier. Ceux-ci créent des opportunités pour les ingénieurs, les avocats, le personnel administratif, les informaticiens et bien d'autres corps de métier liés directement ou indirectement au projet ou à l'impact du projet sur la communauté.

De surcroît, les projets d'infrastructure sont un investissement à long terme et non pas, comme certains le croient, des dépenses en temps opportun. D'ailleurs, toutes voiries

construites ouvrent de nouveaux champs d'investissement ; le train réduit le coût du carburant dans les embouteillages, alors que la production d'une centrale électrique réduit la demande congestionnée d'une même rue et facilite la stabilité, etc.

Comment en sommes-nous arrivés là ?

La situation actuelle peut être attribuée à plusieurs facteurs dont on cite les plus importants à savoir : 1) le déficit chronique du Trésor qui n'a pas permis (et n'autorise toujours pas) de mobiliser des fonds suffisants pour le développement de ces secteurs, 2) l'absence d'une culture de préservation et d'entretien des biens publics, 3) la courte durée des mandats des gouvernements libanais qui ne dépasse pas un an et demi.

Il est irréaliste à l'heure actuelle de s'attendre à ce que l'Etat finance ces projets. La dette publique augmente de nouveau et le taux de croissance est maigre. Ainsi tout investissement dans une nouvelle infrastructure déclenchera de nouveaux impôts ou une augmentation de la dette publique, et dans les deux cas, préjudiciera la croissance.

Le partenariat entre les secteurs public et privé est l'un des moyens pour construire de nouvelles infrastructures sans paralyser l'économie nationale. Les entreprises privées seront invitées à collaborer avec l'Etat en vue de développer l'infrastructure nécessaire. Les projets de partenariat ont eu un impact considérable dans les pays qui, à l'instar du Liban, étaient avides de changement, mais n'étaient pas en mesure d'assurer le financement à court terme.

Qu'est-ce qu'un partenariat entre le secteur public et privé ?

Le partenariat entre les deux secteurs est un accord entre les organismes du secteur public d'une part et les entreprises du secteur privé de l'autre, en vertu duquel ces dernières s'engagent à investir afin de fournir certains services publics à l'Etat ou au citoyen selon les conditions stipulées dans le contrat. Le partenariat distingue entre deux composantes principales :

Premièrement : Le partenariat dans ce contexte est un partenariat en matière de risques et n'est pas comme certains peuvent croire, par ignorance, un partenariat d'investissements, de revenus ou de bénéfices.

Deuxièmement : La méthode d'affectation des projets de partenariat entre les deux secteurs compte sur la spécification des extrants et non sur la spécification des intrants comme c'est le cas des contrats ordinaires.

Définition des extrants

Dans le cadre de contrats ordinaires, l'Etat lance un appel d'offres pour construire une centrale électrique, par exemple. Le cas échéant, l'État achète effectivement la centrale électrique. L'Etat décrit toutes ses exigences (c.à.d. les extrants) et identifie toutes les variables, sauf une seule ; le coût. L'appel d'offres est effectué sur la base de cette composante unique et le contrat est attribué à l'offre la moins chère.

Dans le partenariat entre les secteurs public et privé, l'Etat cherche à bénéficier de l'expertise du secteur privé pas seulement sur le plan opérationnel, mais également en ce qui concerne la conception et le financement. L'Etat n'achète pas la centrale, mais sa production énergétique. Dans ce cas de figure, l'Etat lance un appel d'offres sur la base du kilowattheure vendu au prix le plus bas. Il reconnaît ainsi que son rôle n'est pas de gérer les centrales, mais plutôt de fournir l'électricité aux citoyens. S'il est en mesure d'obtenir cette énergie provenant de sources privées à un coût inférieur à celui qu'il paye pour le kilowattheure produit dans ses propres centrales et d'assurer cette énergie à moindre coût, pourquoi ne se lancerait-il pas ?

Cependant, l'Etat doit être conscient que le fait de lancer des appels d'offres par spécifications des extrants nécessite une grande expertise financière et juridique dont ne disposent pas les administrations publiques. Le fait de ne pas préciser toutes les variables conduit à des offres différentes qui ne peuvent pas être facilement comparées et à l'absence de règles fixes du jeu et de recours à des experts techniques, financiers et juridiques.

Un partenariat en matière de risques

Les projets de partenariat ne sont pas liés au report de la dette seulement. Il s'agit de contrats à long terme entre le secteur public et le secteur privé visant à fournir des services publics et à créer des infrastructures en tirant profit des compétences, des capacités financières et de l'expertise du secteur privé. Ce partenariat ne s'articule pas autour du capital ou des bénéfices, mais autour des risques, puisque le secteur public transfère certains risques du projet au secteur privé et en conserve d'autres. Par exemple, le secteur privé peut assumer les risques liés au développement, à la conception, à la construction, à l'exploitation, à l'exploration, aux finances et à l'inflation, alors que le secteur public gèrera les risques environnementaux, réglementaires, politiques et tarifaires.

La meilleure approche pour cadrer les moyens de coopération entre ces secteurs est celle qui est fondée sur l'étude des risques du projet faisant l'objet de coopération, puisque l'évaluation générale des risques constitue un élément de base d'un projet. Les taux d'intérêt utilisés pour l'étude de faisabilité et l'analyse des flux financiers se fondent sur trois

composantes essentielles : le taux d'intérêt réel, le taux d'inflation et le pourcentage qui reflète la proportion des risques dans le projet. Attendu que les deux premières composantes sont égales pour chaque projet dans un lieu et un temps donné, ceux sont les risques qui constituent le véritable critère d'évaluation du coût, de la faisabilité du financement du projet par l'Etat ou de son impartition au secteur privé.

Ainsi si nous nous fondons sur une approche d'analyse des risques pour cadrer les moyens de coopération entre les deux secteurs, nous constatons qu'il en existe plusieurs ; des contrats de gestion à la privatisation complète.

Dans les contrats de gestion (comme la sous-traitance, par exemple), l'Etat supporte tous les risques du projet et en épargne le secteur privé. Prenons l'exemple des contrats de gestion conclus par l'Etat libanais avec les opérateurs de téléphonie mobile à la suite de sa nationalisation en 2001. Si une foudre frappe l'une des antennes du réseau mobile (habituellement posée sur les toits des bâtiments), l'opérateur répare la panne et envoie par la suite au ministère des Télécommunications, la facture du coût de la main-d'œuvre et du matériel qui a été endommagé et remplacé. L'Etat supporte ainsi le risque de catastrophe naturelle. La société quant à elle n'assume aucun risque. Bien au contraire, le procédé de la réparation augmente son revenu en raison de la marge de bénéfices tirés de la main-d'œuvre et du matériel qu'elle vend à l'Etat. De plus, il n'existe aucune raison réelle, dans l'éventualité où le projet s'inscrit dans les principales responsabilités de l'Etat, de ne pas développer les compétences requises dans le secteur public pour exécuter des projets, au lieu de passer des contrats avec des entreprises privées à cet effet.

Les contrats de gestion sont considérés par de nombreux experts comme le pire moyen de coopération entre les secteurs public et privé pour l'Etat et paradoxalement, la meilleure pour le secteur privé. Il est regrettable que ces contrats soient les plus répandus dans l'Etat libanais, étant donné qu'ils sont privilégiés par les politiques. Les entreprises appuyées par des politiciens pour obtenir ces contrats peuvent éviter d'assumer les risques, et le renouvellement répété des contrats donne aux influents la possibilité de bénéficier de ce processus de manière récurrente, du moins, en mettant la pression sur les entreprises de services pour embaucher certains de leurs « proches ». C'est pourquoi il est rare que des critiques fusent contre ce type de contrat.

En matière de risques, la privatisation totale et les contrats de gestion s'opposent. Avec la privatisation complète, tous les risques sont transférés du secteur public au secteur privé. Ainsi la société privée supporte les risques du marché, les tarifs, le fonctionnement, l'entretien, la main-d'œuvre et les affaires généralement entreprises par les sociétés privées. L'Etat a un

rôle de supervision et de réglementation, tout comme chacun des segments ordinaires tels que les magasins, les usines, les restaurants, les bureaux de professionnels, etc.

Les contrats de partenariat entre les deux secteurs se positionnent à égale distance entre les contrats de gestion et les contrats de privatisation. Dans ces contrats, les risques sont répartis entre les contractants, chacun selon sa capacité à les assumer. Ainsi, le contrat détermine la partie qui assumera tous les risques et la façon de les gérer pendant la durée du contrat. Il est aussi possible de mitiger l'impact de certains par des garanties ou des cautions données par des parties étrangères ou par tout autre moyen.

Lorsque l'État concède la construction d'une centrale électrique, par exemple, au moyen d'un appel d'offres traditionnel, il assume tous les risques du projet. En cas d'éventuelle augmentation du coût du fer ou du ciment pendant la période de construction, l'entrepreneur majore celle-ci dans la facture payée par l'État. De même, si les travaux de construction sont retardés, l'entrepreneur peut attribuer les raisons de ce retard à la météo ou autre. Le cas échéant, l'État assumera le coût du retard traduit par des intérêts qu'il paye sur le financement et qu'il obtient grâce à la vente de bons du Trésor ou autres.

Si l'État décide d'attribuer cette même centrale par voie de partenariat entre les secteurs public et privé, les risques de construction seront habituellement assumés par la société privée. Dans les projets de partenariat, l'État n'achète pas (ne construit pas à ses frais) la centrale électrique, mais plutôt l'électricité de la centrale construite par une société privée, à ses frais. Si le prix du fer ou du ciment augmente ou en cas de retard, l'État n'assume aucun frais supplémentaire parce que ses obligations aux termes du contrat de partenariat sont limitées à l'achat d'un kilowattheure d'électricité reçu sur son réseau, sans plus.

Tous les risques liés à la centrale relèvent de la responsabilité de la société. L'État conserve certains risques qui ne peuvent pas être assumés par la société privée, notamment le tarif fixé pour le consommateur (surtout si l'État veut subventionner ce tarif) ou la disponibilité du carburant importé par l'État pour faire fonctionner la centrale sur la base d'accords internationaux avec les pays producteurs de pétrole, par exemple.

Le partenariat est donc en son essence même une approche selon laquelle le

partenaire privé supporte le coût du financement des investissements dans un projet public en plus de certains risques, ce qui l'incite à s'intéresser au projet comme s'il s'agissait d'un projet privé.

Cela ne signifie pas que le partenariat est le meilleur outil de financement dans tous les cas de figure. Il convient d'examiner chaque projet à part et de s'assurer de la viabilité du partenariat par rapport au financement du projet assuré directement par le Trésor public.

Les idées reçues sur le partenariat

Cette approche pragmatique et opérationnelle est confrontée malheureusement à une autre démagogique lancée par certaines parties qui soit croient que le partenariat préjudicie leurs intérêts personnels, soit ne comprennent pas ce que signifie le partenariat et la façon dont il peut être appliqué de manière totalement transparente et professionnelle.

Au Liban, nous relevons souvent des idées erronées sur le partenariat entre les secteurs public et privé, non seulement auprès du grand public, mais même parmi certains dirigeants et décideurs dans les domaines de l'économie et de la politique publique. Par conséquent, certaines questions, qui sont source de confusion chez certaines personnes doivent être clarifiées :

« Le projet financé par l'État est le moins cher »

L'Etat est en mesure d'emprunter à un coût inférieur à celui subi par le secteur privé. En fait, le coût occasionné à l'Etat est le taux de la dette souveraine alors que pour le secteur privé, il s'agit du coût moyen pondéré du capital (CMPC) qui comprend le coût de la dette et le coût du capital. Néanmoins, cet argument est incorrect puisqu'il : 1) suppose que le coût du projet est le même dans les deux cas, 2) ne prend pas en compte le coût du risque du projet, 3) tiens compte de l'importance de ne pas attendre la disponibilité des fonds nécessaires provenant du budget de l'Etat pour la mise en œuvre directe des projets d'infrastructures.

« Le partenariat engendre la perte d'emplois des fonctionnaires »

Dire que le partenariat affecte la sécurité sociale en substituant des employés du secteur privé aux fonctionnaires est une des idées fausses sur le partenariat. La responsabilité de fournir des services en vertu d'un contrat de partenariat demeure à la charge du secteur public, et donc l'accord de partenariat détermine le statut des

fonctionnaires actuels, le cas échéant, en leur attribuant des postes auprès du partenaire privé ou autrement. De surcroît, la majorité des projets de partenariat sera mis en œuvre grâce à la nouvelle structure créée et à l'attraction de nouveaux employés par l'offre d'emploi sachant que peu d'entre ces projets seront basés sur une réhabilitation de la structure existante dotée d'employé à l'origine.

« Le partenaire privé est désireux de faire un profit au détriment de l'Etat »

Toutes les formes de partenariat ont un dénominateur commun ; celui de la conviction des deux partenaires que chacun tirera profit de ce partenariat. Dans le cadre d'un partenariat fructueux, les deux parties réalisent des profits et les avantages sont indiqués dès le départ. Les risques ainsi que les avantages sont répartis de manière égale. La logique du partenariat implique que les parties jouissent de caractéristiques uniques et tablent sur leurs forces respectives pour devenir complémentaires dans le cadre de leur coopération.

« Le partenariat est la propriété mixte de la société gestionnaire du projet »

La notion de partenariat à la base est celle d'un partenariat pour le partage des risques entre les secteurs public et privé. Normalement, la société gestionnaire du projet est établie par le partenaire privé qui la finance intégralement pour construire, développer, entretenir et exploiter l'actif durant la période du contrat. Si le secteur privé souhaite contribuer au financement, il aura une part dans la société du projet et celle-ci sera alors une société mixte.

« L'Etat perd le contrôle du coût et de la qualité »

Les projets exécutés par le secteur public se plient rarement aux exigences de rendement retrouvées dans les contrats de partenariat. Le contrat de partenariat impute la responsabilité de prestation de services au secteur public qui fixe les spécifications de la production sur la base desquelles est sélectionné le partenaire privé. En outre, le secteur public assure le suivi de l'exécution du contrat pour assurer le respect de ses dispositions. L'on peut donc dire que les contrats de partenariat renforcent le contrôle du secteur public grâce à la conception de solutions contractuelles qu'il serait lui-même incapable d'appliquer.

Autres avantages du partenariat

Les avantages du partenariat escomptés sont multiples ; assurer l'exécution rapide du projet, en particulier dans un pays où l'achèvement des projets publics subit plusieurs années de retard et un coût qui excède de millions celui initialement retenu.

L'introduction de la culture du secteur privé (en lui attribuant les deux missions de la conception et de la construction, et en liant le paiement à la provision de services) changera la situation actuelle.

Dans le même contexte, l'Etat sera en mesure de mettre en œuvre plusieurs projets simultanément, plutôt que d'attendre la disponibilité du financement pour les dépenses du capital. Indéniablement, le Liban a urgemment besoin d'investissement dans les infrastructures. Le partenariat entre les secteurs public et privé lui permettra de lancer une série complète de réformes.

D'un point de vue plus large, le partenariat promeut la décentralisation qui permet aux autorités locales de mettre en œuvre des projets indépendamment de l'autorité centrale. La redistribution du pouvoir loin de la classe politique centrale ne peut être futile.

Les exigences du partenariat

Ces avantages n'empêchent pas l'émergence de quelques questions qui doivent être prises en compte pour le partenariat. En contrepartie, de la volonté nationale et étrangère à investir dans les projets de partenariat, quelques fondements doivent être adoptés pour assurer le succès de ces projets.

En premier lieu, l'existence d'un cadre juridique et réglementaire pour un partenariat moderne assure une transparence dans les procédures de sous-traitance et la relation entre les parties des secteurs publics et privés. Ceci est incarné au Liban par le projet de *Loi sur le partenariat* actuellement en instance d'approbation par la Chambre.

Deuxièmement, il est important que toutes les parties prenantes soient représentées dans les procédures d'impartition des projets de partenariat, pour éviter des surprises ou des obstacles, pouvant provenir d'un manque de coopération entre les parties concernées, lors d'étapes ultérieures. Une telle représentation permet d'éviter la corruption qui a lieu, lorsqu'un ministre quelconque consent des contrats unilatéralement, et d'assurer un haut niveau de transparence, une transparence que demandent les investisseurs étrangers en particulier. Au Liban, cette question préoccupe, en particulier à la lumière de l'ambiguïté qui entoure l'attribution d'un certain nombre de marchés publics.

Enfin, il est important de créer une unité centrale indépendante composée de spécialistes du partenariat avec le secteur privé qui sera en mesure de concevoir et de rédiger des contrats de partenariat pour garantir l'intérêt public et prendre en compte les

droits des investisseurs. C'est d'ailleurs ce que nous avons œuvré à établir au sein du Conseil supérieur pour la privatisation.

L'expérience du Liban dans le cadre du partenariat entre les secteurs public et privé

Le partenariat entre les secteurs public et privé au Liban puise ses racines dans l'Histoire étant donné que le premier projet commun intitulé à l'époque « concession »¹ a été exécuté en 1870. Il s'agissait d'un contrat exécuté par l'Empire ottoman avec un ancien ingénieur de la « Société de voirie de Beyrouth et du Levant » pour la canalisation de l'eau douce vers la ville de Beyrouth pour une durée de 40 ans. En ce qui concerne les contrats de partenariat de l'ère moderne, nous rappelons les contrats de réseaux de téléphonie mobile dans les années quatre-vingt-dix du siècle dernier avec les groupes France Télécom et Sonera, le contrat avec la société IBC pour le traitement des déchets à Saïda, le contrat avec Liban Poste pour les services de poste, le contrat avec la société Mapas pour la gestion de la Grotte de Jeita ainsi que celui de la société FAL pour les services de contrôle technique des véhicules et celui avec la société Karadeniz pour les navires générateurs d'électricité.

Il est intéressant de noter que tous les contrats mentionnés ci-dessus et d'autres encore ont fait face ou font face à plusieurs problèmes qui commencent par la violation par l'une ou des deux parties des conditions générales du contrat et se terminent par un litige et un recours aux tribunaux internationaux. Cette situation, récurrente a fait que le Liban est devenu un pays indésirable sur la carte des entreprises internationales qui sont la source des capitaux étrangers (investissements directs étrangers), et qui jouent un rôle crucial dans la croissance des économies de tous les pays. Le Liban n'a attiré aucun investissement étranger ni aucune entreprise internationale de taille depuis de nombreuses années, et les entreprises qui avaient déjà investi ont déserté le Liban à la même période, à tel point que le Liban est devenu totalement dépendant des investissements nationaux, à faible compétitivité, en raison du coût de financement élevé, de la portée de leurs activités limitée et de leur incapacité à tirer parti du volume de leurs activités (économies d'échelle).

La fuite des capitaux étrangers du Liban n'est pas le seul impact sur l'économie libanaise, au vu de la situation atypique des relations entre le secteur public et le secteur privé. Le manque de projets à grande échelle créant des emplois en masse en est aussi un effet.

Quelle est la raison de cette situation au Liban ? Il existe deux raisons fondamentales. La première est la corruption : les transactions sont conclues intentionnellement au profit d'un des décideurs. La seconde est l'absence d'expertise des parties prenantes du secteur public

(1) Tous les projets qui étaient exécutés par le secteur privé à cette époque étaient appelés des concessions.

pour conclure des contrats complexes à long terme avec le secteur privé. Dans les deux cas de figure, le résultat est le même, à savoir, des contrats entachés de nombreux vices qui conduisent à des complications et des problèmes dans les années qui suivent la conclusion du contrat.

La corruption existe dans le processus d'attribution de contrats à tous les niveaux du secteur public. Cependant, le niveau influent et qui porte non seulement la responsabilité morale, mais souvent la responsabilité directe, est le niveau ministériel. Dans le système adopté par coutume depuis l'Accord de Taëf, le ministre est devenu le dirigeant de facto du ministère et non plus le directeur général. Le ministre intervient dans toutes les affaires du ministère même les détails minutieux des contrats. Ainsi la participation du ministre aux négociations directes avec les entreprises qui aspirent à travailler avec le ministère n'étonne-t-elle personne, même en l'absence de participation formelle du directeur général aux réunions. De même, nul ne serait surpris si le cabinet autorisait au ministre d'attribuer un contrat par consentement mutuel, sans passer par un appel d'offres. Ce phénomène est dû à l'absence de toute opposition sérieuse de la classe politique, qui est plus soucieuse du partage des gains que de la responsabilisation de l'adversaire politique. L'exemple qui peut être donné dans ce cadre est relatif aux attributions de contrats qu'a effectuées le ministère des Télécommunications en considérant qu'il pouvait utiliser les revenus provenant des services de télécommunication pour couvrir ses dépenses avant de transférer ces revenus au Trésor public et pour conclure des contrats sans l'approbation du Conseil des ministres et sans recourir au Comité d'adjudication.

L'absence d'expertise chez les parties prenantes est souvent remarquée au niveau inférieur à celui du ministre, soit le niveau qui lui succède directement et qui se voit accorder par lui, un rôle décisif dans l'élaboration et l'exécution des attributions des projets de partenariat entre les secteurs privé et public pour veiller à ce que la décision reste entre les mains de son Excellence. Ce niveau de conseillers du ministre est composé généralement de personnes qui n'ont pas un passé dans le ministère ni une loyauté envers l'État en tant qu'institution, mais dont la fidélité est accordée à la personne du ministre ou de son parti. Même quand ils ont une certaine expertise dans le secteur d'activité du ministère, cette expérience est rarement du niveau requis à l'égard des responsabilités qui leur sont assignées, attendu que les spécialistes chevronnés ne quittent pas leur emploi pour se joindre au ministre temporairement. De surcroît, même lorsque les conseillers ont une expérience générale en lien avec les activités du ministère, ils ne possèdent pas l'expertise nécessaire ni pour la conception des structures de partenariat entre les secteurs public et privé ni pour l'élaboration des cahiers de charge et l'exécution des opérations d'attribution. Nonobstant, il leur est demandé d'être responsables de ces processus au plus haut niveau. Le manque d'expérience lié au partenariat entre les

secteurs public et privé ne se limite pas aux conseillers puisque les ministères ne disposent pas non plus dans leurs effectifs de spécialistes dans ce domaine. Il n'est ni étonnant ni surprenant que la conception de ces opérations, des cahiers de charges et des mécanismes de mise en œuvre soient entachés de plusieurs vices et problèmes. Les exemples en ce sens ne manquent pas et l'on cite à titre indicatif : l'attribution des contrats relatifs aux navires générateurs d'électricité, effectuée sans cahier de charges et sans échéanciers précis pour la soumission des offres, en l'absence d'un texte précis préalable au contrat, l'attribution du projet d'énergie éolienne – par le ministère de l'Énergie et de l'Eau durant le mandat du premier ministre, Najib Mikati – sans définir le parc éolien, et enfin l'adjudication par le ministère de l'Environnement durant le mandat du gouvernement de Tammam Salam de la gestion des déchets sans préciser l'emplacement des décharges ni les méthodes de traitement des déchets non recyclés.

La Loi sur le partenariat entre les secteurs public et privé

La *Loi sur le partenariat entre les secteurs public et privé* proposée par le Conseil Supérieur pour la privatisation vise à consolider le cadre juridique de la conception et de l'attribution des projets de partenariat et adopte les meilleures pratiques fondées sur l'expérience et l'expertise internationales dans ce domaine. Les éléments les plus importants de ces meilleures pratiques sont la transparence, l'expertise et l'équité dans les relations entre les parties.

La transparence

La transparence est importante non seulement pour réduire la corruption, que nous avons déjà évoquée et le coût supplémentaire que la communauté doit supporter à cause de celle-ci, mais aussi pour encourager les entreprises qui exécutent les opérations de concession à participer sérieusement aux appels d'offres. Alors que le coût de la participation aux appels d'offres ordinaires peut s'élever à des milliers de dollars (pour enquêter sur le coût du projet comme déterminé par le secteur privé et accroître la rentabilité de ces coûts), le coût de la participation aux appels d'offres pour un contrat de partenariat peut atteindre quelques millions de dollars (pour concevoir le projet, recueillir des capitaux, négocier avec les banques et calculer le coût des risques possibles). Par conséquent, les entreprises que nous souhaitons attirer sont celles qui ne sont pas concernées par les opérations d'adjudication pour dissimuler tout doute sur l'impartialité de l'appel d'offres. Ainsi, les entreprises professionnelles évitent les coûts élevés à moins qu'elles n'aient confiance dans la transparence du processus de concession et la crédibilité de la partie qui le lance.

Ainsi, le projet de partenariat entre les secteurs public et privé insiste sur la participation de toutes les parties prenantes à la conception et l'étude du projet ainsi qu'à la soumission des recommandations à ce sujet. Ces prérogatives ne sont donc pas limitées à une seule

administration qui pourrait être soudoyée ou dont la décision pourrait être influencée. Le projet de loi a opté pour une formule adéquate sans donner aux parties prenantes la capacité de compromission ou de retard.

L'expérience

L'expérience est l'élément quasi le plus important dans le succès des offres et des projets de partenariat entre les secteurs public et privé. Nous n'évoquons pas ici l'expertise fonctionnelle et technique ; cette expérience se trouve généralement dans les ministères et les administrations et est considérée comme fondamentale et évidente pour le projet, que l'appel d'offres soit ordinaire ou sur la base d'un contrat de partenariat. L'expertise nécessaire pour les projets de partenariat ne se restreint pas aux compétences techniques, mais englobe les expertises financière et juridique qui sont généralement absentes de ministères et des administrations étant donné qu'elles ne sont pas nécessaires dans le cadre de leurs activités quotidiennes.

La conception du projet de partenariat dépend des expériences suivantes : la définition et l'évaluation des risques du projet, la détermination des options de financement du projet, la négociation avec toutes les parties prenantes aux fins de répartition des risques, des responsabilités et des prérogatives, et la rédaction de contrats qui seront conclus entre toutes les parties concernées.

Il est donc important d'établir une unité spécialisée dans la gestion des opérations de conception et d'attribution de projets de partenariat entre les secteurs public et privé au Liban, et plus précisément au sein du Conseil supérieur pour la privatisation qui est l'agence gouvernementale qui en est chargée en vertu de la *Loi sur la privatisation*, et qui a l'expertise nécessaire dans ce domaine.

L'équité dans les relations entre les secteurs public et privé

Nous considérons que le respect du droit public est l'un des axiomes de toute relation entre une entité publique et le secteur privé, par conséquent nous allons nous contenter d'en faire référence. L'observation du droit privé est souvent absente des contrats de gestion. Il est donc nécessaire dans les contrats de partenariat entre les secteurs public et privé qu'il n'y ait pas de suprématie du pouvoir de l'Etat qu'il exercerait par sa souveraineté sur le site du projet, par les prérogatives et contraintes qui lui seraient permis d'appliquer dans le cadre juridique administratif à l'encontre du partenaire privé et par sa capacité à influencer le pouvoir judiciaire et les tribunaux. A ce stade, la relation devient malsaine, les services publics qui sont censés être fournis par le projet sont affectés, et la relation entre les parties prendrait fin par des

contentieux juridiques ou devant les tribunaux. Or, aucun de ces choix n'est plaisant, d'où la nécessité d'énoncer explicitement dans cadre législatif et juridique le droit du partenaire privé à recourir à l'arbitrage international.

La date de promulgation de la Loi sur le partenariat entre les secteurs public et privé et la situation actuelle

Le Conseil supérieur pour la privatisation a achevé la première ébauche de la *Loi sur le partenariat entre les secteurs public et privé* en juin 2007. Celle-ci a été approuvée par le gouvernement du premier ministre, Fouad Siniora qui l'a transmis à la Chambre le 20 octobre 2007. Le chef du Parlement, Nabih Berri a refusé d'accuser réception de ce projet de loi, qu'il a considéré comme émanant d'un gouvernement illégitime à l'époque.

Le Président Berri avait demandé de nouveau au député Ali Hassan Khalil de proposer cette loi directement à la Chambre en avril 2010. Le président de la commission économique à l'époque avait refusé de discuter la proposition de loi en considérant qu'il s'agissait d'un contournement du projet de loi envoyé à la Chambre par le gouvernement en 2007. Le premier ministre Saad Hariri demanda au Conseil supérieur pour la privatisation de former un comité de spécialistes pour adopter une nouvelle formulation de cette loi. Ce comité qui comprenait le président du Conseil d'Etat, des juges dudit Conseil, le conseiller économique du président de la République, des juristes, des académiciens, des experts et une équipe de travail du Conseil supérieur pour la privatisation, s'est réuni et a élaboré un nouveau projet de la loi sur le partenariat soumis par le président du Conseil des ministres, Hariri. Ce Conseil forma un comité chargé d'étudier le projet. Or, aussitôt que le gouvernement démissionna, le comité cessa de travailler sur cette initiative. En mai 2012, le président du Conseil, Najib Mikati proposa de nouveau le projet de loi qui fut contesté par certains ministres. Un comité ministériel fut formé pour étudier le projet. Le comité délégua la responsabilité de révision de l'ébauche proposée à une micro-équipe de travail regroupant les ministres de la Justice et de l'Information et le secrétaire général du Conseil supérieur pour la privatisation. Ce sous-comité émit un nouveau texte qui ne fut pas discuté puisque le gouvernement démissionna. En attendant, le député Yassine Jaber avait réussi à transférer le projet de loi de la commission parlementaire économique à la commission parlementaire des finances, qui à son tour a confié la responsabilité de l'étude du projet de loi à une sous-commission qui n'a pas poursuivi son travail voyant que les politiciens n'étaient pas enthousiastes à l'idée d'approuver la loi. Le gouvernement de Tammam Salam ne l'a donc pas ajouté à l'ordre du jour du Conseil des ministres.

Entre temps, la loi économique la plus importante au Liban, celle qui créerait plus de 200 000 emplois, dont 80 000 emplois pour les diplômés universitaires, demeure au fond des tiroirs depuis huit ans !

L'environnement dans le cadre d'un développement intégré*

Le développement durable

La relation entre l'environnement et le développement fut toujours dialectique en ce qui concerne la priorisation du développement sur le compte de l'impact environnemental, ou inversement. Dans les années cinquante et soixante du siècle dernier, la sensibilisation à l'environnement dans le monde connut son essor, après de nombreuses catastrophes environnementales en Europe et aux Etats-Unis en raison de la pollution de l'air, de l'eau et du sol. Les groupes de pression réclamant la protection de l'environnement sont apparus et le tout fut couronné par la tenue de la conférence des Nations Unies sur l'environnement en juin 1972 dans la capitale suédoise, Stockholm, à l'issue de laquelle le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) fut créé.

La notion de développement durable a attiré l'attention des chercheurs et des scientifiques durant une longue période, toutefois son appellation et ses fondements ont été consacrés pour la première fois dans le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement en 1987, lorsqu'il fut défini comme « le développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs besoins ». La notion a été élargie plus tard lors du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992. Dès lors, la sensibilisation à la nécessité de changer la vision traditionnelle des éléments qui déterminent la croissance économique s'est accrue.

Depuis le Sommet de la Terre, la coopération économique et financière, internationale et régionale, a commencé à s'adapter aux nouveaux principes et fondements du développement durable. Au cours des vingt dernières années, de nouvelles tendances économiques et sociales ont émergé, et sont aujourd'hui devenues un modèle de développement durable pouvant être résumé comme suit :

- L'éradication de la pauvreté en favorisant le profit tiré par les catégories pauvres de l'actif et des installations de production (terre, prêts, formation technique et artistique, techniques efficaces).

(*) Haytham Omar

- La participation des parties prenantes dans la prise de décision (collectivités locales, organisations non gouvernementales, organisations professionnelles, secteur privé).
- L'évolution des modes de consommation et de production afin d'éviter le gaspillage des ressources et l'épuisement des ressources non renouvelables.
- La gestion prudente des ressources rares (énergie, eau, forêts, ressources halieutiques).
- L'efficacité de la production industrielle afin d'éviter les effets dangereux de la pollution et les catastrophes environnementales.
- La protection des identités culturelles.

De nos jours, les pays souhaitent de plus en plus créer un équilibre entre l'environnement et le développement pour rendre leur lien rationnel, équilibré et non conflictuel, et considérer l'axe environnemental comme le troisième axe du développement durable outre les axes économiques et sociaux.

L'utilisation des ressources naturelles doit se faire de façon rationnelle, sans dépasser leurs taux de renouvellement dans la nature, en particulier en ce qui a trait aux ressources renouvelables. Pour les ressources non renouvelables, il convient d'adopter une rationalisation de leur utilisation tout en essayant de leur trouver des alternatives afin de les substituer et de les maintenir le plus longtemps possible, du fait que les ressources naturelles ne sont pas seulement un droit conférer aux générations actuelles, mais aussi aux générations futures (Geis, D., Kutzmark, T. 1998 – comme également édité par le D^r Mtanio MAKHOUL et le D^r Adnan GHANEM dans le magazine des Sciences économiques et légales de l'Université de Damas – vol 25 – 2^e édition – 2009).

La situation environnementale au Liban dans son cadre économique et social

L'environnement au Liban en lui-même constitue un trésor national et une source essentielle de l'activité économique, à partir de laquelle et grâce à laquelle divers secteurs-clés de la production sont établis, et constitue l'axe autour duquel une fraction de la renommée mondiale du Liban évolue. L'environnement au Liban est considéré comme force de base de l'économie nationale.

Cependant, les longues années de la guerre civile (1975 - 1990) et le système des dépouilles du butin qui s'en est suivi ont eu le pire impact sur les ressources naturelles. Ces ressources furent traitées comme des biens sectaires et régionaux en l'absence d'un plan de développement global, qui prend en compte l'intérêt de la nation, du citoyen et des futures générations. Les problèmes relatifs aux carrières, aux déchets, à la pollution des eaux souterraines et des eaux des rivières et à leur dilapidation, à la pollution de l'air, à

l'urbanisation aveugle ainsi qu'à l'élimination des espaces verts et autres, hantent encore les Libanais et alimentent leur crainte en permanence eu égard à leur vie, à leur santé et à l'avenir de leurs enfants. La Banque mondiale a estimé le coût de la dégradation de l'environnement au Liban à un taux de 3,4% du PIB, soit environ 565 millions de dollars en 2000, un chiffre qui représente environ une fois et demie celui des pays à revenu élevé.

Les nombreuses guerres menées par Israël contre le Liban ont également conduit à une destruction massive des ressources nationales et naturelles, et ont eu un impact négatif sur la capacité interne du Liban à relever les enjeux liés à l'environnement et au développement. Ces guerres ont causé la destruction de milliers de logements et d'une grande partie de l'infrastructure fondamentale du Liban ainsi que le déplacement de centaines de milliers de personnes de leurs régions. L'attaque israélienne de 2006 a provoqué une marée noire dans les eaux libanaises qui fut un des pires épisodes de pollution environnementale dont le préjudice fut estimé par le gouvernement libanais à environ 200 millions de dollars. Ces dommages sont d'autant plus aggravés par des centaines de milliers de bombes à sous-munitions mortelles piégeant les terres agricoles, outre bien sûr les mines individuelles laissées par l'occupation israélienne après son retrait du Liban.

Sans aucun doute, ces problèmes ont entravé la gestion des questions prioritaires du développement et de l'environnement.

a- L'eau

L'eau est considérée comme la première ressource naturelle au Liban. Le ministère de l'Énergie et de l'Eau a estimé qu'en 2010, soit avant la crise en Syrie, le besoin du Liban en eau était d'environ 1500 millions de mètres cubes par an (rapport national de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio + 20 - juin 2012). Le même rapport relate que la part par habitant en volume d'eau disponible au Liban à partir des ressources en eau renouvelables du point de référence international est de 1000 m³ par an. De nombreux facteurs influent sur la quantité et la qualité des ressources en eau d'une part et sur la demande nationale en quantité d'eau d'autre part. Les problèmes découlant de la croissance de la population, de la crise des réfugiés syriens, de l'étalement urbain, du changement climatique et de la croissance agricole constituent les plus grands enjeux nationaux auxquels est confronté le Liban en matière d'eau.

Le nombre de la population libanaise est passé de 739 000 habitants en 1931 à 4,2 millions de personnes en 2007 selon les estimations de l'Administration centrale de la statistique. Ce chiffre devrait dépasser cinq-millions de personnes en 2030, selon le rapport du Schéma directeur de l'aménagement du territoire libanais (SDATL) émis par le Conseil

pour le développement et la reconstruction en 2005, et cette concentration sera apparente principalement dans les zones résidentielles majeures.

Aujourd'hui, la plupart de la population libanaise vit dans les villes, dont la moitié au Grand Beyrouth, ce qui crée des crises successives provoquées par le déséquilibre géographique de la demande en ressources en eau d'une part et par la disponibilité de ces ressources d'autre part. Cela a conduit à dépendre d'un forage excessif de puits dans les zones côtières pour pomper les eaux souterraines cependant à un tel point que ceux-ci étaient exposés à l'intrusion d'eau salée dans certaines couches.

Il n'en demeure pas moins que la croissance démographique et l'exode syrien qui ont augmenté selon les estimations la demande en eau de 100% (évaluation de l'impact de la crise syrienne sur l'environnement au Liban et les priorités d'intervention – septembre 2014) constituent l'enjeu le plus important du secteur de l'eau. Les besoins en eau des ménages sont à la hausse et il est prévu qu'ils atteignent 420 millions de m³ en 2030 (SDATL émis par le Conseil pour le développement et la reconstruction en 2005), soit un chiffre effrayant si l'on regarde le volume de quantité d'eau distribuée actuellement duquel un net de 150 m³ au maximum arrive aux utilisateurs.

Les estimations inhérentes au réchauffement climatique soulignent également la gravité de la faiblesse des taux de précipitations et de leur volatilité d'une année à l'autre, ainsi que l'augmentation des pertes en eau dues à l'évaporation. L'impact du changement climatique sur les précipitations de neige sera le plus menaçant du fait que celles-ci alimentent principalement les eaux souterraines et les rivières. Malgré l'absence de sources fiables pour mesurer cette baisse, il est certain que la superficie et la durée de la couverture neigeuse sur les montagnes libanaises, qui constituent environ 70% de la superficie totale du Liban, témoigneront d'un déclin continu.

Les ressources en eau dans la plupart des régions libanaises sont exposées à une pollution provenant des fuites des eaux usées des logements, qui ont été estimées à 249 millions de mètres cubes par an (Banque mondiale – 2011) et de celles issues de l'industrie estimées à 60 millions de mètres cubes par an (ministère de l'Énergie et de l'Eau, 2010). Les inondations des égouts, les fuites des conduits d'évacuation des eaux usées et des milliers des fosses septiques ainsi que les déversements d'eaux usées dans de nombreux fleuves constituent les grands titres de la pollution et de l'anéantissement du développement des secteurs de l'agriculture, du tourisme et de la santé au Liban. Il existe des centaines voire même des milliers de cas de détournement de puits d'eau souterraine en fosses septiques à leur

dessèchement, sachant que ces eaux usées fuient directement dans les eaux souterraines. La question de la pollution de l'eau du Litani hante toujours malgré les efforts inlassables déployés par le Conseil pour le développement et la reconstruction et le ministère de l'Énergie et de l'Eau pour lutter contre la pollution et réduire ses effets dévastateurs.

b- L'urbanisme aveugle

Le Liban est l'un des pays densément peuplés, et généralement ces pays sont confrontés à des enjeux liés à l'environnement et au niveau de vie. Ces défis s'aggravent au Liban où le taux de natalité en zones rurales dépasse celui des villes. Le déplacement vers les villes a causé la concentration des ceintures de misère autour des grandes métropoles, dans des zones qui manquent de services de base où prolifèrent les maladies dans un environnement pollué, avec des logements insalubres. Ceci est manifestement détectable à la périphérie de Beyrouth, de Tripoli, de Sidon, de Tyr et de Nabatiyeh.

La Constitution libanaise exagère en matière de protection de la propriété privée, ainsi les propriétaires utilisent leurs biens pour construire sans surveillance ou planification, afin de tirer promptement le plus grand profit au détriment de l'environnement, des ressources et des belles forêts. L'urbanisation s'est répandue dans les zones de plantations ou montagneuses ou côtières au détriment de la nature. En plus du coût environnemental élevé de cette expansion aveugle, l'Etat engage des dépenses colossales pour fournir l'électricité, l'eau, les réseaux routiers, etc., du fait que beaucoup de ces communautés urbaines sont localisées dans les régions montagneuses ou les vallées profondes. Ceci a eu lieu en vertu des lois et règlements d'urbanisme qui ne protègent pas la nature, rendant toutes les terres publiques disponibles pour la construction. Même si l'on tient compte des réserves établies et des programmes de boisement exécutés, le déclin continu des zones forestières demeure effrayant et leur superficie a chuté de 20% environ à la fin des années soixante-dix à moins de 7% aujourd'hui par rapport à la superficie du Liban, en raison de l'expansion urbaine aléatoire, des carrières et des incendies.

Les politiques de l'Etat n'encourageant pas le développement rural et agricole ont conduit à la négligence d'environ la moitié de la superficie arable. Le « Plan national de lutte contre la désertification » qui a été publié en juin 2003, indique que 60% de toutes les terres libanaises sont susceptibles de désertification. Evidemment, les effets de cette expansion aveugle ne se font pas uniquement sentir sur l'environnement et le coût financier des services de base, mais impactent négativement le coût de production dans les secteurs industriel et agricole, où les prix des terrains sont en hausse, entravant ainsi les investissements industriels et agricoles.

c- La législation

L'Etat libanais a pris du retard dans l'organisation des questions environnementales. Le ministère de l'Environnement fut créé en 1993 et est considéré comme un néoministère. Le Conseil national pour l'environnement fut établi en 1997. Cinq ans après, la Loi sur la protection de l'environnement est promulguée. Celle-ci est considérée aujourd'hui comme un instrument juridique complet pour la protection et la gestion de l'environnement au Liban du fait qu'elle a défini le cadre juridique et a consacré les principes et les concepts de la législation nationale énonçant que tout individu a un droit fondamental de vivre dans un environnement sain, et que la protection de l'environnement est une question d'intérêt public, constituant ainsi un levier de la sensibilisation à l'environnement à l'échelle officielle et publique.

Peu à peu, la prise de conscience de l'importance du rôle du ministère de l'Environnement s'est développée. Ainsi, ses fonctions et pouvoirs ont été reconsidérés et des décrets d'application ont été émis. Ceux-ci portaient sur sa restructuration et la détermination des fonctions et des responsabilités de chacun de ses Services, en particulier le rôle des fonctionnaires et leurs qualifications, ainsi que sur la définition d'un mandat et de pouvoirs et la mise en place d'une organisation centrale et régionale nouvelle.

Il faut souligner que le Liban a fait des progrès considérables au cours des deux dernières décennies pour se conformer à la législation internationale exécutoire sur l'environnement.

Malgré ses faibles capacités, le ministère de l'Environnement a accompli des efforts et lancé des tentatives sérieuses pour émettre des plans environnementaux. Entre 2005 et 2006 et à l'aide d'un financement de l'Union européenne, le Plan d'action national pour l'environnement a été élaboré, mais n'a pas été officiellement mis en œuvre par l'Etat libanais.

Le ministère de l'Environnement a également publié en janvier 2010 le programme des activités des années 2010 - 2012 qui concorde avec le communiqué ministériel à l'époque. Ce programme met l'accent sur les accords multilatéraux sur l'environnement ratifiés par le gouvernement libanais.

Ce programme est une introduction à la mise à jour du Plan d'action national pour l'environnement susmentionné, et comprend dix axes d'intervention du Ministère. Ces axes ont servi de base pour le financement de l'Union européenne dans le cadre du contrat ENPI / 2011 / 022-757 signé avec le gouvernement libanais le 31/5/2012 intitulé « Appui aux

réformes de la gestion environnementale », et une subvention d'un montant de 8 millions d'euros a été accordée par l'Union européenne intégralement.

La place du Liban dans les indicateurs de développement liés à l'environnement

Le PNUD publie des rapports annuels sur le développement humain évaluant la condition de ce développement dans diverses parties du monde. Ce rapport reproduit annuellement, des comparaisons par année et par pays sur la base d'un large éventail d'indicateurs quantitatifs utilisés pour quantifier le développement humain. Ces indicateurs comprennent les secteurs de la santé, de l'éducation, des services essentiels, etc. Parmi les indicateurs nous citons : l'indice du développement humain, l'indice de la population en dessous du seuil de pauvreté et l'indice de développement lié au genre social. Par exemple, l'indice de développement humain reflète les améliorations apportées par les pays dans les domaines assurant une vie longue et saine, l'éducation et le niveau de vie décent.

Comme indiqué précédemment, les notions du développement social (humain) ont évolué au cours des dernières décennies pour devenir plus inclusives, et traitent, en plus des services essentiels tels que l'éducation et la santé, de nombreux problèmes tels que l'éradication de la pauvreté, le bien-être des communautés, l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, l'autonomisation économique et sociale, la bonne gouvernance, l'égalité et la primauté des normes éthiques et autres.

Le réel progrès dans le développement humain ne se mesure pas seulement par l'élargissement des choix des individus, leur capacité à s'instruire, leur bon état de santé, leur vie décente, et le sentiment de sécurité, mais par la consolidation des réalisations et la mise à disposition des conditions favorisant la poursuite du développement humain.

Cette évolution se reflète dans la notion de développement humain incluse dans les objectifs du millénaire pour le développement, ratifiés par 189 Etats lors du sommet des Nations Unies en 2000. La « garantie d'un environnement durable » était prévue dans le 7^e objectif comme un moyen d'atteindre lesdits objectifs en 2015.

En 2012, la Conférence des Nations Unies sur le développement durable tenue à Rio de Janeiro a adopté une vision élargie du développement durable, en considérant qu'il doit inclure les dimensions économiques, sociales et environnementales.

Le Liban occupe une position centriste sur le plan du développement humain et social entre les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. Le pays souffre de quelques

problèmes comme le montrent les indicateurs de la santé et de la part par personne du PIB. La période d'après-guerre n'a pas affiché une croissance remarquable du développement humain, en raison de la priorité donnée à la reconstruction, ce qui signifie que le Liban ne pouvait, pas même aujourd'hui, depuis la fin de la guerre civile, générer une croissance dans les communautés similaires sur le plan du développement humain.

a- Le Liban dans l'indice du « développement durable »

Les rapports successifs sur le développement humain ont relaté l'évolution de la notion du développement humain durable, et ont admis qu'en parallèle à l'avancement du développement humain dans la plupart des pays, les moyens de subsistance, la sécurité de l'environnement et la politique mondiale sont menacés à l'échelle mondiale. Les avancées considérables qui ont été obtenues dans des aspects cruciaux inhérents au développement humain tels que la santé et la nutrition peuvent se dissiper rapidement à cause d'une catastrophe naturelle ou d'un revers économique.

Les dangers environnementaux sont parmi les plus importants ; ils gagnent en intensité et menacent le cours du développement humain. Par exemple, et à cause du réchauffement climatique, l'exposition aux risques en raison du manque de stabilité du climat augmente, en particulier quant aux fluctuations météorologiques, et à l'intensité et à la fréquence croissante des catastrophes naturelles. Le rapport sur le développement humain de 2011 a souligné que ces menaces croissantes touchent essentiellement les personnes et les communautés pauvres : près de 98% de ceux qui meurent à la suite de catastrophes naturelles ou qui en sont affectés habitent dans des pays en développement. En 2025, plus de la moitié de la population des pays en développement sera vulnérable aux inondations et aux dommages causés par les tempêtes et inondations.

Ainsi, l'environnement a été inclus sur la liste des « indices de développement humain » outre la santé, l'éducation, le contrôle des ressources, la répartition des compétences sociales, le manque de sécurité personnelle, l'intégration internationale et les tendances de la population, en sus des indicateurs complémentaires tels que le sentiment de bien-être.

L'indice de l'environnement est basé, dans chaque pays, sur le calcul du ratio des combustibles fossiles et des sources d'énergie renouvelables d'approvisionnement en énergie primaire, de la contribution d'un individu à l'émission de dioxyde de carbone et de la croissance annuelle des niveaux d'émission. Certaines mesures importantes comprennent également la préservation des écosystèmes et des ressources naturelles en calculant le pourcentage de l'épuisement des ressources naturelles dans le revenu national brut (RNB), les zones forestières,

les mutations de ces zones, et le drainage de l'eau douce. Cet indice expose aussi les taux de mortalité des enfants en dessous de l'âge de cinq ans due à la pollution de l'air et de l'eau non saine, aux services d'assainissement non améliorés et au manque d'hygiène.

Sur la base du calcul des facteurs mentionnés ci-dessus, et selon la classification de l'indice de l'environnement, le Liban détient la soixante-cinquième place (65) mondialement et est considéré dans la catégorie du « développement humain élevé ».

b- Où se situe le Liban quant à la réalisation du septième des objectifs du Millénaire pour le développement ?

Le septième objectif des objectifs du Millénaire pour le développement soit « la garantie de l'environnement durable » a défini les résultats à atteindre jusqu'à l'an 2015.

Le rapport de 2013-2014 des objectifs du Millénaire pour le développement au Liban a résumé les résultats et les indicateurs escomptés sous la forme suivante :

- Inclure les principes du développement environnemental durable dans les programmes et les politiques publiques, arrêter le processus de la perte des ressources environnementales et simplifier le processus de perte de la biodiversité au moyen des indicateurs suivants :

- La proportion des forêts par rapport à la superficie totale du pays.
- La proportion des émissions de dioxyde de carbone, par habitant et pour chaque dollar dépensé en PIB.
 - Le taux de consommation de substances appauvrissant la couche d'ozone.
 - La proportion des stocks de poissons marins dans les limites de biosécurité.
 - La proportion des ressources totales en eau utilisées.
 - La proportion des zones terrestres et marines protégées.
 - La proportion d'espèces en voie de disparition.

- Réduire de moitié, la proportion de personnes qui manquent d'accès à l'eau potable sûre au moyen des indicateurs suivants :

- La proportion de la population ayant accès à l'eau potable sûre.
- La proportion de la population ayant accès aux réseaux d'assainissement.

- Assurer une amélioration considérable des conditions de vie d'au moins 100 millions de personnes vivant dans les ceintures de misère au moyen de l'indicateur de la proportion des résidents dans les ceintures de misère.

(Réf : Rapport de 2013-2014 des Objectifs du Millénaire pour le développement au Liban).

Ci-contre une brève évaluation de la réalité de la réalisation de ces objectifs au Liban :

1) La proportion des forêts par rapport à la superficie totale du Liban

En 2010, la forêt constituait environ 13% des terres au Liban. A l'heure actuelle, aucun changement de ce ratio n'a été remarqué, mais la densité de la forêt a diminué de manière considérable. Selon les statistiques de la Banque mondiale, le coût de la dégradation de l'environnement inhérent à l'utilisation des terres, et des ressources forestières et terrestres au Liban est d'environ 100 millions de dollars par an.

2) Les zones terrestres et marines protégées

Les empiètements sur les zones marines au Liban sous forme de multiples installations telles que les routes et les stations d'épuration augmentent, en outre de la décharge des eaux usées en mer et de l'utilisation de sable illégale.

3) Les émissions de dioxyde de carbone

Les émissions de dioxyde de carbone au Liban ont été estimées à 18,5 millions de tonnes de 1994 jusqu'en 2000, sachant que les deux principales sources de ces émissions sont la production énergétique et les moyens de transport. D'autre part, il est bon de relever que les gouvernements successifs ont cherché à étendre le réseau routier au lieu de se pencher sur l'amélioration des transports en commun. A ceci s'ajoute la pollution provoquée par des groupes électrogènes privés, sachant que ce secteur occupe environ 20% de la production du secteur public, et génère des bénéfices estimés à environ un milliard de dollars par an.

4) La consommation de substances appauvrissant la couche d'ozone

Quant à la consommation de substances appauvrissant la couche d'ozone, le ministère de l'Environnement a créé en 1998, au sein de celui-ci, l'unité de l'ozone, et ce, dans le but d'atteindre ses obligations découlant du Protocole de Montréal visant à réduire les substances nocives pour l'ozone. À cet égard, le ministère a fourni une assistance technique à environ 100 établissements industriels au Liban pour convertir leurs techniques de production et utiliser des matériaux qui n'appauvrissent pas la couche d'ozone. En conséquence, une baisse marquée de l'utilisation des chlorofluorocarbones (CFC), de 923 tonnes en 1993 à zéro en 2010, a été enregistrée. Toutefois cette transformation n'a pas résolu le problème du fait que ces établissements ont eu recours plus tard à l'utilisation de matériaux alternatifs qui comprennent des substances appauvrissant la couche d'ozone tels que les hydrochlorofluorocarbures (HCFC).

5) La proportion de la population ayant accès à l'eau potable sûre

Les réseaux d'eau potable desservent le Liban et couvrent environ 78% des unités résidentielles. Le problème ne réside pas seulement dans la couverture, mais dans ses écarts entre les régions, et dans la coupure de l'approvisionnement en eau aux unités résidentielles, en plus du manque de confiance des citoyens dans la qualité de l'eau. Dans ce contexte, il est à noter tout d'abord que le taux de couverture des unités résidentielles peut arriver jusqu'à 93% à Beyrouth et au Mont-Liban, alors que celui-ci n'est que de 65% au Nord.

En outre, on note que près de 70% de la consommation des ménages en eau revient aux entreprises privées. Les statistiques indiquent également que 98% des ménages ont de l'eau potable parmi lesquels 35% uniquement la reçoivent des réseaux d'approvisionnement en eau publics.

6) La proportion de la population ayant accès aux réseaux d'assainissement

Environ deux tiers des unités résidentielles sont connectés aux réseaux d'assainissement et presque 28% ont recours à l'utilisation des fosses septiques. Le problème réside ici non seulement dans l'accès aux réseaux d'assainissement, mais aussi dans la qualité du service. Le Liban manque encore de stations d'épuration d'eaux usées. Les stations existantes actuellement ne fonctionnent pas ou ne sont pas en mesure d'assimiler le volume en question.

Le coût de la dégradation de l'environnement dérivant de la mauvaise gestion de l'assainissement coûte au Liban environ 1% du PIB.

Nous pouvons conclure que par rapport aux objectifs du Millénaire, le Liban a réalisé un certain progrès dans sa voie vers le développement durable ; le ministère de l'Environnement a d'ailleurs exécuté quelques étapes dont on cite à titre non exhaustif celles-ci :

- Lancer un programme pour mesurer et surveiller la pollution de l'air qui conduira à l'élaboration d'une stratégie pour la gestion de la pollution atmosphérique.
- Distribuer aux universités et aux municipalités les outils de mesure de la qualité et de la pollution de l'air.
- Interdire l'utilisation de l'essence au plomb.
- Elaborer des instructions pour les installations industrielles (en particulier les cimenteries) afin d'atténuer les émissions de dioxyde de carbone.
- Relancer le plan national de reboisement.

D'autre part, les tentatives faites par les autres institutions gouvernementales sont comme suit :

- La préparation d'une stratégie nationale pour le secteur de l'eau par le ministère de l'Énergie et son approbation par le Conseil des ministres en 2012.
- Le lancement d'une stratégie nationale pour le secteur des eaux usées en 2012.
- Les tentatives du CDR d'achever le réseau de distribution de l'eau potable et de mettre en place la plupart des stations d'épuration des eaux usées.

Toutefois, le principal enjeu réside dans le fait de trouver une volonté politique pour exécuter ces plans et fournir un financement.

La vision future

Tout futur plan proposé pour le développement social et humain au Liban doit être fondé sur un environnement naturel diversifié et équilibré, et sur l'unité de la communauté libanaise et sa solidarité nationale. Le Liban manque aujourd'hui d'un consensus minimal des citoyens sur une stratégie nationale établissant les priorités basées sur l'équité et l'intégrité territoriale ainsi que l'utilisation rationnelle des ressources. Le plan futur doit traiter parmi d'autres les sujets suivants :

a- Le rôle du ministère de l'Environnement

La possibilité de mettre au point une politique environnementale efficace n'est pas envisageable sans activation de la part du ministère de l'Environnement et son renforcement par des compétences élevées et des budgets annuels suffisants pour assurer une bonne gestion de l'environnement à l'égard de toutes les questions liées à l'environnement, à l'instar des questions des déchets et de la pollution de l'eau et de l'air, des carrières de sables et de pierres, de l'énergie, de l'industrie, de l'agriculture, du tourisme et des déchets médicaux et autres.

En dépit des efforts et des progrès importants à la fois dans le cadre institutionnel et juridique au cours des dernières années, des enjeux juridiques et institutionnels graves existent toujours et nécessitent d'une part une intervention rapide et d'autre part le développement de concepts, de principes, de mécanismes et de prérogatives permettant aux réglementations sur l'environnement au Liban d'être exécutées.

L'introduction de lois sur la gestion environnementale ne répond pas aux besoins sociaux et économiques d'arrêter la dégradation vécue, sur le plan de l'environnement et de la richesse nationale qu'il représente pour le Liban. Par conséquent, il est nécessaire

d'atteindre l'efficacité dans la planification, la réalisation, le suivi et la suppression des violations, et en l'absence de cette capacité opérationnelle, le ministère de l'Environnement au Liban ne peut pas être un ministère essentiel interagissant avec beaucoup d'autres ministères qui ont la capacité de protéger l'environnement et la richesse environnementale du Liban. Il est nécessaire donc d'entamer les étapes suivantes :

1. Renforcer les ressources humaines au ministère de l'Environnement : l'effectif prévu dans le décret n° 2275/2009 (182 employés à temps plein) comprend toujours des postes vacants en raison du manque de recrutement, sachant que le ministère de l'Environnement a reçu le soutien de donateurs au fil des années pour la nomination de conseillers externes temporaires afin de préparer les programmes et les études mentionnés précédemment.

2. Renforcer le budget du ministère de l'Environnement pour lui permettre d'exercer son rôle juridique et mettre en exécution ses programmes.

3. Appliquer la gouvernance environnementale au niveau de l'administration politique représentée par le Conseil des ministres, pour la mise en œuvre des dispositions légales du ministère de l'Environnement et imposer l'obligation de coopérer avec les différents ministères, de participer à l'élaboration des politiques et de prendre des décisions.

4. Renforcer le cadre juridique de la législation environnementale en émettant des décrets-lois complémentaires aux lois organiques, qui sont toujours sans application depuis plusieurs années (par exemple : la loi n° 444/2002 pour la protection de l'environnement exige l'émission de 36 décrets-lois à mettre en œuvre pleinement, mais très peu d'entre eux ont été émis jusqu'à ce jour).

5. Emettre des décrets afférents à la police de l'environnement au Liban, à l'instar de la police judiciaire et le perfectionner le système de justice environnementale.

6. Prendre des mesures et des décisions en accord avec le Schéma directeur de l'aménagement du territoire libanais (SDATL) adopté par le gouvernement libanais, en vertu du décret n° 2366/2009 du 20/6/2009.

D'autres étapes dont le retard exacerbe la menace environnementale directe et augmente les crimes environnementaux doivent être envisagées.

b- Le développement intégral

Le Schéma directeur de l'aménagement du territoire libanais (SDATL) émis par le CDR en 2005, pose le principe du développement intégral du territoire libanais. Il s'agit d'une option qui dynamise l'économie et ne contredit pas, comme dans le sens apparent, ni le principe de la décentralisation dont l'adoption est espérée au Liban, ni la priorité de renforcer l'économie.

Les installations publiques et l'infrastructure publique, tels que les aéroports, les ports et les réseaux de transport de base, sont intégrées dans le développement, et la priorité est donnée à la préservation des ressources naturelles et touristiques ainsi qu'à l'organisation des plages. La distribution des services publics se fait conformément aux normes scientifiques et aux critères d'efficacité. Dans ce cadre, il est nécessaire de mettre fin à l'élaboration de listes de projets de développement régional qui sont en fait similaires aux listes de supermarchés et qui contribuent à creuser les écarts sociaux et à affaiblir la solidarité territoriale ; il conviendrait plutôt de les appeler : plans nationaux. Ces projets sont bien entendu coûteux.

Le développement intégral exige d'accorder aux grandes villes une importance capitale pour les libérer du concept de l'économie locale et les mettre sur la carte économique en tant que composants fondamentaux ayant des caractéristiques et des spécificités particulières qu'elles offrent à l'économie globale. Celles-ci seront le moteur des économies locales voisines et faciliteront la participation de toutes les villes dans le processus de développement économique, en fonction de leurs caractéristiques et spécificités, dans les secteurs de l'industrie, du commerce, des services et du tourisme.

Le développement intégral qui stimule la croissance des villes et des régions limitrophes dans les différents secteurs se fonde sur un réseau de transport avancé reliant les régions libanaises et facilitant le transfert des biens et services entre les centres de l'économie tout en réduisant le coût, ce qui crée donc une augmentation du volume du marché libanais. En outre, il contribue à faire face à la pression de la migration des régions rurales vers les villes, et améliore ainsi la capacité du Liban à faire face aux pressions environnementales et à améliorer le niveau des services.

En fait, l'expansion de l'activité économique dans les villes secondaires et les régions contribue à l'augmentation de la croissance de la production territoriale dans divers secteurs, et également dans le cas d'une mise en application de la décentralisation, de la prospérité de toutes les régions libanaises en activant le secteur privé et en augmentant les revenus des autorités locales en matière de perception d'impôts.

La participation de toutes les régions libanaises à la croissance d'une part, et la mise en place de l'égalité entre les régions par la garantie de services de base d'autre part, sont sans l'ombre d'un doute le fondement de la construction d'une nation capable de relever les enjeux démographiques, environnementaux et économiques futurs dans une région marquée par des conflits territoriaux. Parmi les questions qui doivent être abordées par le développement intégral nous citons :

1. Les problèmes de ressources en eau

Les efforts doivent être orientés pour atteindre les objectifs suivants :

- Premièrement : construire immédiatement de nouveaux barrages, en particulier ceux dont l'installation a été étudiée.
- Deuxièmement : prioriser la remise en état des réseaux de distribution d'eau qui causent une grande perte d'environ 50%.
- Troisièmement : fournir aux offices de l'eau les compétences humaines, l'équipement technique et les ressources financières, afin de leur permettre de mener à bien leur mission, qui comprend l'eau potable, l'irrigation, et l'assainissement des eaux usées.
- Quatrièmement : donner la priorité à la mise en place de stations d'épuration, en particulier dans les zones de pollution des eaux souterraines et des rivières.

2. La pollution de l'air et du sol

Le Liban n'est pas un pays industrialisé, toutefois il souffre de la pollution industrielle de son sol, eau et air. Les usines au Liban sont principalement traditionnelles et anciennes, et bon nombre d'entre elles ne sont pas conformes aux normes environnementales, profitant ainsi de la corruption des représentants de l'Etat et de l'absence du principe « pollueur-payeur ».

Le taux de pollution de l'air au Liban augmente dans les zones urbaines pour plusieurs raisons dont la plus importante serait la densité de génération d'énergie privée. Cette crise ne sera résolue qu'en trouvant une solution au problème de l'énergie au Liban et en augmentant les heures d'alimentation électrique.

Le nombre élevé de véhicules conduit également à la pollution de l'air de façon spectaculaire, en particulier dans les grandes métropoles et les régions denses. Ce problème peut être maîtrisé de façons multiples, y compris en imposant une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone aux conducteurs de VUS consommant beaucoup de carburant, en proposant des mesures incitatives aux propriétaires de vieilles voitures de taxis afin de les remettre à neuf et en adoptant également une réduction des droits de douane pour les véhicules respectueux de l'environnement, comme les voitures hybrides ou neuves. Il est bien sûr nécessaire d'élaborer des plans pour le développement et la modernisation des transports en commun, à commencer par la construction du réseau de métro souterrain à Beyrouth et dans les grandes villes et d'un chemin de fer pour relier les villes côtières.

3. Les déchets solides

Le Liban est confronté à un enjeu environnemental et social très dangereux, à savoir les déchets. L'approche adoptée pour traiter ce problème combinant interférence politique, corruption et intérêts des différentes régions l'a rendu encore plus complexe. Les conflits politiques ont dévoilé un niveau de corruption élevé vis-à-vis de cette question grave, et suite à l'impact des mouvements de la société civile et de la pression du mouvement des jeunes dans les rues, le gouvernement libanais a élaboré à la fin de 2015 un plan pour les déchets fondé sur la collecte, le traitement et l'enfouissement de manière décentralisée en donnant les moyens aux autorités locales de prendre en charge la planification et l'exécution.

Toutefois, ce plan de gestion des déchets se heurte actuellement à une entrave socio-culturelle traduite par le refus des communautés et des municipalités d'établir des stations de traitement des déchets et de décharges sur leur territoire pour empêcher l'assimilation des déchets provenant d'autres régions. Cette attitude non conventionnelle est née de l'accumulation des erreurs de l'Etat qui a perdu la confiance des citoyens et des divergences politiques et confessionnelles.

Par conséquent, ce plan doit être accompagné par l'établissement d'un organisme de réglementation des déchets solides dont le rôle est de poser les normes environnementales et sanitaires, d'adopter les normes scientifiques et d'assurer un soutien technique aux municipalités dans ce domaine. Ceci s'ajoute bien sûr à l'engagement du gouvernement à assurer les fonds municipaux échus dans ce domaine. Cet organisme doit imposer aux autorités locales l'adoption de méthodes scientifiques intégrées et adaptées à chaque région selon les conditions géographiques et les types de déchets. Ainsi la solution la plus plausible dans les grandes métropoles serait de brûler les déchets après le tri, la fermentation et le recyclage, dans les grandes villes, tandis que des installations plus simples peuvent être adoptées dans les autres zones. Cet organisme met en place également des réglementations de traitement des déchets industriels et médicaux ainsi que des déchets des abattoirs, et se doit de les faire respecter.

4. L'énergie

Le gouvernement libanais doit prendre une décision sur le sujet de l'énergie qui draine une grande partie des ressources du pays, et demander au Parlement de mettre fin au monopole de l'Electricité du Liban (EDL) sur le secteur de la production et de la distribution de l'énergie électrique.

Le gouvernement devrait accentuer son investissement dans les énergies renouvelables

et de proposer un plan national définissant les domaines et les régions qui peuvent tirer profit de l'énergie solaire et éolienne, ainsi que de la rénovation des centrales hydroélectriques.

Il est également nécessaire de formuler une politique d'incitation à la construction de bâtiments verts et à l'importation de matériaux de construction, d'isolation et d'appareils électriques qui contiennent une technologie d'économie d'énergie.

5. Sensibilisation à l'environnement

La sensibilisation environnementale commence à la maison et à l'école. Il est très important de renforcer les programmes d'enseignement dans le programme scolaire de tous les cycles, puis d'adopter une couverture médiatique audio-visuelle des questions liées au développement et à l'environnement. Les médias devraient être une arme environnementale efficace pour mettre en avant les problèmes environnementaux et vitaux et dévoiler les responsables de la dégradation de l'environnement qui travaillent dans le secteur public ou privé.

Aussi il est important de trouver et de soutenir les groupes d'étudiants et de jeunes ainsi que les associations environnementales qui sont actives dans le domaine de l'environnement et de les encourager à organiser des séminaires, à participer à des initiatives de reboisement sur le terrain et à publier des brochures sur l'environnement dans lequel ils vivent. En occident, par exemple, les jeunes instruits suivent les questions environnementales et manifestent quand la nature ou l'environnement dans lequel ils vivent est exposé à la pollution.

La gestion de l'environnement exige la participation de tous les citoyens et responsables. L'environnement sain ne peut exister sans un comportement environnemental approprié de la part de chaque individu et des individus dans leur ensemble. Le développement durable ne réussit pas non plus par l'adoption de plans excluant la participation des représentants de la société et de toutes ses composantes politiques, économiques et culturelles ainsi que de sa jeunesse et d'autres encore.

La durabilité de l'environnement reste une référence pour le progrès, la prospérité et la civilisation des sociétés.

Le Liban se réveillera-t-il enfin pour sauver ce qui reste de sa richesse environnementale perdue ? Nous disons le Liban, parce que la crise de l'environnement et du développement

au Liban n'est pas une crise politique et une affaire de système des dépouilles seulement, mais elle est devenue une crise d'éducation, de culture et d'idéologie, et la majorité de la société libanaise est absente pour défendre l'intérêt public lié à ses conditions de vie et à son environnement.

Pour atteindre les objectifs de développement dans un environnement équilibré, propre et durable, il est impératif de mobiliser tout le monde dans les activités environnementales. Le gouvernement devrait en premier lieu collaborer avec la société civile et le secteur privé pour adopter une gouvernance environnementale adéquate. Par ailleurs, la participation élargie implique la transparence et la responsabilité et l'existence d'une loi environnementale efficace est le garant de l'équilibre de l'ensemble des composantes de la nature, de l'environnement et du développement.

Le problème de l'électricité et la possibilité de parvenir à l'autosuffisance*

Il est d'emblée nécessaire de mettre l'accent sur un fait connu par tous les observateurs qui ont pour tâche de réunir les conditions d'une vie moderne dans les communautés.

L'électricité est une condition nécessaire à la vie des communautés. C'est en effet un moyen d'assurer l'éclairage, le chauffage, la climatisation, etc. C'est également une source d'énergie qui alimente le matériel de production industrielle et financière, ainsi que les établissements d'enseignement, les sites hospitaliers, les services de télécommunication et même les feux de signalisation routière.

Quant à l'eau, il faudrait savoir qu'une vie humaine saine n'existerait pas sans elle. Des quantités suffisantes en eau devraient être assurées pour boire, préparer à manger et cultiver la terre. Elle est de même nécessaire pour certains secteurs industriels et l'hygiène environnementale de chaque communauté.

Dans ce qui suit, nous aborderons le sujet de l'électricité. Cependant, il faudrait prendre en considération le fait que la pollution de l'eau, l'usure des réseaux de distribution et le déclin administratif des offices des eaux sont tous des facteurs qui nuisent incontestablement à la vie des Libanais et à leur avenir. C'est une triste réalité, car parmi tous les pays du Moyen-Orient, nous sommes le seul pays enregistrant des taux de pluviométrie suffisants qui deviendraient même abondants si des politiques d'exploitation d'eau adéquates étaient appliquées. Grâce à ces politiques, nous empêcherions le gaspillage d'un grand volume de cette eau qui se jette actuellement dans la mer et nous limiterions la pollution d'une grande quantité d'eau accessible à la surface de la Terre et dans les nappes phréatiques.

Des indicateurs réels sur l'électricité

- Les besoins du Liban en électricité sont de l'ordre de 3000 mégawatts suffisants pour répondre aux besoins ménagers, des bureaux, des banques, des marchés financiers, des écoles, des hôpitaux, etc.
- L'énergie générée par les centrales de production d'électricité, dont la production est moindre que l'énergie théorique prévue, ne dépasse pas 1200 mégawatts. Ajoutons-y l'énergie

(*) Marwan Iskandar

de 270 mégawatts produite par les deux navires générateurs d'électricité et fonctionnant aux termes d'un contrat jusqu'en 2017 à des tarifs variant de 22 à 25 centimes par kilowattheure.

- Malgré la réalité des centrales de production et la présence des deux navires générateurs d'électricité, la suffisance en électricité au Liban dépend désormais de générateurs privés, parmi lesquels de petits générateurs répondant aux besoins des maisons et appartements ainsi que de grands générateurs produisant de l'électricité qui alimente les usines, les écoles et les hôpitaux. Ces générateurs, de par leur nature et leur puissance, ont besoin de grandes quantités de mazout – supérieures de 20 % à la quantité nécessaire dans les centrales de production – pour produire chaque kilowattheure. Ainsi ils augmentent le taux de pollution alors que l'importation de mazout pour les alimenter pèse lourd sur la balance des paiements.

- Les coupures de courant sont devenues très rares, car les générateurs privés ont désormais une capacité de production proche ou supérieure à celle générée par les centrales. Toutefois, la production d'électricité par des générateurs privés pèse lourdement sur le budget familial dont nous estimons les dépenses comme suit :

Le Liban compte 550 000 familles dont 300 000 à faible revenu à faible revenu qui dépensent 100\$/mois sur l'électricité produite par des générateurs privés, soit	360 millions de dollars par an
Il existe 150 000 familles aisées qui dépensent 200\$/mois sur l'électricité produite par des générateurs privés, soit	300 millions de dollars par an
Il existe 50 000 familles relativement riches qui dépensent 300\$/mois sur l'électricité produite par des générateurs privés, soit	150 millions de dollars par an
Les familles pauvres s'alimentent en électricité de manière illégale ; ils utilisent le bois pour l'éclairage et le charbon pour le chauffage sans avoir besoin des services des services de l'Electricité du Liban	-
Il existe 20 000 établissements industriels, tertiaires, d'enseignement et de divertissement qui dépensent entre 1000 et 2000 dollars/mois, donc obligatoirement	Entre 50 et 100 millions de dollars par an
Les dépenses compensatoires de 90% des familles libanaises et de 90% des établissements pour s'alimenter en électricité s'élèvent donc à	900 millions de dollars par an approximativement

- La présence de générateurs privés ainsi que l'énergie produite estimée à 1200 mégawatts qui n'a de cesse d'augmenter, ont poussé les opérateurs et les propriétaires de ces générateurs à dépenser 2 milliards de dollars pour les acheter et les équiper afin de les relier aux réseaux de distribution, et dans de rares cas d'assurer une isolation phonique et une protection contre le dégagement des gaz toxiques.

Il est bon de noter, tout en sachant qu'il est trop tard, que ces dépenses combinées à la location des deux navires pour une période de 3 ans assuraient au Liban une énergie de 3000 mégawatts provenant de générateurs fonctionnant au gaz. Cette production garantissait des économies annuelles, même après la baisse des cours du pétrole, variant entre 600 et 800 millions de dollars, et limitait la pollution qui provient d'usines obsolètes et de milliers de générateurs privés.

- Il est évident que la production des usines obsolètes d'une part et la production des deux navires générateurs d'électricité d'autre part sont une source de gaspillage technique à cause de la défaillance du réseau de distribution et de l'incapacité à lancer le réseau de transport avec une capacité de 220 volts, le tout, dans l'attente d'une solution au problème de l'extension à Mansourieh. Le pourcentage de ce gaspillage varie entre 15 et 17 % et le pourcentage de vol apparent sur les factures atteint 40%. Par conséquent, la moitié des factures ne sont pas payées. Il convient de noter que les factures de décembre 2016 que nous payons couvrent la consommation de ce même mois, mais pour l'année 2015. Ainsi il se pourrait qu'à la date de remise de la facture, l'abonné soit déjà décédé.

- Depuis 1996, la nécessité de créer de nouvelles centrales de production fonctionnant au gaz naturel ne fait aucun doute. Le premier ministre Hariri avait établi un contact avec le Qatar pour la construction d'une installation pouvant accueillir le gaz naturel liquide dans le but de le gazéifier par la suite (afin de le transformer à nouveau en gaz naturel) et assurer le fonctionnement des centrales de Zahrani et de Deir Ammar. Les deux parties sont arrivées à un accord selon lequel l'entreprise productrice approvisionnerait chacune des deux centrales d'une énergie de 450 mégawatts en contrepartie de quoi elles utiliseraient le gaz naturel ou le mazout pour générer de l'électricité.

Le Qatar était alors prêt à signer un accord avec le Liban visant à assurer aux deux centrales un approvisionnement dont le coût pour chaque 1 000 pieds cube s'élevait à 2 dollars. Il faut savoir que chaque 6000 pieds cube sont équivalents à un baril de pétrole, en énergie thermique. En d'autres termes, il fallait payer 12 dollars pour chaque baril de pétrole, alors qu'en 1998 (l'année de construction potentielle de l'installation recevant le gaz naturel), nous payions plus de 20, de 30 et de 50 dollars pour chaque baril de pétrole raffiné en mazout dont le coût

augmentait de 20% à cause des processus de raffinement et de transport puisque les deux raffineries au Liban ne fonctionnaient plus depuis la fin des années 70.

Les deux centrales étaient à l'arrêt à cause du coût élevé du mazout. Cependant, si elles avaient fonctionné au maximum de leur capacité, elles auraient eu besoin de 1,2 million de tonnes par an ou de 7,25 millions de barils de mazout, soit de 9 millions de barils de pétrole. Par conséquent, les économies annuelles depuis 1999 jusqu'à ce jour auraient varié entre 40 et 60 dollars par baril, soit entre 300 et 540 millions de dollars. Les économies calculées sur 16 ans atteignent 8,64 milliards de dollars. Or, après avoir calculé les intérêts de la dette, il s'est avéré que nous aurions pu limiter le déficit relatif au secteur de l'électricité à 10 milliards de dollars au lieu de 20 et 21 milliards qui représentent 30% de la dette publique.

Si des centrales fonctionnant au gaz avaient généré de l'électricité et si nous avions rectifié le montant des factures, sachant que des propositions de modifications avaient été formulées, nous aurions peut-être pu éviter le déficit du secteur de l'électricité ; nous aurions même pu éviter les vols dans ce secteur, un phénomène qui a commencé durant les années de guerre.

La question qui se pose est la suivante : pourquoi l'accord avec le Qatar n'a pas eu lieu ? La réponse est évidente.

Le mazout le plus coûteux provenait de la Syrie. En outre, les Syriens avaient une mainmise sur les affaires libanaises, que ce soit au niveau des décisions du Parlement ou des contrats relatifs à l'exécution de projets publics, etc.

Les dirigeants soumis aux autorités syriennes s'opposaient totalement à l'utilisation du gaz naturel. Nous comprenons les raisons lorsque nous examinons l'accord quadripartite relatif à l'importation de nos besoins en gaz provenant d'Égypte par la voie d'un gazoduc passant par la Jordanie, puis par la Syrie et qui relia Homs au Liban en 2005. En fait, la Syrie s'accordait la part allouée au Liban et nous fournissait une quantité correspondante. En 2005, la tension entre les deux pays s'est accentuée à la suite de l'assassinat du président du Conseil Rafic Hariri et il s'est avéré que la production nationale en gaz pouvait à peine couvrir les besoins de la Syrie. Alors, cette dernière prit les mesures susmentionnées qui lui permirent de recevoir des droits de transit relatifs au gaz, ainsi que d'assurer le contrôle des quantités envoyées au Liban conformément à la volonté du régime syrien.

La ratification du programme de 1993 permit de commencer à traiter la détérioration du secteur de l'électricité en matière de production et de distribution. En effet, ce programme

visait à réparer les dommages qu'avaient subis les usines de production et le réseau de distribution. D'une part, la majorité des travaux fut achevée rapidement et la fréquence d'alimentation en électricité connut une nette amélioration. D'autre part, une capacité de 450 mégawatts pour chacune des usines de Deir Ammar et de Zahrani a été assurée.

En 1996, le processus de restauration et de développement des installations de production et de distribution de l'électricité s'est arrêté en raison de l'offensive israélienne menée pour contrer les capacités du Hezbollah à affronter Israël. Les raids israéliens ont provoqué l'arrêt des raffineries principales et ont détruit des réservoirs de carburant utilisés pour alimenter la centrale électrique de Jiyeh.

En 1998, le courant électrique fut rétabli jour et nuit dans la plupart des régions libanaises. Les centrales de Deir Ammar et de Zahrani avaient commencé la production, mais les travaux entrepris pour lancer les centrales de Baalbek et de Nabatiyeh, dont la capacité atteignait 180 mégawatts, avaient été arrêtés à cause de l'entretien déficient et du mazout de qualité inférieure.

La détérioration du secteur de l'électricité a entravé la production et le développement dès 2001. Depuis, les appartements et les petits magasins dépendent de petits générateurs, alors que les écoles, les hôpitaux, les salles de cinéma et les usines dépendent de grands générateurs. En outre, l'importation et l'installation de générateurs sont devenues une affaire à caractère fortement commerciale. Les Libanais ont acquis tellement d'expérience dans ce domaine qu'ils importent de grands générateurs dans le but de les exporter ensuite en Irak pour assurer de l'électricité dans les camps de l'armée américaine et les administrations de l'Etat.

Le commerce de générateurs a conduit à la création d'entreprises à grandes capacités financières et techniques qui fournissent des générateurs dans de courts délais. Cette capacité acquise à cause du manque de techniciens pourrait être utilisée à bon escient dans les travaux de reconstruction en Syrie si les espoirs de paix se concrétisaient en 2016.

Au Liban, l'énergie fournie par les générateurs est répartie en trois catégories. La première est celle de particuliers qui approvisionnent un quartier ou un certain nombre d'immeubles adjacents. Ils imposent des tarifs d'abonnements conformes à la puissance requise par le client propriétaire d'un appartement ou d'un petit magasin sachant que ces tarifs varient entre 75 et 100 dollars par mois.

La deuxième catégorie est composée d'entreprises qui fournissent le courant électrique aux hôpitaux, aux écoles, aux usines et aux discothèques et qui assurent les travaux d'entretien.

Les tarifs d'abonnement varient entre 1000 dollars et 20 000 dollars par mois pour une usine ou un centre commercial, etc.

La troisième catégorie est chargée de fournir le courant électrique aux prix de revient à des villages et à des communes dont les présidents de municipalité ont voulu améliorer les conditions de vie et les niveaux d'hygiène, notamment le village estival de Dhour Choueir, de petits villages tels que Ghalboun dans la région de Jbeil ou des communes telles que Marjeyoun et ses banlieues. Les habitants de ces régions et beaucoup d'autres ont reçu le courant électrique à des tarifs abordables et à une fréquence continue, ce qui a évité de causer des dommages aux appareils électriques tels que les réfrigérateurs, les laves linges, les appareils de cuisson, les chauffages, etc.

Plusieurs projets ont été proposés pour améliorer le réseau, l'utilisation du gaz, la modification des factures conformément à la modification des prix d'alimentation et l'introduction du secteur privé dans les domaines de production et de distribution pour une meilleure collecte des factures. Même l'idée d'utiliser des compteurs électroniques à distance a été proposée dans le but de garantir une mesure exacte de la consommation sans recourir à des centaines de collecteurs de factures. Il en découle que le paiement a lieu directement par l'intermédiaire des banques, auquel cas contraire le courant serait coupé automatiquement.

Des projets administratifs de développement ont aussi été proposés parmi lesquels la mise en place d'un organisme de réglementation du secteur de l'électricité. La création de cet organisme fut réclamée par le deuxième gouvernement de Fouad Siniora. Des entrevues eurent donc lieu avec des candidats informés de la possibilité du dépôt de leur candidature grâce à des publicités nationales et internationales. Les entrevues furent menées sans connaître le nom et la confession du candidat. Le président du Conseil avisa le comité chargé des entrevues, formé de 6 membres dont je faisais partie, de ne pas se fonder sur la confession dans ses choix. Par conséquent, les membres du comité choisirent les meilleurs candidats en se basant sur leurs expériences et parcours scolaires et universitaires mentionnés dans les curriculum vitae annexés au formulaire de candidature déposé à l'administration de l'organisme. Le comité établit de longues entrevues avec les candidats au bout desquelles il présenta trois noms pour chaque poste. Le choix définitif revenait donc au Conseil des ministres. Cependant, les relations politiques tendues à cette époque et l'arrêt de l'activité parlementaire pendant 18 mois ont rendu impossible la formation de l'organisme et jusqu'à nos jours, le ministre est celui qui prend les décisions en premier lieu.

Au niveau administratif, des experts étrangers, en particulier des experts de l'Electricité de France (EDF) qui est l'une des compagnies les plus importantes et les plus réussies dans ce

domaine, ont proposé la mise en place d'un centre de commande électronique central. Ce centre permettrait à l'administration de faire un suivi minutieux sur la disponibilité du courant et la possibilité de transfert d'une ligne à l'autre visant à assurer la meilleure utilisation de l'énergie disponible.

La création de ce centre a été réalisée en partie. Mais les conditions globales ne sont pas toutes remplies, et même si elles le sont, cette proposition ne verra pas le jour tant que le réseau est incomplet et n'est pas équipé pour générer de l'électricité à une fréquence élevée.

En plus de toutes les causes mentionnées ayant déjoué les tentatives de réforme du secteur de l'électricité, il convient de présenter les attentes optimistes quant à la présence du gaz et du pétrole dans les eaux territoriales libanaises. Et nous savons pertinemment que nous, Libanais, avons tendance à optimiser en pensant à l'avenir et en oubliant le passé et ses déceptions.

La nouvelle de la présence d'une réserve de pétrole et de gaz dans les eaux territoriales libanaises est parvenue par une institution gouvernementale américaine dont la mission est, depuis 2010, de localiser les régions où se trouvent des champs de pétrole et de gaz ainsi que de connaître leurs étendues. Selon les estimations, ces réserves de pétrole et de gaz se trouvent dans les eaux territoriales libanaises, dans les eaux allant d'Egypte au Sud vers Gaza et Israël, en Syrie, à Chypre et en Turquie.

Suivant ces estimations encourageantes, Israël a fait des découvertes qui ont porté leurs fruits. Chypre, de son côté, a réussi à installer le premier puits expérimental. En septembre dernier, la société pétrolière italienne ENI a découvert un grand champ de gaz dans les eaux territoriales égyptiennes.

Vu les résultats fructueux en Israël, à Chypre et en Egypte, Le Liban pourrait témoigner de résultats similaires. Il n'en demeure pas moins que le désaccord dans les points de vue politiques quant à la localisation des zones d'exploration et ultérieurement aux modalités de contrats d'exploration, de production et de commercialisation bloque tout progrès en la matière depuis au moins deux ans.

Un organisme a été formé depuis plus de deux ans pour superviser le dossier du pétrole et du gaz et accompli d'importants travaux. Néanmoins, les 6 membres du conseil administratif ont été choisis conformément à des bases confessionnelles. Certes, ils jouissent de compétences et de capacités excellentes, mais la présidence de l'organisme est tournante sur une base annuelle, ce qui ralentit l'élan de production.

Plus encore, nous traînons un boulet à cause du retard du Conseil des ministres à prendre une décision relative aux modalités des contrats de sous-traitance, de recherche, de prospection et de distribution des profits, et ce retard persiste depuis 18 mois. Entretiens, les prix du pétrole ont baissé de 100 à 30 dollars le baril, orientant ainsi à la baisse le profit attendu des réserves comparativement à il y a deux ans. Bien que le prix du gaz ne s'effondre pas de la même manière, il est certain que les pertes constitueront 30 à 40 % par rapport aux profits prévus. Ajoutons à cela que les travaux de prospection dans les eaux territoriales atteindront des profondeurs variant entre 3000 et 5000 mètres, engendrant ainsi des coûts plus élevés. Dans tous les cas, il faudrait attendre 7 ou 8 ans avant le début de la production sachant que nos problèmes dans les secteurs électrique et financier sont plus urgents et que tout retard dans la production de l'énergie à partir de centrales utilisant le gaz pourrait mettre en danger le secteur économique libanais. D'ailleurs, dans ce qui suit, les chiffres illustrent la détérioration de la situation actuelle dans le secteur de l'électricité.

Aujourd'hui, tous les plans sont en place, même s'ils partent d'hypothèses techniques et tarifaires très différentes à cause des progrès technologiques et de la modification des prix d'alimentation. Cependant, ces plans rendent non valides ceux élaborés il y a deux ou trois ans.

Il y a trois ans, la somme de 1,2 milliard de dollars a été allouée pour augmenter la capacité de production d'électricité de 700 mégawatts et l'utilisation du gaz comme matière première d'alimentation en énergie. Depuis 2013, le processus d'installation d'une nouvelle usine avec une capacité de 500 mégawatts à Deir Amar a échoué pour des raisons relatives à la taxe sur la valeur ajoutée et au choix du ministère bénéficiaire. S'il s'agissait du ministère de l'Énergie, les profits iraient droit au ministère des Finances. Ceci dit, l'argent passerait de la poche d'un ministère à l'autre qui tous deux représentent l'État.

Un tel problème est un obstacle devant l'installation d'une centrale qui fonctionne à une capacité de 500 mégawatts. C'est de même une entrave à la réalisation de travaux nécessaires visant à améliorer la production d'énergie dans les centrales de Zouk et de Jiyeh et les installations obsolètes ainsi qu'à limiter le degré de pollution. Il y a quand même un espoir qu'une énergie supplémentaire de 250 mégawatts soit fournie par les deux centrales entre juin et juillet 2016. Cette énergie devrait être ajoutée à celle produite par la centrale de Deir Amar. Ainsi, nous aurions atteint une augmentation notable de 750 mégawatts. Mais la triste vérité est que la production d'énergie de 250

mégawatts n'augmentera que dans 5 ou 6 mois et il est hors de question de penser au gaz qui devait approvisionner les usines de production.

Une loi fut promulguée pour permettre à des sociétés concessionnaires de fournir de l'électricité dans le cadre de leurs capacités pour une durée de deux ans à condition que la production ne soit pas inférieure à 10 mégawatts. En outre, le travail de ces sociétés doit être complémentaire à celui de l'Electricité du Liban (EDL).

Nous avons été témoin du succès de l'Electricité de Zahlé (EDZ) qui a fourni le courant électrique 24 heures par jour à un coût inférieur de 30 % au coût de l'abonnement à l'EDL et aux générateurs privés. La société concessionnaire à Jbeil exige maintenant d'être traitée de manière similaire alors qu'elle couvre le déficit dans le secteur de l'électricité et qu'elle encaisse des prix élevés pour la fourniture d'électricité jour et nuit. Aujourd'hui, cette société propose de jouer le même rôle que l'EDZ à Zahlé et ses alentours.

Le président du Conseil, Najib Mikati, en collaboration avec l'ancien ministre, Mohammad Safadi, a proposé une offre pour fournir de l'électricité à Tripoli et ses alentours sur la base d'un contrat privé. L'offre proposait la possibilité d'appropriation de la société de Qadicha. Il est clair que Mikati et Safadi qui sont directement concernés par la région du Nord et en particulier Tripoli, ont l'intention, si leur projet est approuvé, de construire une installation pour accueillir le gaz liquide et le transformer en gaz utilisé dans les centrales de production d'électricité et les usines de production d'engrais.

Après avoir exposé largement les caractéristiques de la disponibilité ou de l'absence d'électricité ainsi que les multiples intérêts dans la génération du courant électrique, nous revenons sur ce qui a été achevé et ce qui est en cours avant de passer brièvement à ce qui est requis.

L'affaire du courant électrique à un coût abordable est devenue en permanence un dilemme plutôt qu'un problème. En effet, après 1998, le Liban n'a pas joui d'une alimentation en électricité jour et nuit. En outre, le coût d'achat des produits dérivés du pétrole qui alimentent les usines de production d'électricité représente 51 % du déficit budgétaire. De même, le gaspillage technique dû aux vols ou à l'omission de payer les factures d'électricité atteint 52% de la facturation. Faute de solution, ceci mènera à une catastrophe sur le plan financier et de la productivité. Voici les projets mis en place et leur degré de compétence ou de déficience.

1- Les projets en cours et qui ont été adjugés selon le plan à court terme de 2010-2012, mais qui ont été retardés de deux ans à cause de la situation politique et sécuritaire au Liban et dans la région.

- Production

- Construction d'une centrale thermique à Beddawi avec une capacité de 450 mégawatts pour un coût de 470 millions de dollars : projet adjugé en avril 2013 à la société gréco-chypriote utilisant des turbines GE. La livraison du terrain pour lancer les travaux a été retardée de 9 mois et les deux premiers paiements dus n'ont pas été payés.

- Construction de deux centrales thermiques à Jiyeh et à Zouk avec une capacité de 194 mégawatts pour Zouk et de 80 mégawatts pour Jiyeh. Le coût du projet s'élève à 348 millions de dollars. Le projet a été adjugé en février 2014 à une société germano-danoise. L'objectif de ce projet d'extension était de se passer du contrat en cours conclu avec une société turque fournissant cette capacité grâce à deux navires générateurs.

- Le total de l'énergie produite par les centrales susmentionnées serait de 750 mégawatts entre 2015 et 2016 et il est prévu que la production soit égale au total de la consommation.

- La réhabilitation des centrales thermiques de Zouk et de Jiyeh, financée par le Fonds Koweïtien afin que la production de la centrale de Zouk atteigne 550 mégawatts sachant que l'entrepreneur de la centrale de Zouk serait le groupement Ansaldo/Metca et de celle de Jiyeh, le groupe Kharafi National.

- Installation de deux navires turcs aux centrales de Zouk (4 avril 2013) et de Jiyeh (août 2014) avec une capacité de 188 mégawatts à Zouk et de 82 mégawatts à Jiyeh pour une durée de 3 ans.

- Transport

- Lancement en 2013 des travaux de construction des stations de transformation dans un nombre de régions libanaises.

- Lancement du travail en 2013 de la boucle de Beyrouth avec une capacité de 220 mégawatts.

- Distribution

- La gestion de la distribution a été confiée en avril 2012 à trois opérateurs pour une période de quatre ans. C'est ainsi que BUS s'est vue confiée le Nord, KVA Beyrouth et la Békaa, NEUC le Sud, le Chouf et la Banlieue Sud. Ces opérateurs devaient alors moderniser les réseaux de distribution, s'occuper des travaux d'entretien, collecter les factures, installer des compteurs électroniques, produire les cartes prépayées et limiter le gaspillage et le vol, etc. Mais le travail de ces trois opérateurs jusqu'à nos jours n'a pas abouti aux améliorations prévues et ils se plaignent de difficultés quant aux ouvriers, à la déficience des réseaux de distribution, etc.

2- Moyen terme (2012 - 2014)

- Construction d'une deuxième centrale thermique à Beddawi avec une capacité de 450 mégawatts et une autre à Jiyeh avec une capacité similaire. Toutefois, les contrats n'ont pas été signés et même si la signature s'effectuait à la fin de l'année, l'énergie ne serait fournie que dans 3 ans, soit en 2018.

- Réhabilitation des centrales hydrauliques pour passer de 190 mégawatts à 245 mégawatts. Cependant, le résultat n'est pas garanti avec la baisse continue du débit de l'eau.

- Installation d'éoliennes d'une capacité variant entre 40 et 60 mégawatts à Koleiaat, Marjeyoun et Hreycheh.

3- Long terme (2015 et au-delà)

- Construction d'une deuxième centrale à Jiyeh et d'une troisième à Beddawi ayant une capacité de 1500 mégawatts, avec la participation du secteur privé. L'étude de faisabilité est en cours de préparation.

- Transport

- Compléter la ligne de Mansourieh. Une distance de 102 km manque pour compléter la ligne.

- Installer une nouvelle ligne de haute tension pour transporter la nouvelle énergie produite.

- Installer de nouveaux transformateurs dans la Banlieue Sud, à Achrafieh, à Bohssas et à la Marina de Dbayeh. En janvier 2014, la société Matelec a signé le contrat pour l'exécution des travaux.

- Améliorer et renforcer les transformateurs actuels.

- Une étude de faisabilité est en cours de préparation pour installer une ligne de gazoducs pour transporter le gaz naturel sous la ligne du chemin de fer tout au long de la côte libanaise avec une boucle maritime pour s'éloigner de Beyrouth. De même, un projet est en cours d'étude pour installer des stations pouvant accueillir des barges transportant du gaz liquide à Beddawi et à Jiyeh et puis alimenter en gaz naturel les centrales de production au Sud et au Nord pour produire de l'électricité à un moindre coût en limitant le taux de pollution.

Qu'est-ce qui succède aux détails ?

Le plan de travail est sans doute clair même s'il accuse un retard de trois ans dans l'atteinte des objectifs définis. D'ailleurs, les défis non mentionnés sont les suivants :

- Comment résoudre l'affaire de la ligne de haute tension à Mansourieh-Beit Meri ? Est-il possible de transporter l'électricité efficacement sans cette boucle ?

- En cas de baisse des coûts de production grâce au gaz importé, et dans 7 à 10 ans grâce au gaz produit dans nos eaux territoriales, comment allons-nous résoudre le problème des générateurs privés qui actuellement génèrent une énergie égale à la production fonctionnelle ?
 - Comment arrêter le gaspillage ? En baissant le taux de gaspillage technique et en collectant les paiements dus par les abonnés ? En assurant une bonne gestion entre les zones de production et de distribution selon les besoins ?
 - Après 2017, si nous atteignons une autosuffisance dans la production et le transport, comment pourrions-nous nous équiper pour l'avenir ? Et quels seront les fondements de la relation coopérative entre le secteur privé et le secteur public ?

Voici donc des questions importantes et cruciales qui devraient être traitées pour que le dilemme de l'électricité se transforme en un problème susceptible d'être résolu.

Annexe 1

(il s'agit d'une autorisation temporaire d'octroi de permis pour la production par le Conseil des ministres)

La République libanaise

Chambre des députés

Loi n°288 du 30/4/2014

(C.T n °20 du 8/5/2014)

Loi

Ajout d'un paragraphe à l'article 7 de la loi n° 462

du 2/9/2002 (réglementation du secteur de l'électricité)

Un seul article :

1- Le paragraphe ci-dessous sera ajouté à l'article 7 de la loi n°462 du 2/9/2002 (réglementation du secteur de l'électricité) :

« D'une façon temporaire et pour une durée de deux ans, en attendant la nomination des membres de l'organisme et l'exercice de ses fonctions, les autorisations et les permis pour la production seront donnés par le Conseil des ministres sur la recommandation du ministre de l'Energie et de l'Eau et du ministre des Finances. »

2- Cette loi entrera en vigueur dès sa publication dans le journal officiel.

Annexe 2

(le programme accéléré de travaux électriques pour la production, le transport et la distribution de l'énergie électrique)

La République libanaise

La Chambre des Députés

Loi n° 181 du 5/10/2011

(C.T n° 47 du 13/10/2011)

Loi sur le Programme accéléré de travaux électriques pour la production de 700 mégawatts, le transport et la distribution de l'énergie électrique

Article 1 :

1- Allocation d'un crédit de 1, 772, 000, 000,000 LL. pour des travaux électriques pour la production de 700 mégawatts, le transport et la distribution de l'énergie électrique.

2- Le gouvernement peut utiliser le montant total de ce crédit et lancer la mise en œuvre avant la disponibilité des crédits de paiement dans le budget.

3- Les crédits prévus pour chaque année seront distribués selon leurs placements dans le chapitre 18 du budget.

4- Le placement des crédits de paiement pour l'année 2011 sera déterminé comme suit :

Partie 2- B- pour l'année 2011 (en milliers de livres)

Chapitre 18 : Ministère de l'Energie et de l'Eau

Chapitre	110	Travaux électriques pour la production de 700 mégawatts
Fonction	324	Affaires d'énergie électrique
Article	227	Installations en cours
Paragraphe	5	Installations électriques
Section	1	Installations électriques pour les usines de production /385, 000,000/
Section	3	Installations électriques pour les lignes de transport
Section	4	Installations électriques pour les lignes de distribution /19, 000,000/
Article	229	Autres dépenses relatives aux actifs fixes matériels
Paragraphe	1	Dépenses sur les études, conseils et supervisions
Section	9	Dépenses sur les études, conseils et supervisions

5- Distribution des crédits de paiement comme suit : (en milliers de livres)

Chapitre	Fonction	Définition des travaux	2011	2012	2013	2014	Total
110	324	Installations électriques pour les usines de production	385 000	368 000	303 000	226 000	1,282,000
	Affaires d'énergie électrique	Installations électriques pour les lignes de transport		41 000	185 000	146 000	372 000
		Installations électriques pour les lignes de distribution	19 000	21 000	18 000		85 000
		Dépenses sur les études, conseils et supervisions	10 000	30 000	12 000	8 000	60 000
Total			414 000	460 000	518 000	380 000	1,772,000

6- Le crédit ouvert est couvert conformément au paragraphe 1 de cet article par des revenus exceptionnels et le gouvernement peut assurer des sources de financement à partir de prêts bonifiés ou en émettant des bons de trésor en devise libanaise ou en devises étrangères. Le premier ministre cherchera à assurer le financement nécessaire auprès des fonds, des organismes régionaux ou internationaux ou autres.

7- Un comité ministériel présidé par le premier ministre est formé et est constitué par le vice-premier ministre, le ministre d'Etat pour le développement administratif, les ministres de la Santé publique, des Finances, des Affaires sociales, de l'Energie et de l'Eau, du Travail, de la Justice et de l'Economie et du Commerce pour traiter les amendements apportés à la loi n° 462, du 2/9/2002 (réglementation du secteur de l'électricité) dans un délai de 3 mois en respectant la loi et en formant un organisme de réglementation du secteur de l'électricité pendant cette durée conformément à une recommandation du ministre de l'Energie et de l'Eau.

8- Le conseil administratif de l'EDL est désigné dans un délai de deux mois au plus tard.

9- Les offres sont présentées par l'administration des appels d'offres conformément à la procédure régulière.

10- Le ministre de l'Energie et l'Eau est amené à présenter au Conseil des ministres toutes les étapes de l'application de cette loi.

Article 2 : Cette loi entrera en vigueur dès sa publication dans le journal officiel.

Faire face à la crise de l'eau au Liban*: Un besoin urgent pour un développement durable

Introduction

L'eau est la principale ressource renouvelable sur la Terre et elle est le fondement même de la survie et de la continuité de l'Homme. Elle est toutefois devenue l'un des principaux sujets qui préoccupent à la fois les citoyens et les responsables de toutes les nations, car répondre à la demande **croissante en eau, pose de grands défis à l'heure actuelle et à l'avenir.**

D'une part, l'eau est intimement liée à la sécurité alimentaire et à la stabilité sociale et d'autre part, elle fait partie intégrante des différents aspects de la production ou de l'exploitation d'énergie.

L'eau est désormais devenue la ressource principale pour le développement durable de la terre qui subit actuellement les effets néfastes des changements globaux dont nous sommes témoins depuis 40 ans.

Il faut reconnaître que ces changements globaux ont été causés par l'homme qui a mal géré les richesses naturelles de la terre en commettant des excès dans leur exploitation. En effet, la consommation s'accroît chaque année et la logique du gaspillage instaurée par les consommateurs pousserait l'eau à disparaître progressivement, rendant de ce fait impossible la satisfaction de la demande puisque la croissance démographique atteindra 9 milliards d'individus dans le futur proche.

Par rapport à son environnement géopolitique, le Liban à l'instar de la Turquie, est considéré comme étant un véritable réservoir d'eau dans la région du Moyen-Orient. Toutefois, au cours des vingt dernières années, la mauvaise exploitation de ses ressources en eau est devenue un facteur qui limite le développement futur de notre pays ; plus encore, elles sont devenues l'objet d'une concurrence féroce entre les usagers, les autorités publiques et les autorités locales, sans oublier les conflits autour des fleuves transfrontaliers tels que : le bassin du Jourdain et son affluent libanais le Hasbani et la source du Wazzani, l'Oronte et le Nahr El Kebir.

(*) Fadi Georges Comair

Ajoutons à cela, les caractéristiques de la région du Moyen-Orient relatives à la gestion non durable des ressources naturelles et des infrastructures désuètes dans un environnement dégradé. Les Etats situés sur la rive sud-est du bassin méditerranéen, dont le Liban, présentent des spécificités qui forment un obstacle au développement et à la gestion des infrastructures.

Ce triste constat qui allie la mauvaise gestion à la dégradation environnementale et aux changements globaux, aboutit à une transformation d'un climat méditerranéen modéré à un climat semi-aride caractérisé par des situations d'exception de tous genres, des périodes d'étiage plus fréquentes, des feux de forêt ainsi que des inondations dévastatrices et un phénomène de déforestation galopants induit par une urbanisation massive.

Cependant, le Liban a été le pionnier depuis l'an 2000, dans l'adoption du concept de la GIRE (Gestion intégrée des ressources en eau) dans le cadre de sa stratégie décennale et nationale de l'eau, qui comporte des solutions radicales et durables destinées à assurer la gestion de la demande à tous les secteurs concernés.

Malheureusement, la mise en œuvre de cette stratégie a été freinée à cause de la réticence des autorités publiques qui ont montré leur incapacité à résoudre les problèmes technico-économiques du pays et qui l'ont privé de son développement. Cette stratégie décennale devrait repositionner le Liban sur l'orbite des pays émergents en matière de gestion de la demande en eau pour les 50 ans à venir. Cette réticence de la part des décideurs politiques à prendre des décisions appropriées qui concernent l'intérêt public fait apparaître de multiples foyers de corruption et d'enrichissement illicite sur la scène nationale qui touchent tous les secteurs vitaux du Liban telles que : l'eau, l'énergie, les infrastructures,... Ce nouveau phénomène politico-social est présent de plus en plus et est sous-tendu par des intérêts variés ; d'où l'incapacité de prendre des décisions pour résoudre les problèmes fondamentaux du pays comme par exemple l'affaire des déchets, alors que d'autres Etats de la rive sud-est de la Méditerranée, telle que la Jordanie, bien que dotée de faibles ressources en eau, a adopté le concept de la GIRE, initié par le Liban et par conséquent, a réussi à assurer une gestion des ressources en eau efficace.

Il est certain que répondre à la demande de la gestion des ressources en eau est inextricablement liée à deux éléments essentiels qui influent sur la durabilité de son exploitation. Ces éléments sont définis ci-dessus :

a- Les changements globaux qui influent sur le climat en général :

Il faut avouer que les Libanais témoignent depuis quelques années d'un changement climatique qui est ressenti durant les saisons d'hiver et d'été. Ce phénomène est caractérisé par le volume de précipitations telles que les eaux des pluies et la neige dont les taux varient d'une année à l'autre et aussi par les pics de température avec une diminution de l'écart entre le jour et la nuit. En effet, nous avons remarqué un recul du taux de précipitation au cours des dernières années agissant négativement sur le bilan hydrique des pays méditerranéens, qui aura une influence sur la disponibilité et l'utilisation de l'eau, de l'énergie et de l'alimentation. Ce changement joue un rôle très important dans la disponibilité et l'influence des ressources sur les prix des produits alimentaires. Ceci est dû au fait que la demande croissante en eau est liée à la croissance démographique ; Sans oublier le problème des réfugiés syriens dont le nombre a atteint 1,5 million d'individus sur le territoire libanais depuis le début de la guerre en Syrie et leurs impacts négatifs sur la balance hydraulique du pays.

Les changements globaux sont caractérisés par plusieurs phénomènes qui agissent simultanément sur le climat et qui peuvent être de plusieurs natures tels que : le réchauffement planétaire, l'accroissement de la population, l'urbanisation intensive, la déforestation,...

b- Facteur d'origine humaine :

- Il s'agit d'une pollution croissante de l'eau (pollution volontaire ou involontaire), de l'absence des mesures de protection de l'environnement, de la surexploitation des eaux souterraines, des empiètements sur les cours d'eau, feux de forêts et la déforestation et donc une accentuation du phénomène de la désertification et de l'érosion, etc. Ajoutons-y :

- La distribution de l'eau suscite des problèmes quotidiens : coupure aléatoire, fuite dans les systèmes de distribution, etc.

- Un grand gaspillage de l'eau évalué à 1,2 milliards de m³ qui se jette chaque année dans la Méditerranée, un manque dans l'exécution des infrastructures de stockage tels que : barrages et les lacs collinaires et une absence totale de la recharge de la nappe phréatique.

- Une fragmentation de la gestion de la ressource plus de 10 organismes publics se partagent la gestion de ce secteur (les ministères, les conseils, les institutions publiques, les établissements des eaux et d'autres).

- Des Connaissances parcellaires et des capacités insuffisantes : absence d'outils technologiques intégrés pour définir les ressources et leurs modes d'usage.

- Une mauvaise gestion de la demande et une inefficacité des systèmes de distribution dans la majorité des secteurs d'exploitation : les autorités publiques minées

par la corruption et le clientélisme souffrent d'une structure inefficace et d'un manque de ressources humaines, organisationnelles et financières.

- Une eau non conventionnelle non exploitée : les résurgences d'eau de mer et les eaux grises, en plus d'une réutilisation des eaux usées (REU) presque inexistante.
- Une surexploitation des aquifères : pompage excessif de l'eau des nappes couplée d'une consommation injustifiée de l'énergie, l'intrusion de l'eau de mer, augmentation de la salinité dans les nappes et risque de pollution.
- Une incompétence dans la gestion des usagers : un échec dans l'amélioration du niveau de service, un système inéquitable de la tarification, des factures non payées par les citoyens dans plusieurs régions, une distribution d'eau illégale par des camions- citernes qui ne respectent pas les normes minimales de santé publique.
- Le déficit budgétaire : des problèmes de couverture et de contraventions de toutes sortes et des dossiers incomplets et périmés.
- La transformation des cours d'eau en décharges de déchets et de remblais entravant le débit naturel de l'eau.

L'eau au Liban et son lien étroit avec le climat

a- Le bilan hydrique au Liban : le climat et les changements globaux

Le sujet de l'eau au Liban est intimement lié à celui du climat. Mais, l'influence des changements globaux au cours des dernières années sur la quantité des précipitations n'a pas été assez tangible pour sensibiliser les responsables concernés. De même, la gestion de la demande en eau est étroitement liée à la période pluviale et à la saison sèche. En effet, si on ne préserve pas les précipitations de l'hiver et l'eau de la fonte des neiges, il sera impossible de répondre à la demande croissante en eau durant la saison sèche. Le climat se caractérise par des précipitations abondantes en hiver (de janvier à avril) et par une sécheresse durant les mois suivants. Les précipitations atteignent en moyenne 800 mm ; allant de 600 à 900 mm sur les côtes et s'élèvent à 1400 mm en montagne, à 400 mm à l'est du pays et à moins de 200 mm dans les régions du Nord-Est. Les précipitations à une altitude de 2000 mètres et au-delà assurent le ruissellement des cours d'eau pendant la période d'étiage avec un débit plus abondant de janvier à mai (75% du débit annuel), qui reculera à 16% en juin et en juillet et à 9% durant les cinq mois suivants, d'août à décembre. Toutefois, le taux des précipitations régresse puisque la saison hivernale devient plus courte avec l'impact du réchauffement climatique qui agit sur le bassin méditerranéen ces derniers temps.

Le troisième rapport du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat publié en 2008 a prévu une élévation de la température dans la région méditerranéenne entre 2 et 4 degrés Celsius du fait du réchauffement climatique. Cette

situation influe négativement sur le bilan hydrique du Liban et en particulier sur les niveaux de précipitations et les réserves de neige. La période des pluies passera de 80 ou 90 jours à 40 ou 50 jours au maximum. Les conséquences sur les secteurs d'exploitation de l'eau potable, agricole et industrielle de notre pays seront néfastes, car faute d'infrastructure de stockages il faudrait pomper dans les réserves des nappes phréatiques qui dépendent en grande partie de la fonte des neiges.

En outre, tout le front de neige qui avoisinait une altitude de 800 mètres dans les années 70 est passé actuellement entre 1000 et 1200 mètres. Quant au climat méditerranéen qui caractérise les villes côtières libanaises, il est devenu semi-aride et semblable aux villes côtières en Egypte telle qu'Alexandrie. Nous pouvons ainsi déduire que le front de neige connaît un rabaissement dans la direction du Sud et cette transformation se stabilisera progressivement.

Le tableau ci-dessous met en évidence ce fait :

	Conditions fondamentales	Réchauffement climatique de 2° C	Réchauffement climatique de 4° C
L'eau de la fonte des neiges	1200 millions de m ³	700 millions de m ³	350 millions de m ³
Total de la quantité d'eau renouvelable	2700 millions de m ³	2200 millions de m ³	1850 millions de m ³

Résultats liés aux problèmes de l'utilisation (utilisation sectorielle répartie entre l'eau potable/l'irrigation/l'eau transfrontalière)

Le réchauffement climatique génère aussi des situations d'exception (sécheresse, désertification, inondations) qui deviennent plus fréquentes et plus intenses et agissent négativement sur les ressources renouvelables du pays qui sont limitées et estimées à 2,7 millions de mètres cubes par an. Celles-ci vont diminuer du fait du réchauffement climatique et le Liban connaîtra une pénurie chaque 2 ans au lieu d'une pénurie en moyenne tous les 10 ans.

La situation de l'eau au Liban est affligeante et le secteur traverse une crise qui menace actuellement les citoyens. Une tentative a été faite par des experts et des technocrates afin de replacer le Liban sur l'orbite 2030 en appliquant un plan d'anticipation relatif à la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE). Le Liban a voulu appliquer la GIRE en suivant l'exemple des pays développés comme la France et en prenant en considération les deux composantes qui définissent ce concept : la verticale

(des projets techniques) et l'horizontale (gouvernance, PPP...). Hélas ce concept qui est intimement lié à la culture de l'eau et au développement durable n'a pas été adopté en raison de la réticence politique. Par conséquent, le développement humain, économique et social du Liban intimement lié à la gestion durable de l'eau comme c'est le cas dans tout pays, sera en danger si aucune mesure n'est prise dans le futur proche pour remédier à cette situation.

b- Données fondamentales reflétant la politique de la demande en eau :

Selon des statistiques officielles en 2015, la population au Liban a atteint 4,8 millions d'individus. Le taux de croissance annuel de la population est estimé à 2,7%. D'ici l'an 2030, la population au Liban, y compris les touristes ainsi que les réfugiés politiques, atteindra 8 millions. Quant à la demande en eau potable et en eau industrielle, les mesures adoptées par les autorités publiques et les rapports de la Banque mondiale l'estiment à 300 litres par individu par jour. En ce qui a trait à la demande en eau d'irrigation, et selon les statistiques de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, la FAO et celles du ministère de l'Agriculture libanais, la superficie irriguée en 2010 a été estimée à 110 000 hectares alors que la superficie prévue pour l'irrigation en 2030 pour assurer la sécurité alimentaire serait estimée à 280 000 hectares.

Malheureusement, 75% des périmètres irrigués au Liban dépendent de l'irrigation superficielle qui gaspille énormément d'eau alors que les 25% des superficies restantes sont équipées par des systèmes de goutte à goutte (10%) et d'aspersion (15%). Par conséquent on remarque que l'irrigation au Liban consomme 80% des ressources en eau renouvelables. L'action prioritaire dans le cadre du plan GIRE du Liban est donc d'adopter le système de goutte-à-goutte pour couvrir la majeure partie des superficies irriguées au Liban et donc de ce fait la consommation atteindrait 6000 mètres cubes par hectare par an en 2020 au lieu de 10 000 mètres cubes par hectare par an ce qui est actuellement le cas. Le but de l'application de la GIRE est de limiter le gaspillage en ressources renouvelables et de favoriser la réutilisation des eaux non conventionnelle en appliquant les stratégies adoptées dans les pays développés.

D'après ces données, les autorités publiques ont calculé le bilan hydrique et la gestion de la demande des secteurs d'eau potable, d'irrigation et de l'industrie pour l'an 2015 et 2030 au Liban en considérant deux scénarios de gestion : le premier étant celui de la « non durabilité de la gestion de la ressource en eau » et le second qui s'appuie sur la GIRE. Les résultats se présentent comme suit :

• **2015 :**

Irrigation :	1 100 millions de mètres cubes (les taux d'irrigation actuels sont de 10 000 mètres cubes/hectare)
Industrie :	150 millions de mètres cubes
Potable :	500 millions de mètres cubes (gaspillage de 48% dans les systèmes de distribution)
Total :	1,75 milliards de mètres cubes/an

Si le réseau d'irrigation (système de goutte à goutte) est amélioré d'ici 2030 dans le cadre d'une gestion durable (GIRE), les résultats seront comme suit :

• **2030 :**

Irrigation :	1 680 millions de mètres cubes
Industrie :	300 millions de mètres cubes
Potable :	1 000 millions de mètres cubes (gaspillage de 48% dans les systèmes de distribution. Gestion non durable des réseaux qui persiste jusqu'en 2030).
Total :	3 000 milliards de mètres cubes/an

Un tel résultat est observé faute d'amélioration des systèmes de distribution en eau potable, ce qui laisse prévoir un grand déficit en eau au Liban qui dépasse le total des ressources hydrauliques renouvelables (2,7 milliards de mètres cubes/an). Nous déduisons ainsi qu'outre les réserves en eaux de surface, l'amélioration de la qualité des systèmes de distribution en eau potable est une priorité dans le plan de la GIRE visant à limiter le gaspillage en eau. En effet, malgré la multiplicité des sources d'eau, le Liban présente un déficit virtuel dans son bilan hydrique à cause du gaspillage de 1,2 milliard de mètres cubes/an qui se jette dans la mer. Cette situation est due à une multitude de dysfonctionnements liés au retard dans l'exécution des infrastructures de stockage, de la recharge de la nappe et de l'inexistence de la réutilisation des eaux usées dans le système de l'exploitation pratiqué par les établissements publics. Cette situation conduit à gérer actuellement une crise à multiples facettes ; principalement la pénurie et le rationnement de l'eau tout au long de l'année couplés par l'augmentation des besoins en eau à la suite du développement social, de la croissance de la population et de la présence des réfugiés syriens dans le pays.

Le bilan hydrique au Liban, pour une durée de 30 ans à partir de 2010, montre que la demande annuelle totale (2015) pour tous les secteurs d'usage équivaut à 1,7 milliard

de mètres cubes/an. Cette demande dépasse le seuil de 2 milliards de mètres cubes/an en 2020 pour atteindre 3 milliards de mètres cubes/an en 2030.

c- Obstacles dans l'exploitation des ressources en eau :

Après l'impact des changements globaux sur l'eau du Liban (réchauffement planétaire, croissance démographique, urbanisation intensive...). Le principal obstacle dans l'exploitation de la ressource hydrique est le manque de volonté politique. Cette situation génère plusieurs obstacles qui freinent l'exploitation durable de l'eau au Liban. Et ils se résument comme suit :

- Manque d'infrastructure de stockage : le gaspillage en eau évalué à 1,2 milliards de mètres cubes par an se jettent dans la mer Méditerranée. L'absence d'installations de stockage de l'eau de surface : bassins, barrages et lacs collinaires ainsi que la mauvaise qualité des réseaux de distribution.
- Le pompage excessif de l'eau des nappes phréatiques qui aurait dû être une réserve stratégique durant les périodes de sécheresse est malheureusement la source principale de stockage et d'exploitation (intrusion de mer, rabattement du niveau de l'eau souterraine, etc.).
 - Le forage aléatoire avec l'absence des mesures de sécurité et de qualité.
 - L'envahissement des établissements des eaux par les journaliers, les employés fictifs ainsi que les salaires non justifiés des conseillers des ministres...
 - La sécurité alimentaire n'est pas assurée de nos jours : l'importation des fruits et des légumes se fait régulièrement de pays pauvres en eau, mais qui ont assuré une bonne gestion de leur ressource, comme la Jordanie et la Syrie...
 - Les obstacles de tous genres : politiques, financiers et administratifs qui freinent l'exécution des projets d'alimentation et d'assainissement.
 - Le manque de formation des agents des services publics (Établissements des Eaux) nécessaire pour le contrôle et la gestion des réseaux et stations de potabilisation et d'assainissement.
 - Le non-recours aux PPP pour l'amélioration des services de gestion et d'infrastructure.
- Toutefois le citoyen est confronté à la situation suivante : si le plan de la GIRE n'est pas pris en considération par les décideurs politiques, comment le Liban pourrait-il surmonter ce déficit en eau et assurer une gestion durable de la demande croissante de la ressource ? Une question très réaliste à la lumière de ce qu'endure le Liban de nos jours : la crise des déchets, les réseaux de transport vétuste, la baisse de l'efficacité des réseaux de distribution de l'eau potable et d'irrigation), l'insuffisance des réserves en eau de surface (barrages

et lacs de montagne, etc.), l'absence de projets de recharge pour alimenter les nappes phréatiques (naturelles et artificielles), le faible usage (le non-usage) de l'eau non conventionnelle.

Vu cette situation, l'administration a cherché à exécuter ce plan national moderne pour l'exploitation de l'eau renouvelable du Liban dans le cadre de la gestion intégrée. Pour cela, une demande de sensibilisation a été élaborée avec les acteurs principaux concernés par le sujet, à savoir : les secteurs privés et publics, les universités, la société civile, les municipalités et les institutions de l'Etat. Le but recherché étant de disséminer la culture de l'eau auprès de la population et des jeunes dans le but de consolider la culture de l'eau au Liban et d'assurer en premier lieu la gestion de la demande d'ici l'an 2050 pour garantir, en second lieu, la sécurité alimentaire et sociale des Libanais. Ce plan a été approuvé par le Conseil des ministres en 2000 puis en 2003 et ratifié par le Parlement. En 2008, il a été modernisé par l'Initiative de l'Eau rattachée à l'Union Européenne et puis en 2010, ce plan a été intitulé « La stratégie nationale du secteur de l'eau du Liban ». De ce point de vue, cette stratégie aurait été un des leviers fondamentaux pour assurer le développement du pays, la sécurité alimentaire et sociale des citoyens.

Cette stratégie hydraulique nationale s'articule autour de six principaux thèmes qui sont les suivants :

- Assurer des ressources en eau supplémentaires : projets de construction de barrages et de lacs collinaires ainsi que la recharge des nappes phréatiques.
- Augmenter l'efficacité de l'eau potable : réhabilitation des réseaux, recherche des fuites, canaux d'eau, réservoirs, alimentation du système de distribution.
- Assurer la sécurité alimentaire : nouveaux périmètres d'irrigation, modernisation des techniques d'irrigation ...
- Installer des stations de traitement des eaux usées : assainissement et traitement des eaux usées au 3^{ème} degré.
- Exploiter les résurgences d'eau de mer et l'eau grise.
- Aménager et aligner des cours d'eau : protection contre les inondations.

Ce plan comportant la composante verticale de la GIRE qui concerne les projets techniques a été programmé sur 10 ans. Il a été complété par le projet du « Code de l'eau » qui présente une nouvelle organisation institutionnelle qui devrait relever les défis liés à la gestion de la demande de tous les secteurs concernés.

Il a été approuvé par des institutions internationales telles que la Banque mondiale, l'Union européenne, la Banque européenne, le RIOB, le REMOB et le Partenariat mondial de l'eau en Méditerranée (GWP-med).

Le projet du code de l'eau, défini comme étape majeure du projet d'appui à la réforme institutionnelle du secteur de l'eau au Liban et financé par le Fonds français de solidarité prioritaire, a été élaboré par un comité d'experts de haut niveau, qui regroupait des cadres dirigeants du ministère de l'Énergie et de l'Eau, du service de Coopération et de l'Action Culturelle de l'ambassade de France au Liban, des juristes et professeurs des universités, ainsi que des consultants français et libanais.

Ce projet constitue une directive législative, basée sur des concertations et des orientations stratégiques, et a pour objet d'appliquer « une gestion durable de l'eau afin de réaliser, dans le respect des engagements internationaux de la République libanaise et des principes généraux de protection reconnus par la loi, une utilisation économe et rationnelle de la ressource. »

Le code reconnaît le droit fondamental de chacun à disposer de l'eau correspondant à ses besoins et aux exigences élémentaires de sa vie et de sa dignité. Il en subordonne l'exercice au versement des redevances qu'il prévoit. De plus, il considère que l'assainissement, entendu comme l'évacuation et le traitement des eaux usées, est un élément du droit à l'eau.

Le statut de l'eau est défini dans ce projet comme une richesse nationale. Il englobe les eaux superficielles et souterraines, y compris les résurgences d'eau douce au large des côtes, l'eau atmosphérique et l'eau en tant qu'élément des écosystèmes terrestres et aquatiques.

Les défis de la gestion de la demande :

Le secteur de l'irrigation :

La perception d'une gestion durable de la ressource au Liban exige aussi une plus grande attention pour améliorer l'efficacité de l'eau. Par conséquent, il faudrait prendre les mesures nécessaires vis-à-vis du secteur agricole puisqu'il est le consommateur principal en eau du pays. Il faut savoir que 1 milliard de mètres cubes d'eau ont été alloués à l'agriculture en 2015, ce qui représente 80% du total de l'eau mobilisé pour tous les secteurs d'exploitation.

Cette situation exige la rationalisation de l'utilisation de l'eau d'irrigation en appliquant les techniques d'irrigation modernes (le goutte à goutte et l'aspersion). De même, il faudrait utiliser les nouvelles masses d'eau (eau conventionnelle et non conventionnelle) comme la réutilisation des eaux usées, l'extraction des résurgences d'eau de mer et de l'eau grise pour répondre aux besoins du secteur agricole.

En l'an 2000, deux scénarios de gestion de l'eau ont été présentés aux décideurs politiques ; le premier concerne la « non durabilité » et la « la pression sur les ressources en eau » dans le secteur agricole (10 000 mètres cubes/hectare) et le second étant « la durabilité de l'exploitation » : (6000 mètres cubes/hectare) et 50% l'efficacité des réseaux de distribution.

	2010	2040
Les surfaces irriguées	100 000 hectares	280 000 hectares
La consommation totale/an	1 000 millions de m ³	2 800 millions de m ³

Scénario de « la gestion durable des ressources en eau : 6000 mètres cubes/hectare

	2010	2040
Les surfaces irriguées	100 000 hectares	280 000 hectares
La consommation totale/an	600 millions de m ³	1 680 millions de m ³
Economie en eau/an	400 millions de m ³	1 120 millions de m ³

Gestion non durable : « la pression sur le secteur de l'eau potable en 2010 :

La population	5 millions	
Efficacité des réseaux de distribution	50%	70%
Total de la demande en eau/an	650 millions de m ³	520 millions de m ³

Le passage d'une efficacité de 50% à 70% permet d'économiser 130 millions de mètres cubes/an en l'an 2040

La population	8 millions	
Efficacité des réseaux de distribution	50%	90%
Total de la demande en eau/an	1200 millions de m ³	720 millions de m ³

Pour une efficacité de 90% l'économie en eau réalisée atteindra 480 millions de mètres cubes/an.

Affronter les défis relatifs au sujet de l'eau au Liban : Feuille de route adressée aux décideurs politiques

Les autorités publiques font indubitablement face à certains défis à l'égard des ressources en eau. Les solutions à ces défis ont été présentées dans la stratégie nationale et font état de principes généraux qu'il faudrait prendre en considération et qui sont représentés comme suit :

1- La gestion de la demande : besoins pour les générations futures

Ce défi se rattache à la gestion intégrée qui nécessite l'application de mesures visant à réaliser l'équilibre entre l'offre et la demande pour répondre aux besoins croissants en eau dans tous les secteurs respectifs à son usage, tout en conservant les écosystèmes hydrauliques et environnementaux naturels. Cette démarche permettra de lancer le développement socio-économique de toutes les régions libanaises et contribuera à la réalisation du développement durable du pays. Les principes fondamentaux de la gestion intégrée des ressources en eau sont représentés par les thèmes suivants :

- L'eau douce comme élément essentiel de la vie.
- Une gestion de l'eau qui nécessite plus d'efforts et une coopération entre les consommateurs, les planificateurs et les décideurs.
- Le rôle essentiel de la femme dans la rationalisation et la gestion de l'utilisation de l'eau.
- Le rôle des écoles, des universités, de la société civile et des médias dans la sensibilisation relative au secteur de l'eau.
- L'eau doit avoir une valeur économique et stratégique étant donné son importance pour le développement des nations.
- La gestion de l'eau nécessite l'utilisation de techniques modernes dans tous les secteurs liés à son usage pour contrôler les fuites et limiter le gaspillage, en utilisant l'eau non conventionnelle, le cas échéant.

Le Liban a fait un pas qualitatif en passant du principe de la gestion intégrée des ressources en eau sur le plan géographique et administratif au principe de la gestion intégrée à l'échelle du bassin. La gestion intégrée des ressources en eau à l'échelle du bassin a été définie mondialement comme étant « une opération de coordination pour

préserver, gérer et développer les terres, l'eau et les ressources dans les différents secteurs au sein d'un même bassin dans le but d'optimiser de manière équitable, les intérêts économiques et sociaux dépendant des ressources en eau, et de restaurer les systèmes écologiques de l'eau douce, le cas échéant ».

Ce nouveau mode de gestion consiste à prendre en compte le cycle hydrologique d'un bassin déterminé ainsi que tous les paramètres qui affectent la disponibilité et la qualité de l'eau avec leurs effets directs sur le bassin. Ceux-ci comprennent une augmentation du nombre et de l'intensité des inondations, de la sécheresse, des eaux usées, des dégradations écologiques et de la salinité.

La gestion intégrée à l'échelle du bassin serait donc la démarche idéale ou même la plus importante pour la coordination entre les différents secteurs dans le but de réaliser les objectifs du développement durable et d'appliquer les stratégies d'adaptation en fonction des spécificités climatiques de chaque pays. Ce mode de gestion aide à :

- Faciliter la gestion des catastrophes relatives à l'eau en minimisant les conséquences sur l'environnement.
- Assurer l'efficacité du triptyque : compétence économique, justice sociale et développement environnemental.
- Faciliter la mise en place d'un système informatique à l'échelle du bassin relié à tous les dispositifs de surveillance de l'eau pour recueillir et mettre à jour les informations nécessaires. Ces informations constituent un moyen d'appuyer les décisions relatives à la bonne planification visant à définir des stratégies et des politiques hydrauliques fiables. Il est nécessaire de les contrôler et de les mettre à jour de façon périodique.
- Décentraliser la prise de décisions et faciliter la participation des parties concernées par le niveau du bassin durant la formulation des politiques et des stratégies.
- Prévoir une planification à l'échelle du bassin de manière à faciliter l'étude et l'exécution des projets.
- Promouvoir les intérêts souhaités des citoyens qui se reflètent sur tous les secteurs (eau potable, irrigation, agriculture, hydroélectricité, industrie, tourisme, navigation, transport, etc.).

Ce mode de gestion serait le premier défi que les autorités publiques concernées poseraient. C'est en premier lieu une confirmation de l'exécution du plan national, de la promulgation d'une loi sur les ressources en eau (code de l'eau), de la création d'un Centre d'Informations et de Formation aux Métiers de l'Eau (CIFME) et de l'élaboration

d'un plan de travail pour la gestion intégrée de l'eau dans notre pays. C'est une condition essentielle pour une gestion efficace de ce secteur au Liban. L'amélioration de la gestion des ressources en eau pour le développement durable se caractérise par les faits suivants :

- La volonté politique : le souhait d'exécuter les réformes adéquates relatives à la gestion de l'eau, à la réforme institutionnelle et à l'application de la gestion intégrée de l'eau.
- La garantie du soutien par des fonds financiers : donateurs et partenariat public-privé.
- La gouvernance : promulgation du code de l'eau, la réforme administrative, le Centre d'Informations et de la Formation aux Métiers de l'Eau (CIFME).

2- « Le stockage et la protection de la ressource » représente le deuxième défi eu égard à la conception de mécanismes de coordination durables visant à concevoir des infrastructures hydrauliques pour limiter, dans un premier temps, le gaspillage en eau qui se jette dans la mer Méditerranée (1,2 milliards de mètres cubes/an). Pour cela, le stockage de l'eau de surface dans des barrages et des lacs collinaires estimé à 850 millions de mètres cubes/an doit être assuré. En outre, il faudrait recharger les nappes phréatiques (naturelles et artificielles) pour répondre au besoin de la gestion de l'eau potable au Liban et constituer une réserve stratégique pour le pays durant les années d'étiage. Parallèlement, il faudrait œuvrer à améliorer l'efficacité des réseaux de distribution d'eau potable (le taux de fuite est estimé à 48%) et d'irrigation.

3- « L'Encouragement à l'utilisation des nouvelles masses d'eau » c'est le cas de l'eau conventionnelle et non conventionnelle, de la réutilisation de l'eau usée, des résurgences d'eau de mer et l'eau grise. Voici le troisième défi qu'affronteraient les autorités publiques pour assurer une meilleure gestion de la demande en eau durant les années à venir.

L'option d'exploiter les résurgences d'eau de mer dans le but de mobiliser un volume d'eau supplémentaire à partir des eaux non conventionnelles permet de couvrir une partie du déficit en eau prévu pour 2040 grâce à la mobilisation de 565 millions de mètres cubes provenant des nouvelles masses d'eau. Quant à la désalinisation de l'eau de mer, l'exploitation de ce projet enregistre un coût énergétique très élevé pour son investissement. Il est prévu que cette option devrait s'effectuer à partir de 2040 avec un coût énergétique faible afin de pouvoir l'adopter comme un choix réel de développement durable.

4- « La garantie de la gestion qualitative des ressources en eau » est le quatrième défi que doivent aborder les autorités publiques. En effet, la demande croissante en eau et les effets de la pollution sont une vraie menace à la santé publique. D'où la nécessité de protéger et de contrôler la qualité des ressources en eau disponibles. En outre, il faudrait appliquer le principe du « pollueur payeur » duquel découleront la promulgation et l'application de lois dans ce domaine tel que le code de l'eau.

5- « La création d'une base de données » se présente comme le cinquième défi. Cette initiative pourrait conduire à la création d'une base de données sur la quantité et la qualité de l'eau, qui est jusqu'à nos jours partagée entre les différents ministères et organismes. C'est justement cette année (2016) que nous sommes parvenus à la renforcer grâce au Centre d'Informations et de Formation aux Métiers de l'Eau. Il s'est avéré que la création de ce centre en tant que projet régional lancé à l'initiative du Liban en 2008, qui fut ratifié le 7 avril 2014 par l'Union pour la Méditerranée (UPM) dans le cadre de la « plateforme méditerranéenne des connaissances sur l'eau ». L'étude de faisabilité économique a été financée par l'Agence Française du Développement (AFD) et préparée par l'Office International de l'Eau (Oieau). La création de ce centre répond à un besoin plus que jamais urgent. L'objectif de ce centre est d'optimiser les connaissances relatives au secteur de l'eau et de contrôler sa qualité à partir de la source jusqu'aux réseaux de distribution, tout en mettant un terme aux fuites. Il faudrait aussi échanger et renforcer les connaissances et les expériences et former des experts dans ce secteur. La création et le fonctionnement de ce centre constitueront une étape importante pour notre pays. Il permettra d'une part, de renforcer les informations nécessaires pour prendre des décisions en matière de gestion d'eau, et d'évaluation et de contrôle, et d'autre part, il assurera la formation de tous nos directeurs, ingénieurs et techniciens qui utiliseront ainsi les techniques les plus modernes et jouiront d'excellentes compétences pour la résolution des problèmes liés à l'eau dans les secteurs publics et privés, sur le plan national et régional.

6- « La dépollution de la Méditerranée » constitue le sixième défi auquel font face les autorités publiques. Il faut noter que la garantie du traitement des eaux usées au Liban souffre d'un recul considérable par rapport à d'autres pays dans le pourtour méditerranéen. Notre pays dispose actuellement de 6 stations de traitement d'eaux usées (traitement au deuxième degré construit par le CDR). Cependant, jusqu'à ce jour ces stations ne fonctionnent pas, car elles ne sont pas reliées aux réseaux d'égouts. Par conséquent, une grande partie de cette eau est collectée et évacuée à l'échelle municipale sans traitement et elle se jette dans les rivières, les cours d'eau, les nappes

phréatiques (en passant par des puits à fonds perdus) pour se déverser sur la côte. Il faut noter qu'une grande partie des eaux usées qui se jettent dans les rivières est malheureusement utilisée dans l'irrigation. De ce fait, les maladies transmises par l'eau se sont répandues, notamment la typhoïde, la dysenterie et la diarrhée. Certaines municipalités et les fédérations de municipalités ont pris des mesures pour améliorer le processus de la collecte des eaux usées et les traiter grâce à des subventions internationales et à des organisations non gouvernementales. De grandes et petites stations de traitement d'eaux usées ont été construites dans différentes régions et elles ont réussi à limiter le taux de pollution tout en permettant leur réutilisation pour l'irrigation.

A cause de la négligence et de la situation chaotique que traverse actuellement le Liban, les stations ont été construites sans les raccords nécessaires. Ajoutons à cela les responsabilités perdues et partagées entre les différents organismes publics concernés par le secteur de l'eau. Le plan directeur des eaux usées du Liban devrait prendre cette situation en considération. Ces eaux non conventionnelles peuvent en effet assurer un volume d'eau supplémentaire pour l'irrigation mais le manque de la volonté politique cultive le laxisme à l'égard des établissements des eaux en charge de ce secteur provoquant ainsi la baisse de l'utilisation des ressources en eau de surface et en eau souterraine. Nous présentons ce défi en tant que plan d'action prioritaire et réalisable grâce à l'appui des donateurs et l'application des Partenariats Publics Privés (PPP). De même, des contrats entre les autorités locales des régions côtières (contrats de baies) visant à nettoyer, à contrôler et à protéger les côtes à l'instar de la France, pourraient assurer une protection de la côte libanaise en ravivant le secteur touristique. Dans ce contexte, il est important de renforcer la coopération entre les pays méditerranéens pour l'échange des moyens technologiques entre les institutions.

7- « Le renforcement du partenariat public-privé » constitue le septième défi ainsi qu'un levier du développement de la gestion de l'eau. C'est aussi un instrument de solidarité entre les usagers et les responsables. Cependant, il exige une volonté politique forte et soutenue pour relancer des projets sous forme de montage CET (Construction, Exploitation, Transfert) ou CCET (Conception, Construction, Exploitation, Transfert), de concession, d'affermage... etc. Néanmoins, en 2003, un projet de loi sur le partenariat public-privé pour gérer les bassins et qui prend en compte toutes les infrastructures auxiliaires, a été transmis au Conseil des ministres pour approbation, suivi et promulgation. Des ateliers de travail ont eu lieu au sein

du gouvernement avec la participation de responsables de ministères, de conseils et d'institutions publiques pour prendre connaissance de ce projet de loi. Malencontreusement, il est resté lettre morte et n'a pas été promulgué jusqu'à lors. De même pour le projet de loi PPP qui est toujours gelé jusqu'à nouvel ordre.

8- « Les cours d'eau internationaux et transfrontalières » ; est le huitième défi du Liban. Le problème ne pourrait être résolu à part, sans l'intervention des autres Etats riverains, car il apparaît en particulier dans les Etats de la région où les ressources en eau sont naturellement limitées. C'est la raison pour laquelle les organisations onusiennes considèrent que ces ressources sont un moyen d'établir la paix dans la région du Moyen-Orient conformément à la Convention 1997 des Nations Unies, et ce, en appliquant le principe du « partage équitable et de l'utilisation raisonnable entre les Etats ». Il faudrait accorder une chance sérieuse à la coopération et à l'hydrodiplomatie pour préserver l'eau déjà existante ainsi que sa qualité pour les générations futures. Il faudrait aussi apprendre à partager l'eau et à disséminer cette démarche auprès des pays riverains afin de pouvoir vivre dans la confiance, le respect et le bien-être mutuels. Le Liban de son côté a fait des progrès énormes dans le partage de l'eau conformément à l'accord des Nations Unies de 1997 qui prévoit la construction de deux barrages sur le fleuve de l'Oronte (El Assi) en dotant ce dernier d'une station hydroélectrique. Mais le projet de barrage sur le Nahr-el- Kebir est en arrêt actuellement vu la situation aux frontières libano-syriennes. Quant au projet de barrage à Ebel- Saqi sur le bassin amont du Jourdain, le Hasbani-Wazzani, le Liban est parvenu à obtenir ses droits afférents à la construction de ce barrage auprès des Nations Unies. Le but est en premier lieu de préserver la part du Liban en eau du Hasbani et d'utiliser, en second lieu, ces ressources en eau pour répondre aux besoins croissants découlant du développement démographique et de la croissance économique de la région du sud Liban.

9- La modernisation des lois relatives au secteur de l'eau est le neuvième défi qui traite de la ratification du code de l'eau et de la création de systèmes de gestion et de délégation de service. Ces lois ont été modernisées d'une manière adaptée à la réalité et au développement des projets d'infrastructure. La loi no 221 a été promulguée en 2000 et stipule la réorganisation du secteur de l'eau. Par conséquent, le ministère de l'Energie et de l'Eau, ainsi que les établissements des eaux s'y rattachant s'occupent désormais de ce secteur, après que les 21 offices des eaux indépendants y ont été annexés. Encore faudrait-il compléter cette démarche en promulguant des décrets d'application pour mettre en application le code de l'eau.

10- « Le lien entre le développement durable et la gestion intégrée des ressources en eau » : dixième défi des autorités publiques. Le sujet du développement durable est inextricablement relié à la gestion intégrée de l'eau. Cette gestion, si elle est appliquée, mènera au développement durable grâce à la mise en œuvre des projets fondamentaux ayant des retombées au niveau économique, social et environnemental. Ces projets déclencheront un progrès dans le secteur de l'eau et par suite dans le secteur de l'énergie à différentes échelles. Ce processus doit s'accompagner d'une formulation de lois nationales afférentes, d'une coopération régionale et internationale dans le cadre de l'eau transfrontalière afin de préserver l'environnement, de protéger les ressources naturelles et d'établir la culture de la paix.

11- « La mise en place des nouveaux outils technologiques : l'innovation pour s'adapter aux exigences de la modernité » ; voici le onzième défi que les autorités publiques affrontent. La localisation des bassins nationaux et transfrontaliers d'une façon précise, exige le recours à des systèmes informatiques de données géographiques et à des outils d'assistance pour renforcer la prise de décision en premier lieu et mettre les plans relatifs aux bassins transfrontaliers par la suite.

Il faudrait favoriser l'utilisation des outils technologiques tels que : Modflow, Arc Hydro et Weap ainsi que des systèmes informatiques intégrés. Les experts pourraient alors renforcer les bases de données des bassins pour définir les ressources et leur usage et par conséquent, définir les bassins communs et limiter la possibilité de conflits entre les Etats.

12- L'exécution du Pacte de Paris (Cop21), le douzième et dernier défi qui est apparu après la signature par le Liban du Pacte de Paris au cours de la Cop 21 en 2015 ; un sommet sur le climat d'une extrême importance auquel le Liban participa représenté par une délégation officielle. La signature du pacte contribua à la mise en place d'une feuille de route pour le Liban dans le but d'appliquer le principe de la gestion intégrée des ressources en eau à l'échelle du bassin. Ce pacte comporte des étapes qui accentuent l'importance des mesures d'adaptation à l'échelle du bassin à l'aide d'une gestion partagée, commune, intégrée et durable des ressources en eau. Le but serait de limiter les effets du changement climatique sur la santé et la sécurité de la population ainsi que d'assurer le développement économique et environnemental vu l'importance de la protection des systèmes écologiques relatifs à l'eau. Ajoutons à cela, la coopération, la coordination, l'échange d'informations, le

dialogue, la délibération, la prévention des conflits entre les personnes concernées, le renforcement de l'exécution des mesures d'adaptation et le partage des avantages à l'échelle du bassin.

Il convient de souligner que l'OIEAU ainsi que le RIOB- REMOB ont joué un rôle majeur dans la mise en place de ce pacte.

En conclusion, affronter ces défis devrait mener à une gestion et à une exploitation de l'eau se fondant sur une vision globale et intégrée de ce secteur dans lequel la quantité, la qualité et la distribution seront gérées de manière efficace. Il faudrait aussi prendre soin des plans relatifs aux ressources en eau et à leur gestion à long terme afin de favoriser le développement des villes et campagnes et d'atteindre un niveau adéquat d'exploitation durable.

L'on peut rappeler que la gestion intégrée des ressources en eau est divisée en deux composantes : une verticale l'autre horizontale :

1- Un axe vertical caractérisé par des projets techniques mis en lumière par le plan décennal et la stratégie nationale du secteur de l'eau.

2- Un axe horizontal caractérisé par :

- Le rôle de la femme, des écoles et universités, des médias, de la société civile et des centres de recherche.

- Le processus de la législation dans le cadre duquel l'administration assume son rôle en préparant le « code de l'eau » projet moderne de gestion, soutenu par l'Etat français et par ailleurs, un projet de loi sur le partenariat public-privé. Ces deux projets ont été initiés en 2005, mais n'ont pas été promulgués jusqu'à présent.

- La sensibilisation et l'incitation des responsables par la tenue de séminaires et de conférences scientifiques ainsi que d'ateliers de travail au Liban et à l'étranger.

- L'effet de l'eau sur l'environnement et la santé publique.

Toutefois, ces deux axes sont liés à l'approbation des autorités politiques du Liban. Même si les autorités administratives ont rempli leur rôle, ces lois n'ont pas été promulguées jusqu'à ce jour et le financement nécessaire pour l'exécution des projets n'a pas été assuré. De ce fait, ces obstacles politiques ont arrêté l'exécution du plan national conçu sur la base du nouveau principe de gestion qui est connu sous le label de la GIRE.

Conclusion :

L'exécution du plan décennal et de la stratégie nationale du secteur de l'eau dans le cadre de la gestion intégrée des ressources en eau (la GIRE) devrait mener à une stabilité au niveau de l'eau, de la sécurité alimentaire et des besoins en eau potable. Cette nouvelle pratique de gestion a porté ses premiers fruits dans les pays émergents et son succès fera certainement écho dans notre pays. Le bilan hydrique au Liban atteindra des valeurs positives jusqu'en 2025. A partir de 2025, il faudra prendre des mesures prioritaires pour moderniser ce plan stratégique et s'investir dans l'eau non conventionnelle (dessalement, résurgences, eaux grises et la réutilisation des eaux usées).

En outre, l'exploitation de l'eau disponible et renouvelable, ne suffirait plus pour répondre aux besoins de la population durant les saisons de sécheresse. Plus encore, l'utilisation excessive de l'eau souterraine par les secteurs publics et privés a engendré de nombreux problèmes qui ont été définis précédemment dans ce texte. Pour tous les responsables au Liban, le plus grand défi réside dans la participation à un processus global qui exige une volonté ferme de la part des décideurs politiques pour parvenir à appliquer une politique hydraulique sur tout le territoire libanais. Ainsi, nous pourrions réaliser ensemble un progrès bien coordonné pour la protection des ressources en eau au Liban. Le renforcement de la gestion intégrée des bassins est essentiel pour atteindre les objectifs du plan national et assurer les moyens financiers qui aideront à exécuter des projets d'infrastructure durables. Il revient aux investisseurs et aux donateurs de juger de l'importance et de l'utilité de ce plan stratégique qui tend à renforcer les liens de solidarité entre les citoyens réunis autour du slogan « Ensemble pour une meilleure gestion de l'eau au Liban ». En conclusion, « la culture de l'eau » qui compte beaucoup sur le rôle de l'éducation dans les écoles et les universités devrait être un moyen d'établir le développement de la région du Moyen-Orient. Il faudrait que nous ayons une chance sérieuse de coopération pour préserver l'eau en apprenant comment la sécuriser pour pouvoir in fine vivre dans la confiance, le respect et le bien-être mutuels. Rappelons-nous de ce que Danton a dit : « Après le pain, l'éducation est le premier besoin d'un peuple » et c'est en effet l'objectif que nous voudrions atteindre au Liban.

Nous estimons que l'éducation et la stratégie nationale de l'eau du Liban basée sur la GIRE, contribueront à relever tous les défis liés à la gestion de la ressource et à traverser les solutions adéquates à son exploitation.

La gouvernance durable et la responsabilisation normative au Liban... c'est le défi majeur!*

Introduction

Le développement durable est devenu le sujet en vogue à l'échelle mondiale, tandis qu'au Liban on parle toujours du développement équilibré. Au pays des cèdres, les normes internationales inhérentes au développement durable sont bafouées et le développement équilibré a été handicapé par l'absence de planification, de mécanismes de contrôle et d'efficacité dans l'exécution.

Au Liban, malgré les exemples foisonnant d'options et de plans politiques et socio-économiques, dans l'élaboration desquels les Libanais excellent et ont excellé pour leur pays, même pour le monde arabe, voire le monde entier, et, quel que soit l'objet desdits options et plans, une problématique structurelle relative à une vérité amère que nous côtoyons au Liban se manifeste : « **la non-gouvernance et la non-responsabilisation** ».

Ainsi, cette approche tente d'étudier en profondeur le besoin d'une gouvernance durable régie par des normes internationales et d'une responsabilisation normative durable pour le respect de la dignité de l'être humain au Liban, la productivité de l'Etat et la moralité du contrat social.

Le contexte

Le monde actuel est confronté à de graves crises économiques, à des enjeux sociaux, à des problèmes environnementaux et à des difficultés politiques sévères. Malgré les contestations populaires qualifiées de « printemps arabe », qui se sont produites pour aspirer à un futur stable et durable, puis le dérapage de certaines dans certains pays, les peuples de cette région font toujours face à un risque croissant. La bonne gouvernance durable dont nous avons besoin actuellement est liée à notre habilité à vivre d'une manière qui nous permet de passer les mêmes options, voire de meilleures aux générations futures.

(*) Nancy Nabil Kanbar et Ziad El Sayegh

La « **bonne gouvernance** » est essentielle pour améliorer la vie des peuples. Toutefois le monde arabe manque foncièrement d'indicateurs de gouvernance (Salem 2010). En dépit de l'existence d'une dynamique croissante dans la société civile et entre les décideurs, les problèmes de la gouvernance ont entravé le développement durable de cette région et ont limité la réalisation des objectifs du développement durable. Par conséquent, il est impératif d'améliorer le rendement des gouvernements en matière d'activation du travail de la société civile, d'établissement d'institutions dotées de capacités, de promotion de l'exercice pacifique du pouvoir au moyen d'élections, de soutien des parlements et des organes judiciaires, de renforcement de la gouvernance locale, de garantie d'une participation plus large au processus de la prise de décision et d'intégration des femmes au développement par l'autonomisation.

Dans ce contexte, il faut souligner que le renforcement de la bonne gouvernance est devenu une structure fondamentale pour le développement durable. En fait, il convient de reconnaître que l'établissement d'institutions actives et productives qui répondent aux besoins des citoyens, voire qui les assurent n'est pas une mince affaire. La responsabilisation fondée sur la crédibilité repose sur la relation entre l'Etat et la société, et de manière générale, sur la bonne gouvernance (OCDE, 2013). Il s'agit d'une relation entre les gouverneurs et les gouvernés, si l'on peut la qualifier de la sorte. Par conséquent, il convient dans ce contexte d'étudier en profondeur les dimensions de la politique et du pouvoir. Ainsi les normes de transparence, de réactivité et d'amélioration des possibilités sont-elles associées à l'efficacité de l'Etat et à la capacité des citoyens, par l'accès et la possession d'informations, à rendre l'Etat redevable et à corriger tout déséquilibre.

Définition de la gouvernance

Différentes sources définissent la notion de « **gouvernance** » de multiples façons. Dans ce document, notre attention sera portée sur les définitions données par la Banque Mondiale, la Commission Economique et Sociale pour l'Asie et le Pacifique des Nations Unies (CESAP), le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et certaines références nationales. La **Banque Mondiale** définit la notion de gouvernance comme étant « l'ensemble des normes, traditions et institutions à travers lesquelles l'Etat exerce son autorité sur le bien commun dans une optique de développement. » Cette définition englobe le choix des chargés du pouvoir, leur responsabilisation et la capacité du gouvernement à établir et à exécuter les politiques saines efficacement ainsi que le respect par les citoyens et l'Etat des institutions régissant les interactions économiques et sociales entre elles. Les dimensions sociales, politiques et économiques

de la gouvernance sont fondées sur six indicateurs globaux en fonction des indicateurs mondiaux de gouvernance de 2007 qui sont les suivants :

1- Voix citoyenne et responsabilité : mesure la manière dont les citoyens d'un pays participent à la sélection de leurs gouvernants, ainsi que la liberté d'expression, d'association et de presse ;

2- Stabilité politique et absence de violence : mesure la perception de la probabilité d'une déstabilisation ou d'un renversement de gouvernement par des moyens inconstitutionnels ou violents, y compris le terrorisme ;

3- Efficacité des pouvoirs publics : mesure la qualité des services publics, les performances de la fonction publique et son niveau d'indépendance vis-à-vis des pressions politiques, la qualité de l'élaboration et de l'application des politiques, et la crédibilité de l'engagement des pouvoirs publics à l'égard de ces politiques ;

4- Qualité de la réglementation : mesure la capacité des pouvoirs publics à élaborer et appliquer de bonnes politiques et réglementations favorables au développement du secteur privé ;

5- Etat de droit : mesure le degré de confiance qu'ont les citoyens dans les règles conçues par la société et la manière dont ils s'y conforment et, en particulier, le respect des contrats, les compétences de la police et des tribunaux, ainsi que la perception de la criminalité et de la violence ;

6- Maîtrise de la corruption : mesure l'utilisation des pouvoirs publics à des fins d'enrichissement personnel, y compris toute forme de corruption.

La CESAP définit la notion de « bonne gouvernance » comme étant le processus de prise de décision et le processus à travers lequel les décisions sont exécutées ou pas. Par conséquent, l'analyse de la bonne gouvernance met l'accent sur les acteurs actifs concernés par la formulation des politiques et la prise et l'application des décisions ainsi que sur les mécanismes employés pour prendre des décisions et le contrôle de la bonne exécution. Le gouvernement est l'un des acteurs actifs dans la gouvernance tandis que les autres acteurs varient selon le niveau de gouvernance faisant l'objet de discussion et peuvent regrouper les personnes influentes, le secteur privé, les associations, les coopératives, les ONG, les centres de recherche, le clergé et les personnalités religieuses, les institutions financières, les partis politiques, l'armée, les médias, les groupes de pression (lobby), les donateurs internationaux, les sociétés multinationales, etc. Ces acteurs actifs peuvent jouer un rôle important dans le processus de la prise de décision et constituent en majorité en sus du gouvernement le noyau de la société civile active.

En tout cas, la « bonne gouvernance » doit répondre aux besoins de la société actuels et futurs, garantir la réduction de la corruption, prendre en compte les avis de tous les groupes composant la société, et ce, de manière équilibrée entre les secteurs public et privé et la société civile et être à l'écoute des communautés les plus vulnérables lors de la prise de décision. La bonne gouvernance repose sur huit critères, à savoir : la participation, le consensus, la responsabilisation, la transparence, la réactivité, l'efficacité, l'efficience, l'équité, la globalité et le respect de l'Etat de droit.

1) La participation : Il s'agit de la base de la bonne gouvernance. Elle peut être directe ou exercée par l'intermédiaire d'institutions légitimes ou des représentants de celles-ci. Il convient de noter que la démocratie représentative ne signifie pas nécessairement entraver la prise de décision en raison des préoccupations des catégories les plus vulnérables, mais plutôt le respect de ces préoccupations et la soumission de réponses rassurant ces catégories à leur égard. La participation doit être productive et dynamique, ce qui implique une société civile active organisée et une liberté d'association et d'expression.

2) Le consensus éclairé : chaque société est constituée de multiples acteurs actifs et d'opinions variées. La bonne gouvernance nécessite une médiation entre chacun d'entre eux au sein de la société afin de parvenir à un large consensus sur ce qui sert l'intérêt de la société dans son ensemble, et par conséquent, à la mise en place d'un système global à long terme permettant d'atteindre un développement humain durable.

3) La responsabilisation : Il s'agit d'une condition préalable à la « bonne gouvernance ». Ainsi les institutions gouvernementales et les organisations de la société civile doivent rendre compte aux parties intéressées principales. L'organisation ou l'institution sera redevable devant ceux qui seront affectés par ses actions et ses décisions. La responsabilisation ne peut être régulière en l'absence de transparence et de l'Etat de droit.

4) La transparence : Elle exige que les décisions adoptées et le processus de leur exécution soient assujettis à des règles et règlements et d'accorder à ceux qui en seront affectés un libre accès à toutes les informations de manière directe, compréhensible et rapide.

5) La réactivité : La « bonne gouvernance » impose aux institutions de servir les parties intéressées publiques dans un intervalle de temps acceptable et défini.

6) L'efficience et l'efficacité : La « bonne gouvernance » implique que les processus et

les institutions produisent des résultats répondant aux besoins de la société, répartissent les ressources de manière optimale et assurent une utilisation durable des ressources naturelles et la protection de l'environnement.

7) L'équité et l'inclusivité : Le bien-être d'une société dépend du sentiment de toutes ses composantes d'avoir un intérêt dans celle-ci. Ainsi toutes les catégories, notamment les plus vulnérables auront-elles la possibilité de préserver ou d'améliorer leur bien-être.

8) L'Etat de droit : La « **bonne gouvernance** » nécessite des cadres juridiques justes appliqués sans partisanerie ou favoritisme afin de protéger les droits de l'Homme, notamment des minorités, tandis que l'application des lois de manière neutre exige la présence d'une justice impartiale et d'une police forte à l'abri de la corruption et de la corruptibilité.

La bonne gouvernance en faveur du développement durable

Les dirigeants mondiaux ont adopté lors du sommet des Nations Unies sur le développement durable (tenu le 25 septembre 2015), le Programme de développement durable à l'horizon 2030 qui comporte 17 objectifs (17 ODD). Lesdits objectifs sont liés aux axes fondamentaux de la stratégie du programme des Nations Unies pour le développement soit : le développement durable, la gouvernance démocratique, la consolidation de la paix et la lutte contre changement climatique ; ces objectifs fournissent une feuille de route pour le succès du développement durable, liée à la croissance économique, à la protection de l'environnement et à la justice sociale. Dans tous les cas, pour réaliser ces objectifs, il convient de souligner deux missions principales :

1. Premièrement : Il faut analyser ces objectifs de manière interconnectée, interdépendante et dans une logique de renforcement mutuel.

2. Deuxièmement : Attendu que ces objectifs sont internationaux, il convient aussi d'adopter des solutions à l'échelle locale du fait que les besoins pressants des pays varient énormément.

Les objectifs du millénaire pour le développement constituent une vision globale du respect de l'être humain et de l'amélioration des moyens d'existence et renforcent le bien-être et la durabilité. Pour les atteindre, les décideurs reconnaissent la nécessité d'instaurer un équilibre entre la préservation de l'environnement et la croissance socio-économique, qui peut être facilité par la bonne gouvernance, et ce, en intégrant les principes du développement durable dans les politiques nationales. Les académiciens et les décideurs politiques s'accordent sur

l'importance de la bonne gouvernance dans la promotion du développement durable, une promotion qui nécessite de bien orienter les trajectoires en assurant une réforme constitutionnelle, des élections crédibles, un renforcement du rôle des parlements, l'établissement d'institutions pour la paix et l'atténuation des risques de chocs et d'effondrements.

Les institutions actives ont la capacité à long terme de majorer le revenu par habitant et de promouvoir la croissance économique et sociale. Afin d'assurer la croissance économique, les pays en voie de développement doivent respecter des stratégies de développement efficaces, notamment par le renforcement de la gestion financière, la bonne gouvernance et l'infrastructure économique. Les interventions pour la promotion des démocraties locales sujettes à la responsabilisation doivent cibler l'activation du développement et l'apaisement des préoccupations politiques. Le processus du développement commence lorsque les citoyens sentent qu'ils sont responsables de chaque changement instaurant un futur durable. Ceci peut être réalisé grâce à l'activation de la capacité institutionnelle, à l'élévation du niveau des services de développement humain, à la facilitation du dialogue entre les diverses parties intéressées et à la participation publique.

En concevant une approche de bonne gouvernance solide, des indicateurs objectifs mesurant le succès des processus de prise de décision ayant la confiance du peuple peuvent être adoptés pour améliorer la gestion des affaires publiques. Toutes les parties intéressées, y compris les décideurs, les fournisseurs de service et la société civile doivent participer activement au processus de gouvernance pour améliorer les pratiques administratives. Les partenaires ont besoin de coopérer dans le cadre d'une gouvernance assurant les mécanismes de la responsabilisation publique et une feuille de route stratégique pour superviser la bonne exécution.

Toutefois, le développement durable ne traite pas uniquement la bonne répartition du revenu, mais la qualité de vie et la qualité sur une plus large échelle dont l'accès à l'éducation, aux soins de santé et à l'eau potable ainsi que le traitement équitable et la libre participation dans la prise de décision. La bonne gouvernance est essentielle pour garantir ces valeurs puisqu'elle garantit l'exercice du pouvoir par l'Etat de manière à respecter la sécurité, les droits et besoins de chaque citoyen. Par conséquent, la bonne gouvernance est intimement liée à la lutte contre la corruption, y compris les dynamiques de l'économie politique, la conception et l'exécution des programmes de réforme visant à renforcer les institutions comme le parlement, les médias, les organisations de la société civile, et l'imposition de restrictions et de contrôles vis-à-vis de celles-ci.

Les deux piliers de la bonne gouvernance sont les suivants : l'inclusivité et la responsabilisation. L'inclusivité est basée sur l'équité ; elle préserve les droits fondamentaux et traite tout le monde de manière égale devant la loi, ce qui permet à chacun de participer à la gouvernance et de garantir une égalité des chances à l'égard de l'accès aux services publics. La responsabilisation elle, est fondée sur la transparence publique, ce qui implique l'accès facile aux informations sur les actes du gouvernement pour l'amélioration de l'intérêt commun, de la compétitivité et de l'éthique de la fonction publique.

La gouvernance au Liban

1- Le programme de soutien de la gouvernance démocratique de la PNUD

Le programme de gouvernance démocratique du PNUD assure le soutien technique requis pour développer les institutions publiques et formuler et exécuter les politiques et lois de réforme sur le plan économique, social, administratif et financier au Liban. A l'aide de la lutte contre la corruption, la protection des droits de l'Homme, la promotion de l'égalité des chances pour tous les citoyens, le programme soutient la formulation de politiques de gouvernance, de participation et d'autonomisation. Il met l'accent sur l'offre de possibilités de participation à la prise de décision politique pour que les institutions démocratiques répondent mieux aux besoins des citoyens.

Le **PNUD** a apporté son soutien et a formulé des conseils au Bureau du ministre d'Etat pour la réforme administrative (OMSAR), ce qui a abouti à la formulation et à l'adoption d'une stratégie de réforme administrative innovante au Liban, en 2011. Sur le plan de l'amélioration de l'efficacité et de la responsabilisation de l'administration publique, le PNUD œuvre avec les parlements, les commissions parlementaires, l'administration, les ministres et les établissements à introduire des réformes législatives (y compris les lois sur la garde des enfants, l'état civil, les enfants des rues, la lutte contre la corruption, l'investissement, etc.). La commission parlementaire des droits de l'homme coordonne avec le PNUD pour achever la mise en place d'un projet de plan d'action national pour les droits de l'Homme lancé en décembre 2012. Le contrôle parlementaire a été consolidé grâce à des ateliers de renforcement des liens entre les différentes parties intéressées (représentants du gouvernement, organisation non gouvernementale, secteur privé, société civile, secteur universitaire, etc.). Le PNUD coopère également avec le ministère de la Justice pour mettre en place un système judiciaire efficace et transparent (un bureau de soutien a été créé en 2011 au palais de Justice de Beyrouth pour répondre aux questions des citoyens).

En ce qui concerne la formulation et l'exécution des politiques économiques et financières, le PNUD joue un rôle clé dans le soutien du gouvernement à la préparation d'un ordre de jour social et financier global couvrant tous les secteurs sociaux. De sérieuses réformes ont été introduites au sein du ministère des Finances (pour faire fusionner la Direction des recettes et la Direction de la TVA et introduire la Direction des risques à la Direction des impôts). Le PNUD a offert à l'Autorité de développement des investissements au Liban (IDAL) le soutien technique requis pour développer une stratégie d'investissement pour les secteurs clés ciblés. De surcroît, une stratégie nationale de la technologie de l'information et de la communication a été conçue. Depuis 2005, Le PNUD a joué un rôle fondamental pour aider le Liban à organiser des élections libres, justes et transparentes. Le PNUD a lancé dernièrement « **le projet de soutien électoral** » pour le succès des élections parlementaires de 2013, malgré le fait qu'elles aient été ajournées, dans le but de renforcer les capacités à organiser et à administrer les élections, à superviser les campagnes électorales, à sélectionner les observateurs, à promouvoir les initiatives visant à sensibiliser les électeurs, à résoudre les conflits électoraux et à prendre l'initiative pour améliorer les chances d'élire des femmes. Ces interventions contribuent à développer et à échanger la connaissance dans le domaine de la gouvernance (4e rapport national sur le développement humain : « Vers un Etat du citoyen¹ », 2008-2009).

2- Les autres initiatives de gouvernance

Les initiatives visant à instaurer la gouvernance au Liban sont lancées dans divers secteurs ou institutions au Liban. Voici quelques exemples :

- Dans le rapport sur la réalité de l'environnement au Liban, (MOE / PNUD / ECODIT 2011) le premier chapitre a été consacré à la gouvernance environnementale en parlant « des opérations de prise de décision inhérentes au contrôle et à la gestion de l'environnement et des ressources naturelles, sur la base **des principes de bonne gouvernance** qui résident dans l'inclusivité, la représentation, la responsabilisation, l'efficacité, l'efficacéité, la justice sociale et l'équité². »

- Dans le cadre des exigences d'accréditation des établissements d'enseignement supérieur au Liban, imposées par New England Association of Schools and Colleges (NEASC) aux académies et aux écoles au Liban, le second critère est la gouvernance. Ce critère indique qu' « **en possédant un système de gouvernance, les écoles offrent un**

(1) <http://www.moe.gov.lb/getattachment/The-Ministry/Reports/State-Of-the-Environment-Report-2010/2-Environmental-Governance.pdf.aspx>

(2) <http://www.moe.gov.lb/getattachment/The-Ministry/Reports/State-Of-the-Environment-Report-2010/2-Environmental-Governance.pdf.aspx>

gage de fidélité à leur mission et aux ressources actuelles et envisagées.³ » Ainsi les établissements se sont engagés à effectuer des révisions régulières de leur structure de gouvernance pour répondre aux éléments essentiels du développement de l'université et de sa croissance. Les révisions traiteront la gouvernance commune au sein des facultés et de l'université en général et faciliteront la transparence et la communication entre tous les organes de l'université. Ainsi, le corps des enseignants, les étudiants et les employés participeront à la gouvernance de l'établissement grâce à leur engagement dans la plupart des processus de délibération et de la planification.

- En 2006, au cours d'un évènement organisé à l'Union des Chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture, le Liban a été témoin de la première *Loi sur la gouvernance des sociétés*. Cette loi préparée sous le patronage de **l'Association libanaise pour la promotion de la transparence** fut la première relative à la gouvernance des sociétés de la région du point de vue de sa globalité et de ses applications pratiques. La Loi a donné un caractère officiel à un ensemble de « **meilleures pratiques** » internationales applicables à la méthode de travail des sociétés libanaises (détenues dans la majorité des cas par des familles). La réforme de la gouvernance des sociétés quant à elle est une question essentielle pour toute société libanaise innovante ayant des perspectives de développement local et régional⁴.

- Les organisations non gouvernementales occupent au Liban une place primordiale dans les affaires du développement humain durable. Elles ont pour rôle la promotion de la participation démocratique, de l'autonomisation de la société civile, de la préservation des droits et des libertés et de la bonne gouvernance. Cependant, certaines organisations non gouvernementales souffrent d'un manque de gouvernance interne, notamment l'absence de démocratie, l'absence de mécanismes d'alternance du pouvoir, le besoin de réglementations explicites, la transparence et la responsabilisation. Baroud et al. (2004) ont publié l'ouvrage intitulé « La gouvernance interne dans les organisations non gouvernementales au Liban ». L'objectif est de permettre aux organisations non gouvernementales de coordonner leurs activités, de les développer et de les échanger aux niveaux local, national et international pour répondre aux besoins sociaux⁵.

(3) <https://cis.neasc.org/standards-policies/standards-indicators/standard-2-governance>

(4) <http://www.lacpa.org.lb/Includes/Images/Docs/TC/newsletter29/14.Governance.pdf>

(5) http://daleel-madani.org/sites/default/files/IntGov_en.pdf

3- La faible gouvernance : L'origine des déficiences structurelles

Malgré les initiatives sus-indiquées, le Liban continue d'adopter un modèle de faible gouvernance, traduit par des déficiences relatives au développement durable, y compris la croissance sociale et économique et la provision des services publics où la transparence et la globalité sont limitées, voire inexistantes. De même, il n'existe pas de données scientifiques et empiriques qui sont accessibles sur les affaires relatives à la gouvernance en général. Dans la majorité des cas, les citoyens libanais n'ont pas accès aux informations gouvernementales, et les activités de certains médias sont contrôlées par des partis politiques divers limitant ainsi le débat public et le dialogue national. Les mécanismes de responsabilisation restent peu efficaces à cause de la concentration excessive du pouvoir entre les mains de l'exécutif et de la participation citoyenne limitée. La faible gouvernance a des effets négatifs sur le rendement économique en l'absence de mécanismes d'activation de la capacité du gouvernement à répondre à la demande croissante de meilleurs postes et services sociaux. Les politiques de faible gouvernance sont inefficaces, inefficentes et partisans en raison des mécanismes bureaucratiques discrétionnaires et coûteux.

L'exemple de faible gouvernance le plus éloquent est apparu dans la crise sévère des déchets que connaît le Liban jusqu'à lors, quelles que soit les solutions proposées qui ne sont que provisoires, tandis que la **bonne gouvernance** se fonde sur la durabilité. A ceci s'ajoute la crise des réfugiés et des déplacés qui a été gérée de manière catastrophique en l'absence d'un plan national intégral et complet. Dans les deux cas, nous faisons face à un « dilemme des biens communs », une impasse classique en économie surtout que ces deux crises sus-indiquées ont des répercussions environnementales, sociales, culturelles, financières et économiques sur les Libanais. Il convient de noter que dans l'Agenda 21 adopté par la Conférence sur l'environnement et le développement des Nations Unies tenue à Rio De Janeiro en 1992, une discussion approfondie tourne autour de la production des déchets alors que le chapitre 17 dudit rapport précise que les déchets domestiques constituent une entrave environnementale au développement durable au 21^e siècle.

Pour revenir à la crise des déchets au Liban, il est clair qu'elle a dérapé dans le sens d'une politisation qui a compliqué la possibilité de trouver des décharges, en particulier à cause du syndrome NIMBY (Not In My Back Yard), soit « pas dans mon arrière-cour », sur laquelle les citoyens se sont fondés pour refuser l'enfouissement des déchets à proximité de leurs domiciles. Tout le monde génère des déchets. Dans le cas du Liban, l'opposition populaire contre l'établissement de décharges a émergé à cause de

l'absence de confiance du citoyen en l'Etat et de l'incapacité continue à formuler une stratégie nationale durable à cet égard.

Le Liban s'est trouvé à la croisée des chemins à la suite de la gestion de la crise des déchets. Ainsi la dispersion de décharges de manière aléatoire n'est-elle que l'expression typique de la « tragédie des biens communs » (Hardin 1968). Le gouvernement est invité à élaborer une stratégie nationale complète intégrale et multidimensionnelle visant à trouver et à s'approprier des parcelles pour établir les décharges, à respecter les lois environnementales, à stimuler la participation des municipalités et à assurer les coûts de traitement. Dans ce contexte, l'analyse de l'impact social et l'adoption d'une approche participative comme l'un des critères de sécurité publique semblent être nécessaires pour éviter le refus populaire. Par approche participative nous entendons la sensibilisation des citoyens aux risques découlant du refus d'une solution à cette crise ainsi qu'aux avantages appuyant toute solution pour le bien de l'intérêt public. L'enjeu principal réside dans un plan national fondé sur une volonté politique réelle et solide, une approche participative et une approche intégrale rétablissant la confiance basée sur la transparence et la responsabilisation. Dans tous les cas, ce plan pour traiter la crise des déchets, qui n'a pas abouti jusqu'à présent s'applique à tous les secteurs vitaux tels que l'eau, l'électricité, le gaz, le pétrole et le transport.

Des raisons robustes doivent pousser le Liban à l'adoption d'une bonne gouvernance afin d'assurer le développement durable. La qualité de la gouvernance aide à garantir la formulation et l'exécution de politiques nationales, ce qui à son tour détermine l'efficacité des services publics et l'existence d'un environnement sain pour les affaires. La gouvernance n'est pas déterminée par la capacité des responsables seulement, mais aussi par les institutions qui cautionnent la responsabilisation publique. L'économie doit offrir des opportunités qui génèrent des revenus grâce à la croissance tandis que le gouvernement doit assurer les services publics fondamentaux, à commencer par l'infrastructure et l'éducation jusqu'à un climat d'affaires attractif. La bonne gouvernance est fondamentale pour la solution du fait qu'elle porte en elle une promesse de croissance et d'amélioration sociale ; elle constitue une dimension essentielle pour le développement humain.

Vers une bonne gouvernance

Le programme de réforme structurel conduisant à une meilleure gouvernance peut inclure ce qui suit :

- L'élargissement de l'inclusivité et la globalité
- La transparence soit le droit d'obtention des données
- Le renforcement des procédures nationales appuyant la promotion de la responsabilisation
 - Le renforcement des procédures locales pour améliorer les procédures administratives
 - Le renforcement des institutions
 - La mise en place d'un mécanisme efficace de prise de décision
 - L'exécution de stratégies d'élaboration de politiques
 - L'assignation d'un rôle de médiation dans le cadre du dialogue entre les citoyens, les institutions, les organisations non gouvernementales, et le secteur privé
 - L'adoption d'une approche participative et l'encouragement des citoyens à la prise de décision
 - L'atteinte d'un consensus sur la base d'opinions d'experts au lieu de considérations religieuses et politiques
 - L'application des lois et des mécanismes de contrôle
 - L'informatisation par la mise en place de l'administration en ligne afin de limiter la bureaucratie et de garantir l'efficacité

Relever le défi d'une gouvernance durable ne peut être considéré comme un objectif simple du point de vue technique ou institutionnel. Agir vers plus de globalité, d'inclusivité et de responsabilisation nécessite du temps, la participation des citoyens, et une approche intégrale rétablissant la confiance et la crédibilité du mécanisme de prise de décision. Le peuple, les institutions et les organes gouvernementaux doivent s'engager publiquement à améliorer la qualité de la gouvernance et à préparer et à exécuter des programmes dans le cadre d'un processus participatif sur la base de l'inclusivité et de la responsabilisation.

Questions clés sur la bonne gouvernance

Au vu d'une montée de plus en plus croissante des défis régionaux et mondiaux, on commence à tirer la sonnette d'alarme aux niveaux constitutionnel, politique, économique, social et environnemental au Liban. Face à cette impasse, il y a un besoin urgent de créer une dynamique de changement afin de favoriser l'égalité des chances sur les marchés du travail, l'éducation et les soins de santé, ainsi que de garantir une utilisation efficace des ressources naturelles pour une durabilité à long terme. Afin d'améliorer la qualité de vie des générations présentes et futures, la plupart des gouvernements butent sur la mise en œuvre de politiques durables. Pour ce faire, il

serait indispensable d'innover afin de promouvoir la bonne gouvernance. Une participation active publique favorisant l'incorporation des valeurs communes et des intérêts collectifs dans la prise de décision est essentielle si l'on veut résoudre les conflits et rétablir la confiance dans les institutions publiques qui représentent le cadre de toute réforme éventuelle.

Les études montrent que les questions clés pour voir dans quelle mesure les arrangements institutionnels d'un pays seraient susceptibles d'améliorer la capacité d'action du secteur public (la capacité d'exécution) et à quel point les citoyens, les ONG et d'autres organisations seraient capables –grâce à un processus participatif – de demander des comptes au gouvernement pour ses actions de manière convaincante (la responsabilisation exécutive) sont essentielles. Ces questions envisagées sont indiquées ci-dessous :

- **La capacité d'exécution** : le gouvernement dispose-t-il de capacités opérationnelles efficaces ?
 - **La capacité stratégique** : le processus de prise de décision est-il soutenu par une planification stratégique et des conseils d'experts ?
 - **La coordination entre les ministères** : la prise de décision est-elle appuyée par un processus institutionnel ?
 - **La mesure des critères** : le gouvernement évalue-t-il l'impact législatif ? La qualité et la durabilité des évaluations sont-elles garanties ?
 - **La consultation collective** : le gouvernement consulte-t-il les acteurs économiques et sociaux dans le cadre de la préparation de politiques ?
 - **La déclaration des politiques** : le gouvernement déclare-t-il les politiques pour garantir la conformité des données avec la stratégie du gouvernement ?
 - **L'exécution** : le gouvernement exécute-t-il les politiques de manière efficace ?
 - **L'adaptation** : le gouvernement coopère-t-il avec l'entourage proche ou lointain en s'adaptant aux évolutions internes ?
 - **La réforme organisationnelle** : le gouvernement surveille-t-il ses procédures institutionnelles et œuvre-t-il à les réformer, le cas échéant ?
- La responsabilisation exécutive** : les acteurs non gouvernementaux participent-ils au processus de prise de décision ?
- **L'approche participative des citoyens** : les citoyens possèdent-ils les informations requises pour évaluer les politiques gouvernementales ?

• **Les ressources des acteurs législatifs** : le pouvoir législatif a-t-il les structures et ressources requises pour contrôler le pouvoir exécutif ?

• **Les médias** : les médias fournissent-ils des informations de façon objective qui permet au public de faire une évaluation plus approfondie des décisions gouvernementales ?

• **Les partis et les associations d'utilité publique** : le processus de prise de décision au sein des partis est-il global, inclusive et ouvert ? Les associations proposent-elles des politiques rationnelles et cohérentes ?

Les principales directives des initiatives de gouvernance

1- L'adoption d'une loi électorale moderne

2- L'adoption d'un partenariat entre les secteurs privé et public

3- L'adoption de la décentralisation administrative élargie

4- Le lancement d'un projet pilote pour restructurer l'organisation des institutions du secteur public (l'objectif principal, la structure et les services), ce qui fournira un exemple de l'efficacité du gouvernement

5- La reformulation et l'unification des critères d'inspection (par exemple, la sécurité alimentaire), ce qui conduira à une coordination efficace entre les ministères

6- La mise en place de l'administration électronique (gouvernement électronique) pour garantir une plus grande efficacité et croissance, et économiser du temps, ce qui impliquera un endiguement de la corruption.

Conclusions et résumé

La faible gouvernance et les institutions inefficaces sur le plan national, l'absence d'une bonne organisation, la déficience des mécanismes de conformité et de contrôle, le besoin d'assurer un environnement sain et une croissance économique et sociale par la voie de politiques nationales et sectorielles, et le partage des connaissances qui vise à encourager la réforme institutionnelle sont tous des défis majeurs à relever au Liban.

Il ressort de ce qui précède que la bonne gouvernance est un idéal difficile à atteindre dans son intégralité. Seuls quelques pays flirtent avec la bonne gouvernance. Cependant, pour garantir le développement humain durable, il convient de prendre des mesures pour atteindre cet idéal et le concrétiser. La bonne gouvernance compte sur l'adoption par les responsables d'une vision à long terme en matière de politiques publiques qui tiennent compte des intérêts des générations futures sachant que certains mécanismes facilitent plus que d'autres la promotion de la bonne gouvernance durable. Il est aussi important de

révéler la capacité de promouvoir l'activité des procédures institutionnelles du secteur public et la capacité des citoyens et organisations non gouvernementales et autres associations à adopter une approche participative qui tiendra le gouvernement redevable de ses actions. Les efforts destinés à assurer un développement durable seront plus efficaces si les politiques environnementales et socio-économiques convergeaient et étaient soutenues par une grande confiance entre les citoyens et l'Etat, ainsi que tous les groupes composants la société. Au Liban, les citoyens et les décideurs doivent être sur la même longueur d'onde pour faire aboutir ces efforts et instaurer une démocratie réussie.

BIBLIOGRAPHIE

- Baroud, Z., Z. Majed, Z. Abdel Samad, Z. Helou, R. Aadas (2004). Internal Governance for NGOs in Lebanon. Ministry of Social Affairs, the United Nations Development Program, nor Fredrich Ebert Foundation. Available at:
http://daleel-madani.org/sites/default/files/IntGov_en.pdf
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science* 162: 1243-48.
- MoE/UNDP/ECODIT (2011). State and trends of the Lebanese environment 2010. Beirut Lebanon.
- New England Association of Schools and Colleges (NEAS). Available at:
<https://cis.neasc.org/standards-policies/standards-indicators/standard-2-governance>
- OECD (2013). Accountability and democratic governance : Orientations and principles for development. DAC Guidelines and Reference Series.
- Salem, P. (2010). The Arab State: Assisting or Obstructing Development? Issue 21. Working papers. Carnegie Endowment for International Peace.
- Sustainable Governance Indicators. Available at: <http://www.sgi-network.org/2014/>

- The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank (2007). A Decade of Measuring the Quality of Governance. Available at:
http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/1740479-1150402582357/2661829-1158008871017/booklet_decade_of_measuring_governance.pdf
- The First Lebanese Code of Corporate Governance: Addresses Good Governance and Challenges to Investment (2007). Available at:
<http://www.lacpa.org.lb/Includes/Images/Docs/TC/newsletter29/14.Governance.pdf>
- UNDP. Democratic Governance. Available at:
<http://www.lb.undp.org/content/lebanon/en/home/ourwork/democraticgovernance/overview.html>
- UNDP (2009). The National Human Development Report 2008-2009: Toward a Citizen's State. Available at:
http://www.lb.undp.org/content/lebanon/en/home/library/democratic_governance/the-national-human-development-report-2008-2009--toward-a-citize0.html
- UNCED (1992). Agenda 21- Action Plan for the Next Century. Paper presented in the United Nations Conference on Environment and Development, endorsed at UNCED, Rio de Janeiro.
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. What is Good Governance? Available at: <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>
- United Nations Millennium Development Goals. Available at:
<http://www.un.org/millenniumgoals/>
- Worldwide Governance Indicators Homepage. Available at: <http://www.govindicators.org>
- World Bank Institute Governance Homepage. Available at:
<http://www.worldbank.org/wbi/governance>
- Governance Diagnostic Capacity Building. Available at:
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/capacitybuild>

Le parcours de l'entrepreneur dans l'écosystème libanais*

L'histoire du Liban rassemble une myriade de cultures, de religions, d'innovations et de guerres. Des années de conflits ont brisé le pays ainsi que son économie, laquelle n'a pas complètement récupéré. Malgré tout, l'histoire n'a pas manqué de saisir et de propager l'esprit résistant des Libanais, qui ont su relever les défis de leur environnement, en étant novateurs dans leurs affaires. La force de leur esprit d'entreprise a été un atout essentiel pour survivre à des crises économiques répétées, limiter l'exode des cerveaux, et créer des emplois, contribuant ainsi au développement et au progrès de divers secteurs, en particulier la technologie.

Dans l'ère de l'économie du savoir, l'innovation, la technologie et l'esprit d'entreprise restent les éléments clés qui stimulent le développement socio-économique et la croissance rapide. La richesse du Liban réside dans son creuset de capital humain qualifié, offrant une plate-forme expérimentale unique pour la création d'entreprise et un point de départ essentiel pour le développement dans la région du Moyen Orient et de l'Afrique du Nord, tout en restant un centre d'externalisation particulier avec des experts et des talents hautement qualifiés.

Une startup se définit comme une organisation créée pour démarrer et gérer des activités commerciales, ayant un fort potentiel de croissance et d'innovation et offrant un nouveau produit ou service. Les startups ont leurs propres écosystèmes, fonctionnant dans un réseau d'acteurs interconnectés. Elles sont fondées par des entrepreneurs, accélérées par des catalyseurs, financées par des sociétés à capital risque et des particuliers qui acceptent de partager le risque (*angels*). Elles vendent leurs produits à des clients, et sont parfois acquises par de plus grandes entreprises. Ceci est une simplification des systèmes complexes fortement interconnectés dans lesquels opèrent les startups. Les acteurs sont nombreux et les possibilités de leurs interactions sont illimitées.

En réponse à l'esprit d'entreprise inné chez le peuple libanais, les structures de soutien ont commencé à augmenter depuis l'année 2000 pour renforcer la scène entrepreneuriale et construire un écosystème adéquat au Liban pour aider à la création de startups.

(*) Maroun Chammas

Cela a commencé avec la fondation de *Berytech*, principal incubateur et centre de développement des entreprises, initié par des visionnaires à l'Université Saint-Joseph, pour être le premier pôle technologique au Liban et dans la région, pourvoyant un environnement propice à la création et le développement de startups et PME, en introduisant le concept "d'incubation" pour les petites entreprises.

Cela inclut tout un écosystème de soutien aux entrepreneurs, qui va de l'incubation au développement des affaires, le réseautage, le mentorat, le financement, l'accès aux marchés et aux sociétés d'hébergement. Membre du *Réseau Européen des Affaires (EBN)*, et ayant la certification *BIC (Centre d'Innovation de l'Entreprise)*, *Berytech* gère actuellement trois centres de développement et d'innovation des affaires, trois fonds à capital-risque et plusieurs programmes de soutien, ouvrant des perspectives financières et commerciales pour les futurs entrepreneurs.

Depuis sa création en 2002, *Berytech* a abrité plus de 200 entités, aidé plus de 3000 entrepreneurs dans les différents programmes de sensibilisation, créé plus de 1500 offres d'emploi, versé plus de \$500,000 en subventions à des startups, et investit actuellement plus de 70 millions de dollars dans les entreprises technologiques libanaises.

Plusieurs activités, initiatives et programmes de renforcement des capacités ont été développés dans ce contexte, prenant part, aux côtés d'autres partenaires et collaborateurs, à la relance économique du pays en stimulant l'esprit d'entreprise et l'innovation au Liban.

Avec la montée des réussites entrepreneuriales, les donateurs internationaux ont été mobilisés pour contribuer à la croissance de l'écosystème grâce à des initiatives clés, l'accès aux réseaux, des subventions et des programmes de renforcement des capacités.

Au cours des cinq dernières années, la Banque Centrale au Liban, connue pour être la clé de voûte de l'économie libanaise et du secteur bancaire, a émis le circulaire intermédiaire 331 pour encourager les banques à investir dans les capitaux propres des startups et des structures de soutien à l'entrepreneuriat dans le secteur de l'économie du savoir. Avec cette initiative, la Banque Centrale a donné une impulsion majeure à l'esprit d'entreprise libanaise, l'écosystème de l'innovation, et a fourni un

facteur clé pour le développement du secteur de l'économie du savoir. Cela a conduit à l'engagement de nouveaux partenaires et au développement des structures, fonds et réseaux soutenant les entrepreneurs libanais dans leur parcours.

À l'heure actuelle, avec le développement de la technologie, et selon une étude menée par Life et Idal sur l'état des secteurs des TIC en 2015, les principaux sous-secteurs au Liban à fort potentiel de développement sont : La technologie de la publicité, la consommation électronique, le commerce électronique, le gouvernement électronique, la formation sur le net, les solutions financières et paiement électroniques, les sociétés de logiciels, les jeux, la santé et la biotechnologie, l'infrastructure, le flux des médias, les semi-conducteurs, les services de télécommunications, les centres d'appels et télémarketing, les services à valeur ajoutée et d'autres.

L'écosystème de soutien à la création et à la croissance de l'entreprise

Pré-Startup

Le parcours typique d'une startup commence à la conceptualisation. Le stade de conceptualisation est le processus de solidification d'une idée d'entreprise dans un plan d'affaire réalisable.

A ce stade, l'accent est mis sur l'étude de marché et la collecte de données qui permettront aux fondateurs de la Startup de diriger la nouvelle entreprise vers un créneau de marché différencié où la résistance à l'entrée du marché sera la plus basse et les ventes plus faciles. Pour cela, une équipe est formée de deux ou trois personnes, noyau fondateur, ayant des droits équivalents, et formant la structure initiale de l'entité juridique.

Les parties prenantes essentielles à cette première phase de l'écosystème sont l'éducation, les programmes de *bootcamps* et de *hackathons*, organismes de formation et de mentorat qui aideront l'entrepreneur à avoir une cible claire et significative dans une direction bien définie. Celles-ci comprennent, mais ne sont pas limitées à :

- Depuis son lancement en 2010, *l'Amideast Entrepreneur Institute* a formé, plus de 300 futurs entrepreneurs, propriétaires d'entreprises et professionnels aux techniques de la création d'entreprise et de sa croissance, ainsi que le développement d'une équipe de vente et la stimulation de la croissance des entreprises utilisant les *TIC*.

- Les Centres Universitaires d'Entrepreneuriat dont :

- Le Centre Beirut Arab University-BAU pour l'Entrepreneuriat, qui vise à identifier les individus avec un fort potentiel entrepreneurial afin de les aider d'une manière intégrée, en mettant à leur disposition des informations, des connaissances, des compétences et son soutien pour la mise en œuvre du projet.

- L'Institut LAU pour les Affaires Familiales et l'Entrepreneuriat développe des programmes éducatifs pour aider les individus et les familles dans la croissance et la continuité des entreprises familiales réussies.

- Le Centre Samih Darwazeh pour la Gestion de l'innovation et de l'entrepreneuriat à l'Université Américaine de Beyrouth-AUB qui vise à documenter et à améliorer les pratiques novatrices dans le milieu des affaires par le biais de la recherche, des études sur le terrain, des analyses comparatives, des séminaires et des ateliers ainsi que des conférences.

- A cette liste s'ajoutent d'autres centres et clubs universitaires, comme l'ESA Smart NDU et USEK.

- Le « Wagon coding bootcamp », pour l'enseignement de codage dans un programme intensif de neuf semaines.

- La « Fondation Mowgli », offrant un mentorat qui inspire, relie et guide les entrepreneurs et les dirigeants d'entreprises pour les aider à surmonter les défis personnels et professionnels de la vie.

L'écosystème a bénéficié de la montée des concepts de travail collectif et des espaces communautaires qui se sont rapidement transformés en systèmes de soutien, fournissant à la fois des adresses intelligentes et des installations de réseaux aux entrepreneurs. Les organisations suivantes se sont développées pour intégrer un système de soutien bien équilibré pour les entrepreneurs au-delà de l'espace physique :

- Berytech, la plaque tournante de l'écosystème entrepreneurial avec ses trois sites : Berytech Pole Technologique à Mar Roukoz, Berytech Parc Numérique à Bchara El Khoury et Berytech Technologie et Santé à la Place du Musée.

- Beirut Digital District fournissant une infrastructure moderne, des espaces communautaires, des bureaux et des services de soutien de qualité supérieure pour les entreprises.

-
- AltCity, offrant à la communauté, en plus de l'espace de travail collectif, un programme de *bootcamps* pour startups, des ateliers et des programmes de mentorat.
 - Business Incubation Association à Tripoli, offrant aux entreprises hébergement, soutien et incubation.

Startup

Avec la phase de startup, commence la transition de l'entreprise en une entité juridique avec le développement de produits, le développement de brevets et/ou, le plus tôt possible, la recherche d'un client réel. Un nouveau style de gestion et une nouvelle orientation doivent être mis en œuvre. Ce premier changement de style est nécessaire pour commencer à suivre un plan, et traiter avec d'autres complexités concomitantes aux efforts de développement de produits de l'entrepreneur. L'entrepreneur se trouve en train d'expérimenter la demande du marché et des clients, combien vont-ils payer et comment atteindre le client à travers un plan de vente et de marketing efficaces pour créer un processus capable de générer un profit.

Toujours durant cette phase, Les incubateurs d'entreprises offrent aux startups un soutien dans les affaires, le mentorat et la formation nécessaire. Les *bootcamps*, l'accélération et l'incubation sont offerts comme mentionné précédemment, par AltCity, Berytech, et BIAT et Le Wagon. Ils comprennent en outre :

- Speed @ BDD, un programme d'accélération ciblant les startups dès le stade précoce de conceptualisation, et qui est chargé de la production des entreprises prochaines de la région à forte croissance, en particulier les industries de logiciels, et l'industrie du numérique et du Web/ mobiles.
- SE factory, *bootcamp* de codage de niveau avancé avec 12 semaines de formation sur les meilleures pratiques de développement web en un paquet entier.
- Le UK Tech Hub, un accélérateur international soutenant la croissance des startups et l'accès à des pays étrangers, ouvrant les portes à de nouveaux marchés.
- Le Centre d'Innovation des Affaires du Sud, SouthBIC, visant à aider les entrepreneurs et les entreprises du Sud à atteindre leurs objectifs et à améliorer leur compétitivité en misant sur l'innovation dans la pratique des affaires existantes.

Des startups bénéficient, à ce stade, de l'accès à de multiples compétitions locales et régionales avec une opportunité de récompenses financières augmentant leur visibilité,

et un soutien supplémentaire dans leurs entreprises. Les compétitions organisées à Beyrouth comprennent et ne se limitent pas à :

- Bader Startup Cup, est un concours de modèle d'entreprise phare de Bader. Le concours est ouvert aux idées et aux startups en éclosion, avec une valeur de plus de 100 millions de livres libanaises en espèces et autres d'avantages aux trois premiers gagnants.

- Le Global Social Venture Competition (GSVC), organisé par Berytech et USJ, avec le soutien de la Fondation Diane, fournit aux entrepreneurs futurs un mentorat, la visibilité, et une récompense de 55.000 dollars pour leur permettre de transformer leurs idées en entreprises ayant un impact positif sur le monde réel.

- Femme francophone entrepreneure, est un concours visant les femmes s'exprimant dans la langue Française ayant une idée d'entreprise innovante. Les participantes reçoivent une formation et un soutien pour améliorer leur modèle d'affaires et reçoivent jusqu'à 20.000 euros en récompense financière.

- Intel «Challenge Me» IoT, est un concours lancé par *Intel* pour les innovateurs en matière d'Internet. Les gagnants reçoivent un prix en espèces et l'accès aux réseaux internationaux.

Les startups libanaises ont accès à des compétitions supplémentaires incluant « Cartier Women's Initiative Awards », « Hyundai Startup Competition », « Startup Campus » et « MIT Enterprise Forum Arab Startup ».

La startup arrive à l'étape du financement quand il devient clair qu'elle a un chiffre d'affaires régulier et/ou une clientèle de base. À ce stade, l'entreprise est considérée comme viable avec un produit demandé par les clients, des prix compétitifs et des procédés de vente qui fonctionnent, même si ce n'est pas de façon très efficace.

L'entreprise n'est probablement pas encore rentable, mais elle est sur la voie de la rentabilité avec beaucoup moins d'inconnues et de gros risques. Il y a encore beaucoup à apprendre et beaucoup de procédés à optimiser, et la gestion est généralement encore trop tendue vers l'exécution plutôt que vers la gestion.

Croissance

Le stade de croissance débute lorsque l'entreprise est mise à l'échelle de la grande production. Ceci est réalisé lorsque la société a vraiment défini un modèle professionnel qui fonctionne, et étend ce modèle pour répondre à de grandes opportunités, qui dépassent la géographie locale, et atteignent des dimensions nationales ou mondiales.

A ce stade, l'entrepreneur aura prouvé que « X » dollars investis dans les ventes et le marketing vont générer « Y » dollars en revenus et profits. Donc, l'expansion peut être faite avec peu de risque. En présentant des preuves à l'appui, la startup peut, en général, facilement attirer de grands capitaux. Il devient également assez simple de voir exactement ce qui reste à faire pour atteindre la taille d'une grande entreprise ainsi que la taille maximale qu'elle peut atteindre.

Au cours de cette étape, le style de gestion et l'orientation des affaires doivent à nouveau changer. Souvent, une équipe de « gestion professionnelle » est amenée à remplacer les fondateurs qui ne peuvent assurer la transition nécessaire d'une entreprise à grande vitesse et haut risque, vers une entreprise qui nécessite une bonne planification des opérations, une gestion scientifique et une grande précision dans l'action.

A ce stade, les entrepreneurs investissent massivement dans l'acquisition de nouveaux clients, améliorent les produits, introduisent de nouveaux produits, et cherchent à conquérir de nouveaux marchés.

Plusieurs plates-formes de soutien, des structures médiatiques, des événements liés aux réseaux et conférences sur la technologie sont en place pour stimuler tous les entrepreneurs actuels et en devenir, en leur apportant l'inspiration, les opportunités d'apprentissage, le partage d'expertise et les relations professionnelles. Certaines structures se trouvent parmi les suivantes :

- Le sommet ArabNet, plaque tournante pour les professionnels du numérique et entrepreneurs arabes, pour la création de plates-formes de connexion et d'apprentissage, en ligne et hors ligne.
- BDL - Accelerate forum, une conférence internationale sur les startups, organisée par la Banque Centrale du Liban.
- Entrepreneurgy Summit qui relie Entrepreneurs et Wantrepreneurs aux entrepreneurs arabes, source d'inspiration et de réussite.

- Stepfeed, une source de nouvelles pour les médias, les entreprises, la technologie, style de vie et design du Moyen-Orient.

- Wamda, une plate-forme de médias, programmes et réseaux, visant à accélérer les écosystèmes d'entrepreneuriat dans la région du Moyen Orient et de l'Afrique du Nord.

- GEW, la Semaine de l'Entrepreneuriat Mondial, célébrant l'esprit d'entreprise à travers le monde avec des événements et des initiatives passionnantes.

Parallèlement, les institutions gouvernementales - Ministère de l'économie et du commerce, et l'Autorité de développement des investissements au Liban - ont eu un impact significatif sur l'écosystème entrepreneurial avec des politiques et des agendas nationaux.

En outre, plusieurs fonds de capital-risque ont été formés pour financer l'entreprise à différents niveaux, minime au début, et accompagnant ultérieurement sa croissance. En voici une liste non exhaustive : Abraaj Group, Beirut Angels, Berytech Fund II, IM Capital, Leap Ventures, Lucid Investissements, MEVP, Saned Partners, Y ventures, B&Y Venture Partners et Venture Capital.

Enfin, les cinq dernières années ont vu grandir de nouvelles entreprises innovantes au Liban, transformant l'écosystème entrepreneurial local en un centre régional. Pour les investisseurs, cet écosystème est l'endroit où ils établiront leurs fonds et bureaux pour accéder au reste de la région. Pour les entrepreneurs, c'est le pays dans lequel ils vont fonder leur siège à partir duquel ils pourront atteindre le marché international. En dépit de tous les facteurs qui freinent le progrès du Liban, l'écosystème entrepreneurial est en train de remodeler l'économie libanaise. Le Liban est en train de devenir une plaque tournante du talent, du financement et d'une mise en réseau de l'excellence.

Prévention et lutte contre la corruption au Liban : Vers une stratégie et un plan d'action pour le développement d'un système d'intégrité national *

La corruption est endémique et multiforme au Liban, causant des dommages importants à divers aspects politiques, économiques et sociaux. Face à ce fléau, le débat public s'intensifie, les discours s'amplifient, alternant menaces et promesses. Néanmoins, vu la faiblesse -ou l'absence- de toute volonté politique et son incapacité à assumer ses responsabilités, les actions systématiques et efficaces restent à un niveau minimal, largement en deçà de la gravité de la situation et des initiatives sérieuses nécessaires à l'édification et au développement d'un système national basé sur l'intégrité.

Ce chapitre examine en résumé cette réalité négative et ses défis, mettant en garde contre toute négligence de la question de la corruption dans les projets de réforme et de développement au Liban, et offre des suggestions pratiques pour le développement d'un Système d'Intégrité National (NIS), en espérant ainsi fournir des outils efficaces pour prévenir et lutter contre la corruption.

1 - Définition de la corruption

« *Transparency International* » a défini la corruption, très brièvement, comme un « abus de pouvoir à des fins privées ». Cette définition trouve de nombreuses expressions dans les secteurs publics et privés, les administrations centrales et autonomes, les plus importantes étant les pots-de-vin, le népotisme et le favoritisme, les détournements de fonds, l'exploitation de la fonction publique, l'enrichissement illicite, les nominations administratives qui ignorent le mérite, et la manipulation des procédures et résultats des adjudications publiques.

Notons que les gains propres générés par la corruption ne vont pas tous nécessairement directement à la source de corruption, mais profitent au passage à un grand nombre d'intermédiaires ; personnes privées, institutions et entreprises, partisans et proches des fonctionnaires corrompus. Ce fonctionnariat¹, au sens large du terme, établit le système de clientélisme politique libanais basé sur une corruption structurelle.

(*) Ghassan Moukheiber

(1) Le mot 'fonctionnaire' désigne, tel que le définit le droit pénal ainsi que différentes lois libanaises, y compris la loi sur l'enrichissement illicite, un très grand nombre de personnes nommées ou élues à la fonction publique, cela comprend à la fois : le président de la république, le premier ministre, le président de la Chambre des députés, les députés, les juges, les directeurs généraux et autres employés des différentes fonctions civiles et militaires, les chefs et les membres des conseils municipaux et élus.

2 - Conséquences de la corruption

Les institutions locales et internationales compétentes ont dénoncé unanimement la corruption et ses conséquences néfastes sur divers aspects de la vie politique, économique et sociale : La corruption coûte cher à l'Etat et à la société, freine le développement, frappe le principe d'égalité entre les citoyens, mine la confiance entre les citoyens et les institutions politiques et administratives de l'Etat, provoque une pollution de l'environnement et une dégradation de la santé publique, entrave l'efficacité des services publics tels que l'électricité et l'eau, et constitue un obstacle majeur à surmonter pour la mise en place d'un état de droit et des principes de bonne gouvernance².

Les inconvénients de la corruption sont aggravés par le système confessionnel du Liban qui est souvent à l'origine même de cette corruption, de sorte que les groupes sectaires et leurs dirigeants respectifs deviennent des concurrents qui se partagent les ressources de l'Etat en mettant en place des réseaux de clientélisme où les dirigeants veillent aux intérêts de leurs communautés aux dépens de l'intérêt général.

3 - L'Etat de la corruption au Liban

Non seulement l'existence même de la corruption au Liban n'est plus sérieusement remise en question par quiconque, mais tous s'accordent à dire que cette corruption est si importante qu'elle ne se limite pas aux démarches administratives quotidiennes.

Ci-après quelques manifestations de ce fléau :

Indicateurs : L'indice de perception de corruption 2016 publié par *Transparency International*, révèle la dégringolade du Liban au plus bas de l'échelle des pays les plus corrompus au monde, le plaçant à la 123^e place sur 167 de son classement mondial, et 13^e sur 19 au classement des pays Arabes.

Discours politiques : Des déclarations politiques tous azimuts dénoncent régulièrement la gravissime expansion de la corruption au plus haut niveau au Liban. Certains partis et autorités politiques présentent la lutte contre la corruption comme un de leurs objectifs. Fait intéressant, un certain nombre de partis politiques accusent leurs opposants des plus laides pratiques de corruption tout en vantant l'intégrité de leurs propres membres.

Mouvements de citoyens et actions collectives : Après avoir été longtemps réservées à l'élite, les actions collectives se sont amplifiées en 2016 et ont pris dès lors un caractère populaire. Les partisans de l'anti-corruption ont été à l'origine des manifestations qui ont secoué

(2) Comme indiqué dans l'introduction de la « Convention des Nations Unies contre la corruption » : « Les États Parties, sont préoccupés par la gravité des problèmes que pose la corruption et de la menace qu'elle constitue pour la stabilité et la sécurité des sociétés, en sapant les institutions et les valeurs démocratiques, les valeurs éthiques et la justice, et en compromettant le développement durable et l'état de droit ...Préoccupés également par les liens qui existent entre la corruption et d'autres formes de criminalité, en particulier la criminalité organisée et la criminalité économique, y compris le blanchiment d'argent ... »

Beyrouth ainsi que d'autres régions. Ces revendications, largement médiatisées par de nombreux débats politiques télévisés, ont dévoilé la corruption endémique à de larges audiences. En outre, un nombre d'associations spécialisées dans la lutte contre la corruption ont été très actives, citons la « *Lebanese Transparency Association-No corruption*, » la branche libanaise de « *Transparency International* ». A cette occasion, de nouvelles associations ont également vu le jour, comme par exemple, l'association « *Saker eddekané* ».

4 - Cadre général de la lutte contre la corruption

Tout comme la lutte contre la criminalité grave, la lutte contre la corruption repose sur deux piliers :

Premièrement– La Prévention : Elle est basée principalement sur la transparence qui permet de mettre en évidence toutes les démarches et transactions qui pourraient être entachées (parce que la corruption prospère dans les transactions secrètes et non-transparentes) et aussi pour développer le service public, en simplifiant les transactions et en minimisant le contact entre la personne requérante et l'employé de la fonction publique (en particulier par le développement de l'e-gouvernement).

Deuxièmement – La lutte anti-corruption : C'est le pilier dissuasif. Il est basé sur un système de contrôle et de responsabilisation efficace et intégré pour décourager les bénéficiaires de la corruption, en rendant son coût bien supérieur à ses avantages. Cela sous-entend la mise en place de poursuites et procès judiciaires, administratifs et disciplinaires, capable d'imposer des sanctions sévères d'emprisonnement, des amendes, de dommages-intérêts et du recouvrement d'avoirs résultant de la corruption, ainsi que le congédiement de l'employé corrompu de la fonction publique, administrative ou politique.

L'application et le développement de ce modèle intégral de prévention et de lutte contre la corruption n'est plus seulement un vœu politique, il devient une obligation juridique internationale depuis l'adhésion du Liban le 22 avril 2009, avec 177 pays dans le monde, à la convention des Nations Unis pour la lutte contre la corruption. Aux termes de cette convention, l'Etat libanais s'engage à adopter un nombre de réformes structurelles dans la législation libanaise, et se réserve d'introduire un nombre d'autres initiatives utiles au combat contre la corruption. La convention stipule en outre l'obligation pour le Liban de présenter des rapports internationaux autour des mesures prises en exécution de ses obligations joint à un règlement spécifique de vérification et d'évaluation internationale des rapports et des efforts prodigués.

Les principaux défis pour la prévention et la lutte contre la corruption au Liban

Quiconque, au Liban, cherche à prévenir et à lutter contre la corruption, est confronté à un certain nombre de défis majeurs. Nous les examinerons successivement, dans ce qui suit, et ferons des suggestions pratiques pour les surmonter. Voici, en résumé, les lignes directrices :

- Elaborer une stratégie et un plan d'action, et prévoir l'implication dans les mécanismes régionaux et internationaux.
- Elaborer les lois anti-corruption.
- Développer l'autonomie et l'efficacité des pouvoirs et autorités de contrôle et responsabilisation.
- Soutenir la volonté politique de lutte contre la corruption à travers « l'alliance des personnes intègres » et l'exécution des réformes requises.

Premièrement : Elaborer une stratégie, un plan d'action national et l'implication dans les mécanismes internationaux et régionaux

1 - Elaborer une stratégie et un plan d'action national de lutte contre la corruption.

Le premier défi de l'Etat Libanais, aujourd'hui, est de planifier la lutte contre la corruption par l'élaboration d'une stratégie nationale accompagnée d'un ou plusieurs plans d'action. Une étude explicite et détaillée doit évaluer au préalable la disparité qui existe entre la réalité des lois et institutions libanaises et les objectifs souhaités dans la Convention internationale.

Après de nombreuses années marquées par l'absence de planification et de coordination entre les autorités publiques et les organismes impliqués dans la lutte contre la corruption, le Liban marque enfin un point en adoptant une nouvelle approche qui devra être contrôlée, suivie, et encouragée jusqu'à l'élaboration d'une stratégie intégrée. Les éléments de cette nouvelle approche comprennent essentiellement les étapes suivantes :

A - La formation d'un comité ministériel en 2011, dirigé par le Premier Ministre, comprenant le ministère des Finances, le ministère de l'Intérieur, le ministère de la Justice et le Bureau du Ministre d'État pour la Réforme Administrative, soutenu par un comité technique comprenant divers ministères et autorités judiciaires et pouvoirs et autorités de contrôle engagés dans la lutte contre la corruption. La Commission a travaillé avec l'organisation « Parlementaires Arabes contre la corruption » et le « Programme des Nations Unies pour la lutte contre la corruption dans la région arabe » durant la période (2012-2014) et a obtenu un ensemble de résultats fondamentaux ; néanmoins, le rythme de ces efforts s'est ralenti au cours des deux dernières années.

B - La formation, en 2016, d'un sous-comité présidé par le ministre d'État pour la Réforme Administrative à partir des deux comités précédents. Ce nouveau comité doit œuvrer à la formulation d'une stratégie nationale libanaise pour combattre la corruption. Le défi pour le Liban, c'est de prendre pour point de départ la réalité libanaise, tout en s'inspirant des meilleures pratiques comparatives internationales qui ont été couronnées de succès pour lutter contre la corruption de manière efficace.

Dans le cadre du discours sur les stratégies et plans d'action, il est essentiel de noter les deux remarques suivantes :

« Quand on est incapable de traiter l'ensemble, on ne doit pas tout abandonner ». L'élaboration de la stratégie générale de l'Etat devra, sans doute, inclure une dimension sectorielle, notamment pour ce qui concerne les traitements préventifs (comme la simplification des transactions) et de contrôle (comme le durcissement en matière de poursuite des fraudeurs), de sorte que l'accent soit mis sur un nombre spécifique de secteurs où se concentre, bien plus que dans d'autres, la corruption, comme l'administration des douanes et le cadastre.

« Adopter l'approche du puzzle, plutôt que celle de la pyramide » : On peut discuter indéfiniment des réformes prioritaires à inclure dans les plans stratégiques et les plans d'actions, comme par exemple, quel projet de loi devrait être promulgué en priorité compte tenu de son importance et de sa valeur ajoutée dans la lutte contre la corruption. (Cela ressemble analogiquement à la construction d'une pyramide en partant de la base, l'élément le plus important, pour arriver au sommet, l'élément moins important). Mais l'approche que nous avons considérée comme étant la meilleure, est celle d'agir en prenant des mesures opérationnelles, quelles que soient leur importance, tant que les éléments sont réunis pour leur mise en œuvre, participant en cela à une stratégie plus globale (comme assembler les morceaux disponibles d'un "puzzle" et attendre l'opportunité de rassembler le reste des morceaux et compléter le tableau).

2 - S'impliquer dans les mécanismes régionaux et internationaux

La Convention des Nations Unies contre la corruption constitue un cadre qui stimule les États membres, tel que le Liban, afin de les inciter à entreprendre la planification stratégique appropriée. De même qu'elle comporte une dimension de suivi et d'évaluation des efforts des États membres par le biais du mécanisme de l'Examen Périodique Universel (EPU).

Il ne faudrait pas sous-estimer l'importance actuelle des mécanismes internationaux qui sont devenus un véritable outil de pression sur les États. Il suffit de rappeler l'ampleur de l'impact des institutions financières internationales sur le parlement libanais, dans la façon dont ce

dernier a été obligé, en 2016, d'approuver à la hâte les dispositions concernant les législations financière et fiscale.

Après des années de réticence quant à l'implication sérieuse dans les mécanismes des Nations Unies pour la mise en application de la « Convention des Nations Unies contre la corruption », le Liban adopte une approche nouvelle dont il s'agit de prendre acte, suivre et encourager jusqu'à son accomplissement intégral. Quant aux éléments de cette nouvelle approche, ils comprennent essentiellement les étapes suivantes :

A - Le Liban a participé à la première phase de l'examen périodique de la *Convention des Nations Unies*³ pour mettre en œuvre les dispositions des deux chapitres III et IV, respectivement, « criminalisation et application de la loi » et « coopération internationale ». Le Liban a également publié le rapport d'auto-évaluation, devenant ainsi le premier pays arabe à prendre cette initiative de son propre chef ; il a en outre consenti à rendre public le rapport dans son intégralité. Le Liban, sous l'impulsion du ministre de la justice, a rejoint l'ère de la transparence internationale qui réclame la participation de la société civile au processus de révision.

B - En Juin 2016, la deuxième phase de révision de la mise en œuvre des chapitres II (mesures préventives) et V (récupération des actifs) de la Convention, a été lancée pour une période de cinq ans. Le Liban a été sélectionné pour procéder à la révision lors de la troisième année de cette session ; sachant qu'il venait d'accomplir volontairement et au préalable l'auto-évaluation de ces deux chapitres.

C - Le Liban et ses ministères ainsi que divers organismes engagés dans la lutte contre la corruption ont participé au « Réseau Arabe des organisations anti-corruption » fondé en 2008, et qui groupe actuellement 47 ministères et organisations de 18 pays arabes, et des membres observateurs de pays associés, ainsi qu'une organisation non-gouvernementale. Le PNUD et d'autres organisations internationales appuient ses travaux. L'adhésion du Liban au réseau a joué un rôle positif pour le renforcement des capacités au sein de l'administration et de la justice, et nous espérons que ce rôle va être élargi afin de faire profiter d'autres et développer davantage les capacités, surtout que l'Etat n'a pas encore suffisamment recueilli le fruit de sa participation au réseau.

(3) Le mécanisme de l'examen périodique de la mise en œuvre de la Convention a été approuvé par les Etats parties en vue de leur permettre d'identifier les lacunes entre la Convention et la législation nationale et de développer l'assistance technique dont ils ont besoin pour assurer que les obligations découlant des demandes sont en conformité avec la Convention. L'examen se fait en préparant une auto-évaluation afin d'être revue par des experts des deux états requérants choisis par tirage au sort. Le résumé du rapport final sera publié lors de l'achèvement de l'élaboration.

Deuxièmement - Elaboration de lois efficaces suivant les normes internationales

L'évaluation du système législatif libanais relatif à l'intégrité, la transparence, la prévention et la lutte contre la corruption, révèle qu'il est très incomplet (un certain nombre de lois prescrites dans la « Convention des Nations Unies » n'ont pas encore été promulguées), et parfois inefficace (certaines lois ont des lacunes qui limitent de leur efficacité et les empêchent d'atteindre les buts qu'elles sont censées atteindre).

Ce qui implique donc l'élaboration de nouvelles lois ou la modification des lois imprécises pour atteindre un système législatif tel que requis par la « Convention des Nations Unies », et selon les règles de l'art.

Avant d'examiner la liste des lois nécessaires, arrêtons-nous sur les critiques avancées généralement dans le cadre de la réforme législative :

1 - Problèmes en relation avec le développement de la structure juridique anti-corruption

A - La loi et la pratique

Les lois libanaises sont généralement considérées plutôt comme appropriées, mais on dénonce souvent leur défaut d'application, que ce soit par négligence, par manque de responsabilité, ou pour la protection de la corruption et des corrompus, ou bien encore, par absence de volonté politique sérieuse pour la lutte contre la corruption. La plupart du temps, ces doutes sont justifiés et la bonne application des lois fait défaut. A titre d'exemple les lois pénales qui criminalisent les actes de corruption d'une façon appropriée (comme les pots-de-vin et l'abus de pouvoir) ; nous constatons, en revanche, que les poursuites pénales et les procès disciplinaires sont très rares.

Cependant, il faut aussi souligner que l'échec de la lutte contre la corruption est souvent dû à l'absence d'instruments juridiques nécessaires (en particulier des lois liées à la prévention de la corruption) ou à l'inefficacité des lois pour diverses raisons (en particulier, les lacunes, intentionnelles ou non, dans la formulation de leurs dispositions, ou la faiblesse des autorités de contrôle et responsabilisation), de sorte que les lois deviennent des formules creuses dénuées de sens. L'expression « **Il est vain de remplir le panier avec de l'eau** » prend ici tout son sens.

B - Choix de l'approche institutionnelle ou de la peur du scandale

La lutte contre la corruption est souvent limitée à la dimension du scandale, à savoir l'annonce et la divulgation des actes de corruption dans les déclarations et les activités politiques ou dans les médias (en particulier les médias d'investigation). Cette approche par le scandale est nécessaire, mais reste insuffisante. Il devient vite évident que la protection politique, la

faiblesse ou l'absence des pouvoirs et autorités de contrôle et responsabilisation, dans la majorité des cas, ne permettent pas un suivi efficace et significatif des pratiques de corruption, de sorte que les individus corrompus ou accusés de corruption restent impunis autrement dit " crimes sans criminels ". Et comme dit l'adage : " les chiens aboient et la caravane passe ".

La solution se trouve donc dans le développement du « Système d'Intégrité National », défendu par un ensemble de lois efficaces pour la prévention de la corruption et pour punir toutes les pratiques de corruption, sans exception. Cela suppose également l'amélioration de l'efficacité des pouvoirs et autorités de contrôle et responsabilisation.

C - Le Liban, ses ministères et les diverses institutions concernées par la lutte contre la corruption ont adhéré au réseau des institutions arabes des organisations anticorruption que dirige le programme des Nations Unies pour la lutte contre la corruption dans la région arabe, en coordination avec un réseau similaire d'organisations de la société civile arabe. L'adhésion du Liban a joué un essentiel dans la formation de capacités spécialisées dans le domaine à la fois dans l'administration et la justice. Nous avons bon espoir d'élargir le champ de cette adhésion pour profiter encore plus d'expériences similaires et développer encore plus de capacités.

2 - Les nouvelles lois les plus nécessaires

Les nouvelles lois nécessaires au parachèvement du système national d'intégrité s'inscrivent, d'une part, dans le cadre des outils de prévention de la corruption, et d'autre part, dans le cadre des lois et normes de nature pénale ou disciplinaire qui concernent le comportement des fonctionnaires. En voici les plus importantes dans ce qui suit :

A - Garantir le droit d'accès à l'information

Il est désormais inutile de prouver l'impact de la transparence sur l'efficacité de la prévention, en premier lieu, puis de la lutte contre la corruption, en second lieu. Notre conviction est qu'il manque au système législatif libanais une loi efficace garantissant à toute personne le libre accès aux informations la concernant, en particulier pour tout ce qui touche aux contrats et aux transactions effectués par l'Etat et les municipalités.

Un projet de loi pour « le droit d'accès à l'information » est en attente pour approbation à la commission générale du parlement, après avoir été dument débattu et approuvé par la commission administration et justice. Il est intéressant de noter que cette proposition, défendue par le député Ghassan Moukhaiber avec le concours de députés de différents groupes parlementaires de la coalition « Parlementaires libanais contre la corruption », en date du 9 avril 2009, fut rédigée, plus tard, en collaboration avec un groupe important

d'organisations de la société civile, de ministères et d'experts libanais et internationaux dans le cadre du « Réseau national pour promouvoir le droit d'accès à l'information ».

L'élément le plus important prévu par le projet de loi, c'est de permettre à chacun d'exercer son droit d'accès à l'information et aux documents détenus par l'administration (d'après la loi, l'administration au sens large du terme comprend la magistrature, les municipalités, les organismes indépendants et les entreprises privatisées). L'accès à l'information est considéré comme la règle, alors que son interdiction constitue l'exception nécessairement objet d'une liste limitative des interdictions. De même, la loi oblige l'administration à publier des rapports et documents administratifs, surtout ceux concernant son propre budget, ainsi qu'à justifier ses décisions et à régler l'organisation des démarches et les procédures requises pour la demande d'information et de plainte en cas de rejet.

B - Protéger les dénonciateurs de la corruption

L'entrave la plus importante aux enquêtes et aux poursuites des crimes de corruption est le manque de preuves et la difficulté de faire comparaître des témoins qui craignent pour leur vie et leur emploi, ou tout simplement, parce que rien ne les encourage à divulguer l'information dangereuse au public : « Eloignes-toi du risque et chante », dit le dicton. De plus, un certain nombre de journalistes ayant dénoncé la corruption, ont été harcelés et poursuivis par des calomnies et autres propos diffamatoires. Ce qui soulève la nécessité aujourd'hui, pour la loi libanaise, de protéger de façon appropriée les dénonciateurs de la corruption.

En ce moment, un projet de loi pour « la protection des dénonciateurs de la corruption » est soumis à la commission générale du parlement, après débat et approbation par la commission de l'administration et de la justice, comme l'exige la constitution. Ce projet de loi a été présenté, de même que pour le « droit d'accès à l'information » par le député Ghassan Moukhaiber, avec un groupe de députés de différentes coalitions parlementaires soutenant le groupe des « Parlementaires libanais contre la corruption » en date du 9 Avril 2009, après avoir été élaboré dans le cadre du « Réseau national pour la promotion du droit d'accès à l'information ».

L'essentiel de ce projet de loi : Motiver les dénonciateurs de la corruption en leur offrant diverses compensations (provenant du Trésor ou par le biais de restitutions d'avoirs), en assurant leur sécurité personnelle et la stabilité de leur emploi, ainsi que la protection des sources lorsque la dénonciation passe par la publication.

C - Systèmes d'éthique du fonctionariat

Outre les lois, l'expérience comparative a montré que les règles d'éthique professionnelle sont nécessaires pour ajuster le comportement des politiciens (députés, ministres, etc...) et tous les fonctionnaires ainsi que les représentants des pouvoirs publics (juges, entrepreneurs

et conseils municipaux, entre autres). Ces règles d'éthique permettent de différencier les comportements positifs (actions permises) des comportements négatifs (actions interdites). Cependant, le développement de ces règles d'éthique reste inutile, s'il n'est accompagné par un système d'application efficace, comme les organes disciplinaires à la magistrature et dans la fonction publique.

Un ensemble de règles d'éthique ou « codes de conduite » ont été mis en place par le ministère d'Etat pour le Développement et la Réforme Administrative concernant la fonction publique. Enoncées plus clairement, les règles concernant les autorités judiciaires ont été inspirées par les principes internationaux « *Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire* » ; des règles concernant les comportements politiques ont été émises par les églises chrétiennes du Liban. De même, « *l'Organisation internationale des parlementaires contre la corruption* » a publié un guide sur l'élaboration de la réglementation en matière d'éthique pour les députés et les ministres.

Ces diverses dispositions doivent cependant être prudemment rassemblées et rédigées dans une formule obligatoire susceptible d'être appliquée par un système disciplinaire efficace et intégré.

3 - Les principales lois à mettre au point

De nombreuses lois en vigueur comportent des lacunes qui entravent leur efficacité. Nous examinerons, ci-après, les plus importantes :

A - La réforme de la loi sur l'enrichissement illicite

En dépit des soixante années et plus depuis sa promulgation, la loi sur l'enrichissement illicite a été très peu utile aux efforts anti-corruption au Liban, surtout qu'aucune plainte sur l'enrichissement illicite n'a été formulée et fait l'objet de poursuites, en dépit des nombreux débats dans les sphères médiatiques, politiques et sociales sur la propagation de la corruption et le manque de transparence, et l'enrichissement illégal évident d'un certain nombre de fonctionnaires, y compris des politiciens. Ce qui implique la nécessité accrue de modifier la loi actuelle pour une meilleure efficacité.

La chose la plus étrange dans la loi libanaise sur l'enrichissement illicite, c'est qu'elle ne prévoit pas de crime spécifique ! Elle fait référence à d'autres crimes liés à la corruption prévus au code pénal, et qui sont à leur tour difficiles à prouver. La loi prévoit aussi d'autres actes criminels d'une façon vague échappant à toute pénalité !! Pire encore, les procédures sont trop complexes et exigent du plaignant des sommes exorbitantes.

La loi sur l'enrichissement illicite étant considéré comme un outil très efficace pour la lutte contre la grande corruption, on se devait de la développer. C'est sur quoi travaille actuellement

la commission de l'administration et de la justice en confiant son amendement à un sous-comité. Les principales modifications comprennent l'addition de la définition correcte et précise du délit d'enrichissement illicite, tel que défini par l'article 20 de la Convention des Nations Unies contre la corruption qui stipule textuellement : « Toute augmentation significative des actifs du [fonctionnaire] ne pouvant être expliquée de façon raisonnable par son revenu licite ». La nouvelle formulation a également développé des sentences punitives appropriées en plus des procédures efficaces.

B - L'amélioration des dispositions relatives aux déclarations de la situation financière

Malgré la grande importance qui doit être accordée aux systèmes de déclaration de la situation financière pour prévenir et soutenir la lutte contre la corruption, le système de déclaration financière libanaise n'est pas du tout efficace et demeure le pire au monde. Bien qu'il ait été promulgué dès le début de 1954, avant de fusionner avec la loi sur l'enrichissement illicite, il suffit de savoir qu'aucune des dizaines de milliers de déclarations déposées auprès de la Banque Centrale depuis la promulgation de la loi n'a été ouverte.

Le système libanais est caractérisé par le secret absolu ; et les moyens pour l'examen ou la vérification des informations n'ont jamais été disponibles de façon régulière, mais seulement à l'entrée en fonction et au moment de du départ ; et seuls les biens mobiliers et immobiliers sont pris en compte.

C'est l'une des lacunes juridiques les plus importantes qui incombe à la « Commission administration et justice » de corriger en coopération avec le PNUD. Le projet de réforme a été achevé par la sous-commission.

C - Mise en œuvre des différentes réformes sectorielles, simplification des opérations administratives et développement du « e-gouvernement »

Le gouvernement Libanais rencontre une série de problèmes, notamment la faiblesse de son organisation, les bas salaires de ses employés et ouvriers, la complexité des démarches et des services aux personnes, ouvrant la porte aux pot-de-vins, à la corruption, et à l'abus de pouvoir sous couvert de faciliter le travail et d'accélérer les transactions bureaucratiques.

Des plans pour l'amélioration de l'administration ont abondé, notamment : La restructuration des départements, la clarification des termes de référence des fonctions et leur description, l'automatisation des opérations administratives, le développement des capacités humaines de l'administration par la sélection de fonctionnaires selon leurs compétences et à travers des concours (non par nomination temporaire, par contrat, et autres moyens de contourner la juste attribution des postes) et l'augmentation des salaires en relation avec une nouvelle échelle salariale.

Quant aux mesures de réformes dont on commence à parler, elles consistent, pour chacun des départements, à la simplification de leurs relations avec les citoyens, en limitant, autant

que possible, la communication directe et personnelle entre le fonctionnaire et les demandeurs de services ou de transactions, notamment par le développement des démarches administratives électroniques à travers l'internet, ce qu'on appelle également l'« e-gouvernement ». Ces actions nécessitent des efforts continus et soutenus, de même qu'un financement approprié, dont les divers projets (préparés en particulier par le ministère d'Etat pour la Réforme Administrative) sont toujours en attente du passage à la phase d'exécution.

D - Développement des dispositions concernant le non cumul des fonctions et le conflit d'intérêts :

Les lois qui empêchent la duplication des fonctions (publiques et privées) et le conflit d'intérêt sont les moyens les plus efficaces de prévention de la corruption. La loi libanaise concernant les fonctions en comprend un certain nombre, notamment, l'interdiction du cumul des postes entre le parlement, le ministère et la présidence des institutions publiques, ainsi que l'interdiction pour les députés de contracter avec l'État dans divers autres domaines.

Reste que ces dispositions sont dispersées dans diverses lois et contiennent de nombreuses lacunes. Certaines réserves ont été soulevées dans des débats publics, mais sont restées lettre morte. Le ministère d'Etat pour la Réforme Administrative a déposé un projet de loi sur le conflit d'intérêts, qui nécessite quelques modifications et homologation ; il n'a pas encore été soumis au Parlement.

E - La réforme de la loi sur les marchés publics :

Les marchés publics gérés par l'État, les municipalités et les fédérations de municipalités, ainsi que par différentes sociétés de droit public, constituent le lieu idéal pour la propagation de la corruption, l'absence de transparence et d'égalité des citoyens devant la loi. Or les règles régissant ce domaine d'importance capitale, sont prescrites essentiellement dans les dispositions de la loi de la comptabilité publique ; ces règles n'ont pas pu mettre un terme aux diverses fraudes dans les adjudications et appels d'offres publics, au gaspillage dû à l'octroi de contrats par consentement mutuel, contrairement à la loi, le fractionnement de la valeur des marchés publics pour échapper aux contrôles des différentes autorités administratives et judiciaires, la collusion des soumissionnaires entre eux afin d'augmenter la valeur des marchés, ainsi que la réalisation de travaux de qualité médiocre, non conformes aux spécifications du contrat établi. D'autres irrégularités et pratiques illicites de ce genre pour contourner la loi conduisent en final à maximiser la dépense pour une qualité inférieure, et par conséquent, des services médiocres aux citoyens.

Pour toutes ces raisons, il a semblé utile de reconsidérer la loi sur les marchés publics (dits adjudications publiques) pour l'améliorer et en combler les lacunes. Cela suppose, par exemple, de retravailler le prix estimatif des opérations (ou « prix secret »), mettre

une limite aux pratiques de fractionnement des ventes et d'autres mesures illicites pratiquées, en plus du renforcement des pouvoirs et autorités de contrôle compétents, sujet qui sera traité ultérieurement. A noter qu'un projet de loi a été élaboré par le gouvernement mais il n'est toujours pas à l'ordre du jour des comités mixtes à qui il a été déféré.

Troisièmement - le développement des pouvoirs et autorités de contrôle et responsabilisation efficaces

Les normes juridiques ou morales n'ont aucune valeur si elles ne sont pas accompagnées d'une mise en œuvre effective, à savoir le contrôle strict de leur bonne application, la poursuite des infractions et le jugement des contrevenants par des autorités et des organismes suffisamment indépendants pour éviter toute ingérence dans leur travail, ayant des pouvoirs appropriés pour faire appliquer la loi de manière efficace, et pourvus de possibilités financières et fonctionnelles qui leur permettent de remplir leurs prérogatives de la meilleure façon. Ces autorités et différents pouvoirs sont désignés alternativement comme des : « organismes pour l'application de la loi » ou des « organismes de contrôle » ou bien encore des « pouvoirs de contrôle et responsabilisation ». Nous ferons référence à ces différentes fonctions par les termes suivants : « pouvoirs et autorités de contrôle et responsabilisation », ce qui reflète la vaste portée de leur fonction.

D'autre part, il faut veiller à ce que les organismes d'audit eux-mêmes ne deviennent pas, à leur tour, la proie de la corruption, parce qu'ils sont, comme toute activité humaine, sujets à l'erreur ou à la faiblesse, y inclus le camouflage de la corruption et la protection des corrupteurs et des corrompus. Comme dit le vieil adage : « Qui nous protégera de notre protecteur ⁴ ? » Pour cela, nous devrions renforcer ces organismes en élaborant leurs cadres de transparence et de contrôles internes et externes afin qu'ils soient protégés de la corruption et pour empêcher l'abus des pouvoirs qui leur sont conférés.

Quant aux organismes et autorités qui nécessitent des mesures de renforcement législatif, administratif et financier sérieux, ce sont d'abord les institutions déjà établies et nécessitant réforme, et d'autres restent à créer afin de compléter le « Système d'Intégrité National ».

1 - Développement des institutions en place

A - Le Parlement :

La première autorité constitutionnelle de contrôle étant la Chambre des députés, elle

(4) Expression empruntée au poète Romain de l'Antiquité, Juvenal, qui a formulé cette question au premier siècle après JC : *Quis custodiet ipsos custodes.*

détient ce qu'on appelle « la censure politique », et devrait être, par conséquent, l'autorité suprême à exercer le contrôle le plus efficace sur la corruption à grande échelle dans les différents organismes de l'Etat. Malheureusement, et depuis 1992, la Chambre des députés ne remplit pas efficacement cette fonction constitutionnelle au niveau de l'assemblée générale, et se contente simplement, d'assumer certains travaux de surveillance sur des commissions parlementaires éparses, sans efficacité réelle, (car les comités ne communiquent que rarement, voire presque jamais au public, leurs rapports de surveillance afin de prendre les mesures appropriées). Les chiffres parlent d'eux même : Premièrement, la Chambre des députés n'a approuvé aucun budget général ni aucune clôture de compte depuis 2005. Deuxièmement, depuis 1992, la Chambre des députés n'a tenu que 18 sessions de « Questions au gouvernement » (c'est-à-dire moins d'une session par an), tandis que le rythme moyen de réunions de ce type, dans les parlements du monde, est d'une fois par semaine !

Il serait trop long de passer en revue tous les faits et en analyser les causes. Nous nous contenterons, sur ce chapitre, de tirer les principales exigences pour le développement des travaux de la Chambre des députés en tant qu'autorité parmi les autorités anti-corruption :

- Lutte contre la corruption dans les élections législatives (et municipales), notamment par le développement d'un organisme indépendant, chargé de superviser les élections et les dispositions régissant le financement des campagnes électorales et des partis, ainsi que l'organisation de la publicité et des médias en rapport avec les élections.

- Examen et approbation des budgets de l'Etat et des clôtures des comptes publics sans délai.

- Améliorer l'efficacité et la qualité de la législation financière à la Chambre des députés à travers le développement de la capacité des députés ainsi que du comité des finances et du budget dans le suivi des affaires financières et fiscales par le biais de la mise en place d'une expertise interne spécialisée dans ce domaine ; ainsi que l'amendement de la loi sur la comptabilité publique pour le développement de la fonction d'audit financier, notamment par l'adoption du procédé et des mécanismes des « budgets de performance. »

- L'amélioration des outils traditionnels de contrôle parlementaire, en particulier les séances de « Questions au gouvernement », les pétitions et plaintes des citoyens, les séances de débats publiques, et les séances de débats sectoriels, les procédures pour l'élaboration de rapports adéquats, et enfin, la suppression du secret des réunions des commissions parlementaires (en particulier lors des séances de contrôle). L'ensemble de ces réformes et bien d'autres, ont fait l'objet d'un projet de loi déposé par le député Ghassan Moukhaiber dès 2004, toujours en attente d'être débattu à la Chambre des députés.

- Considérer comme ayant priorité, les propositions et les lois relatives à la lutte contre la corruption et la mise en place du « *Système National d'Intégrité* », et hâter leur

approbation en s'appuyant sur les meilleures expertises disponibles ainsi que sur les meilleures pratiques comparatives.

B - Pouvoir Judiciaire indépendant, intègre et efficace

Le pouvoir Judiciaire, étant une autorité indépendante, et représentant les tribunaux de niveaux et spécialités diverses, se distingue en tant qu'autorité suprême dans la poursuite des affaires de corruption considérées comme un crime grave. Ce contrôle judiciaire de la corruption est sans vigueur à cause de l'affaiblissement même des autorités judiciaires, qui est proportionnel à leur manque d'indépendance, d'efficacité et d'intégrité, ceci nonobstant un nombre de jugements courageux à l'actif de certains magistrats et tribunaux.

Nous n'exposerons pas ici les détails de la réforme du système judiciaire, pierre angulaire du développement du *Système d'Intégrité National* ; un autre chapitre de ce livre leur étant spécifiquement dédié.

C - Développement de l'indépendance, de l'efficacité et des pouvoirs accordés aux autorités de contrôle :

La fonction de contrôle et de responsabilisation administratifs constitue la première étape pour prévenir et combattre la corruption dans les services publics. Cette fonction revient aux ministres, aux directeurs généraux puis elle est relayée de façon hiérarchique au reste des fonctionnaires. Quant aux autres missions de contrôle qui doivent être développées, elles sont gérées par des organismes de surveillance nombreux et variés qu'il serait utile de rappeler dans la liste suivante :

- La Cour des comptes « *Diwan al Mouhasaba* ».
- La Commission d'inspection centrale incluant l'Office des adjudications.
- La Commission disciplinaire suprême.
- Le Conseil de la fonction publique.

Si nous analysons leurs lois et leurs performances, (comme le fait actuellement la commission de l'administration et de justice, qui travaille à l'évolution des lois régissant la Cour des comptes, la Commission d'inspection centrale et la Commission disciplinaire suprême), nous constaterions que de nombreuses lacunes, intentionnelles ou non, affectent leur indépendance et leur pouvoir (en particulier les organes de surveillance), leur organisation, leur potentiel financier et humain (vu que la majorité de ces organismes manquent du cadres adéquat de juges et de fonctionnaires) et leur capacité à communiquer les uns avec les autres, à coordonner leurs actions, et à échanger de façon appropriée avec la Chambre des députés.

D'ailleurs, il serait impossible de développer une stratégie anti-corruption et un Système d'Intégrité National, avant d'avoir comblé, avec précision, toutes les lacunes mentionnées ci-dessus, et donné aux organismes correspondants les moyens nécessaires pour agir.

2 - Création de nouveaux pouvoirs et autorités de contrôle :

A - Médiateur de la République

Une Loi concernant la création d'un « Médiateur de la République » a été promulguée en 2004, mais ce médiateur n'a pas encore été nommé au Liban, en dépit de la généralisation de cette institution dans plusieurs pays (la majorité des pays arabes l'a adoptée, bien que sous des appellations différentes). Assumant, directement ou indirectement, un rôle important dans la lutte anti-corruption, cette institution facilite, par la médiation, le règlement des différends entre les citoyens et l'administration, et publie des rapports annuels et spéciaux contenant les suggestions du médiateur pour le développement de l'administration et la réduction des conflits qui la paralysent et cela concerne, en particulier, la corruption.

Il est crucial d'accorder au médiateur de la République l'importance qu'il mérite, en accélérant sa nomination par le Cabinet des ministres, conformément à la loi en vigueur, et lui permettre de mettre en place les différents décrets réglementaires concernant son institution, et lui fournir des capacités financières et humaines suffisantes pour accomplir sa tâche.

B - Un organisme national et indépendant pour la lutte contre la corruption

La Convention des Nations Unies a souligné la nécessité d'établir un ou plusieurs organismes anti-corruption ; l'expérience mondiale comparative ayant démontré leur succès. Signalons notamment, les deux organismes d'intégrité et de lutte contre la corruption du Maroc et de la Tunisie, qui ont été créés et qui ont acquis des pouvoirs importants dans ces deux pays arabes grâce à leurs constitutions respectives.

Il n'existe pas encore un tel organisme au Liban. Une première proposition dans ce sens a été déposée par le député *Robert Chanem*, dans le cadre de la commission de modernisation des lois, puis une seconde version modifiée, en 2009, par un groupe de députés de différentes coalitions parlementaires réunis dans le groupe des « Parlementaires libanais contre la corruption », formulé dans le cadre du « Réseau national pour la promotion du droit d'accès à l'information ». Le débat autour de cette proposition est parvenu à un stade avancé dans la Commission de l'administration et de la justice en préalable à sa soumission à l'assemblée plénière du Parlement.

Quatrièmement – Développer la volonté politique de construire un Système d'Intégrité National grâce à « l'alliance des personnes intègres » et exécuter les travaux requis

Reste le plus grand défi, celui qui consiste à développer la volonté politique nécessaire pour mettre en œuvre l'ensemble des éléments ci-haut présentés, sur la base d'une stratégie nationale et d'un plan d'action précis. Autrement dit, encourager la Chambre des députés, le Conseil des ministres, le pouvoir judiciaire et les diverses autorités et pouvoirs de contrôle compétents à promulguer des lois et décrets, à prendre les décisions appropriées pour la construction et le développement d'un Système d'Intégrité National efficace, et utiliser les outils de ce système pour poursuivre à la fois les corrupteurs et les corrompus.

Devant ce défi se dressent des obstacles innombrables, à savoir :

- La question illustrée par le dicton : « *Son gardien est son voleur* ». Comment pouvons-nous espérer de politiciens qui profitent de la corruption, la mise en œuvre éventuelle de réformes qui conduiraient, tôt ou tard, à la suppression de leurs avantages ?

- La question de la poursuite de la petite corruption au risque de laisser échapper la grande : Comment donner de la crédibilité aux efforts de lutte contre la corruption si elle ne censure que la petite corruption, alors que les gros bonnets administratifs et politiques réussissent à se faufiler à travers les mailles du filet ? Sachant que la corruption comme le poisson « s'use par la tête », c'est par là que doit commencer la lutte contre la corruption, et comme dit l'adage « Pour laver les escaliers, on doit commencer par le haut ».

Tout en reconnaissant la difficulté de surmonter ces obstacles politiques, il est intéressant de noter que la volonté politique n'est pas quelque chose de figé dans le temps ou de rigide dans ses outils ou ses agents de changement. Il serait donc opportun de bénéficier des changements qui se font aussi bien à l'échelle nationale qu'internationale, et de les inclure, progressivement, dans la mise en œuvre du Système d'Intégrité National, en utilisant, même de façon incomplète, les outils disponibles.

Consolider l'Alliance des personnes intègres

Le but étant de développer et soutenir la participation et la coopération des politiciens réformateurs, des citoyens et des organisations de la société civile dans la lutte contre la corruption. Cette équation repose sur les hypothèses et les propositions suivantes :

- **Les personnes intègres existent, même s'ils sont rares** : On trouve dans les différentes autorités et à différents niveaux de l'Etat (à la Chambre des députés, au Conseil des ministres, dans le pouvoir judiciaire, les forces de sécurité, l'administration, les municipalités, les autorités

de contrôle) des individus intègres, qui accomplissent leur travail correctement, ainsi que des partis et groupements politiques qui ne sont pas encore contaminés par la corruption, qui aspirent à en sortir, ou qui ont adopté officiellement un programme incluant des éléments de lutte contre la corruption.

• **La politique est trop dangereuse pour être laissée aux seuls politiciens :** Cette prédication signifie que le développement du système d'intégrité nationale, qui est un acte politique par excellence, n'est pas réductible aux politiciens seuls, ni aux citoyens dans leur individualité, mais résulte de la symbiose des efforts des divers organismes communautaires, entre autres :

Les médias (en particulier par le développement de programmes liés à la divulgation de la corruption).

Les associations spécialisées dans la lutte contre la corruption (comme la « Lebanese Transparency Association-No Corruption ») et d'autres comme l'association « *Saker eddekané* » (ferme la boutique).

Les groupements politiques et quasi-politiques qui se sont positionnés de façon claire et officielle par des programmes de combat contre la corruption, tels que les groupes, « *Tilit rihitkon* » (Vous sentez mauvais) et « *Badna nhasib* » (Nous demandons des comptes).

Les syndicats et les associations de professions libérales (comme le syndicat des enseignants).

Coopération : Il incombe d'élaborer des cadres et une nouvelle culture de coopération entre les différents membres de l'Alliance des personnes intègres pour réaliser des actions communes, telles que :

La formulation conjointe des ébauches de projets de lois et décrets (semblable à l'expérience réussie du « Réseau libanais pour le droit d'accès à l'information »).

Elaborer des cadres permanents pour la coopération dans la formulation des lois spécialisées pour la lutte anti-corruption (similaires au cadre qui a réuni des députés de diverses coalitions politiques : « Parlementaires libanais contre la corruption »).

o Déposer des plaintes et des poursuites auprès de divers pouvoirs et autorités de contrôle compétents et en assurer le suivi judiciaire, médiatique et populaire.

o Organiser les mouvements populaires nécessaires pour faire pression dans le sens des actions souhaitées.

o Le suivi des rapports de l'Etat Libanais aux organismes internationaux compétents, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre de la « Convention des Nations Unies contre la corruption » et l'utilisation de la pression internationale pour aider à développer les lois et les politiques locales.

Vers une stratégie nationale de développement durable*

Le Liban a toujours été sujet à des fluctuations importantes et rapides des taux de croissance économique, presque toujours causées par des facteurs exogènes, non économiques, tels que les événements politiques, tant au niveau national et régional, ou l'instabilité qui donne lieu à des dérives sécuritaires. Des écarts considérables dans la croissance du PIB ont été enregistrés, telle qu'une chute de 8% en 2010 à 1% en 2015, et le passage très probable au niveau zéro ou à un chiffre négatif cette année.

Cette volatilité extrême a affecté la prévisibilité économique, rendant la fiabilité de toute planification des investissements incertaine. Ce problème a été aggravé par l'incapacité des gouvernements successifs à effectuer les réformes nécessaires et à utiliser les outils adéquats pour atténuer cette imprévisibilité, comme une politique économique claire et cohérente à moyen et long terme, un environnement fiscal qui permette la visibilité et la continuité en évitant les décisions fiscales ad-hoc et arbitraires, et une réglementation simplifiée qui favorise les investissements en éliminant les exigences et les formalités administratives pléthoriques.

Notre initiative a été lancée dans le Bureau du Président du Conseil des Ministres en Juillet 2014. Nous sommes partis du principe que si le Liban était sujet à tant de fluctuations de ses taux de croissance, c'était parce que son modèle économique n'avait pas su préserver une certaine stabilité face à l'environnement politique du pays. En conséquence, il était important d'imaginer et de construire un modèle alternatif qui introduirait un élément de durabilité à l'équation économique, ce qui permettrait d'atténuer, voire d'éliminer, les impacts négatifs des chocs politiques. En outre, nous avons l'ambition de croire que, ce faisant, le Liban pourrait retrouver un peu de son lustre passé en tant que centre économique de la région. Un tel modèle pourrait être mis en œuvre à travers une série de réformes incarnées par un nouvel arsenal juridique de lois et décrets.

(*) Shadi A. Karam

Nous avons commencé par faire un inventaire des études et plans existants dans les différents secteurs. Ce fut un effort essentiel et intensif parce que de telles études existent en nombre et ont souvent été réalisées avec l'aide de partenaires internationaux, tel que la Banque Mondiale. Il convenait donc, impérativement de prendre en compte les nombreux plans et programmes de réformes, existants, et tout en s'inspirant de leurs résultats, tirer des leçons des échecs passés pour proposer des solutions et des approches nouvelles.

Nous avons, dès lors, commencé la rédaction de ce qui deviendra le « Plan National de Développement » et qui est maintenant devenu « la Stratégie Nationale de Développement Durable (SNDD) », faisant suite aux diverses initiatives de l'Organisation des Nations Unies sur le développement durable. Nous parlerons dans ce texte, alternativement, du « Plan » ou « SNDD » pour signifier le même document.

Le Plan est ordonné selon les différents secteurs : les services publics (électricité, eau, traitement des eaux, énergies renouvelables, fret et transport, etc.) et les principaux secteurs économiques (l'industrie, l'agriculture, la finance et les banques, le marché financier, le tourisme, les zones économiques spéciales, le transit, l'éducation, le développement des capacités et le développement des ressources humaines, etc.). Dans chaque chapitre, nous avons essayé de faire le point sur les réformes prévues, les plans et les programmes existants, et d'analyser leurs lacunes ou leurs inefficacités avant de présenter des solutions alternatives complètes.

Les conséquences de la présence d'un nombre massif de syriens déplacés au Liban et de la crise syrienne sur l'économie nationale sont abordées dans un chapitre distinct. Des stratégies et programmes spécifiques visant à contenir et atténuer ces conséquences, sont également proposés dans ce chapitre.

L'exploration de la décentralisation comme un outil possible pour la réforme, et comme un moyen de mettre en œuvre les stratégies présentées dans le Plan , a également fait l'objet d'un chapitre distinct en raison de l'importance de cette obligation mentionnée dans la partie III de l'accord de réconciliation nationale signé à Taef, Arabie Saoudite, en Septembre 1989, et approuvé par le Parlement libanais le 4 Novembre 1989.

Notre tâche a été grandement facilitée par le fait qu'un projet de loi sur la décentralisation avait déjà été élaboré à l'initiative du président Michel Sleiman durant les derniers mois de son mandat, bien que ce projet n'ait jamais été envoyé au Conseil

des Ministres pour examen, ni transmis au Parlement pour promulgation, faute de temps, le mandat du président Sleiman touchant à sa fin.

Alors que nous terminions le projet du « Plan », l'initiative des « Objectifs de Développement Durable » venait d'être adoptée par l'Organisation des Nations Unies. Les Objectifs sont contenus dans le paragraphe 54 de la résolution des Nations Unies A/RES/70/1 du 25 Septembre 2015. Ils visent à mettre fin à la pauvreté, à soutenir la protection de l'environnement et la promotion de la prospérité pour tous dans le cadre d'un nouveau *programme de développement durable*. Chacun des dix-sept objectifs a des buts spécifiques à atteindre (169 en tout) au cours des quinze prochaines années. En votant favorablement la résolution, le Liban s'est engagé à prendre toutes les mesures nécessaires pour atteindre ces objectifs. Il est devenu, par conséquent, essentiel pour nous d'harmoniser le Plan avec cet agenda international. Nous avons, dans ce but, avec l'aide de l'ESCWA, et tout en utilisant une matrice développée par leurs soins, révisé le projet de texte initial, et à chaque fois que c'était possible, révisé chacun des plan/programme/réforme correspondants aux dix-sept Objectifs de Développement Durable (ODD).

Ce travail est actuellement en cours. Une fois terminé, nous allons aborder la dernière partie de la SNDD, à savoir, celle qui élabore l'ensemble des projets de lois et décrets qui devront être adoptés par le Conseil des Ministres avant d'être envoyés au Parlement afin de mettre en place chacune des réformes requises pour leur adoption.

Nous avons prévu, dans un premier temps, de présenter le document complet à tous les intervenants du secteur public pour recueillir leurs commentaires. Le texte résultant devrait ensuite faire l'objet d'un forum national auquel le secteur privé et la société civile seraient étroitement associés. Cette étape était essentielle afin que toutes les parties s'approprient le Plan et soutiennent activement sa mise en œuvre. Une telle initiative aurait trouvé sa place naturelle devant le Conseil Economique et Social. Cependant, compte tenu des circonstances, le Président du Conseil Economique et Social a invité l'auteur du présent chapitre à contribuer, au nom de l'équipe SNDD, à cet ouvrage sur l'Emergence du Liban. Enfin, le Plan devrait être approuvé par le Conseil des Ministres pour qu'il soit considéré comme la vision stratégique officielle du Liban. En ce qui concerne la durée nécessaire à sa mise en œuvre, il sera proposé des délais en fonction de la nature des réformes/plans/programmes requis. Mais 2030 devrait être la date limite pour

finaliser la mise en œuvre en conformité avec l'horizon des Objectifs de Développement Durable.

Quant au financement, notre évaluation préliminaire a montré qu'il ne constituera pas un obstacle à condition que la transparence et les mesures de gouvernance nécessaires accompagnent étroitement le processus. Cela nécessitera un réseau de structures créatives impliquant partenariat public-privé, privatisations, prêts bonifiés, investissements du secteur privé à partir des sources de financement nationales et internationales, institutions financières multinationales, participation des expatriés libanais, etc... Gérée de manière adéquate, cette initiative impliquera peu d'efforts budgétaires directes du Trésor public. Une recommandation qu'une part minimale de fonds publics soit engagée dans le processus a recueilli un soutien croissant parmi l'équipe de rédaction. D'abord, pour une question de bon sens ; un pays avec une dette publique équivalente à 139% de son PIB et devant augmenter de manière significative dans les années à venir, ne peut raisonnablement imaginer des plans de développement ambitieux financés par l'Etat. Par ailleurs, l'appareil étatique libanais souffre d'inefficacités structurelles qui risqueraient de faire dérailler le processus.

La notion largement acceptée est que tout ce qui est exigé de l'État est une planification cohérente, une gouvernance et une législation adéquate pour des réformes dynamiques. Si cela est réalisé de manière cohérente, le financement posera pas de problème.

L'objectif de la stratégie, comme mentionné plus haut, est de positionner notre économie de manière à lui permettre de maintenir une base interne suffisante pour la croissance, et la sauvegarder de l'incertitude politique afin de permettre au Liban de devenir et rester un acteur important dans l'environnement des affaires du Levant et de la région MENA.

Compte tenu de la difficulté à atteindre l'efficacité politique optimale et l'élaboration d'une politique solide axée sur l'intérêt national, nous nous sommes concentrés sur les actions qui permettent progressivement le développement d'une forme de viabilité macroéconomique qui pourrait être réalisable en dépit du fait que les institutions fonctionnent, et continueront à fonctionner à un faible niveau d'efficacité. Pour que la stratégie ait une chance d'être approuvée et d'avoir la moindre chance de réussir, il fallait être réaliste et tenir compte des difficultés du milieu des affaires dans le pays, ainsi que de l'existence d'une économie souterraine surdimensionnée.

Les lignes directrices du SNDD

Nous allons présenter brièvement, dans ce qui suit, une sélection des principales composantes de la SNDD et, pour chaque rubrique, sous une forme très abrégée, parfois sous forme de points seulement, les éléments clés de la stratégie concernée.

Il apparait clairement, dès le départ, que la nécessité d'une stratégie provient de l'insuffisance et de l'inadéquation des interventions, passées et actuelles, de l'Etat. Il n'est toutefois pas dans notre intention d'explorer, dans ce chapitre, les raisons de l'échec des administrations successives. Cela est montré en détail dans le document lui-même ; en effet, le résultat des expériences passées constitue la ligne directrice essentielle sur ce qui devrait être fait et les politiques qui doivent être évitées. Nous n'irons pas non plus, dans ce chapitre, fournir des détails sur la stratégie recommandée et les politiques connexes, cela étant largement couvert dans le document SNDD lui-même.

Électricité

L'électricité est l'une des questions clés au Liban en raison de la part démesurée qu'elle exige des finances publiques (8% des dépenses totales du gouvernement avec 1,6 milliard de dollars prévu pour 2016). Parallèlement, les niveaux faibles d'approvisionnement sont inacceptables, avec de graves conséquences sur l'économie ainsi que sur la qualité de vie qui a subi une détérioration continue au cours des 25 dernières années. Inverser le processus est conforme à l'ODD 7 et 11.

Quel que soit le point de vue, la réforme du secteur de l'électricité semble impossible sans ajouter une charge financière considérable sous la forme d'une dette supplémentaire à long terme. L'alternative serait le recours à des partenariats public-privé (PPP) ou des centrales électriques privées (IPP). La première option ne garantissant pas nécessairement des résultats compte tenu des inefficacités mentionnées ci-dessus ainsi que du bilan médiocre de l'Etat dans ce domaine*, il devient évident que l'implication du secteur privé est un facteur clé pour augmenter les chances de succès dans l'amélioration de l'offre et de la distribution.

(*) Selon le papier sur la « politique du secteur de l'énergie » publié en Juin 2010 par M. Gebran Bassil, ministre de l'Énergie et de l'Eau, et qui a servi de base à la loi 181 promulguée en Octobre 2011, il était prévu que la capacité de production de 4000 MW serait atteint en 2014 et 5000 MW après 2015, alors que nous sommes encore en dessous de 1800 MW mi-2016. Le papier indique également que « la mise en œuvre complète de toutes les initiatives stratégiques dans cette politique permettrait de réduire les pertes totales de l'EDL, de \$ 4,4 milliards en 2010 à zéro en 2014, date à laquelle le service sera assuré 24/24 heures avec la possibilité (pour EDL) de faire des profits à partir de 2015 (...) ».

Les autres mesures fondamentales à prendre comprennent :

- Passage rapide au gaz et élimination progressive du fuel, ce qui diminue le coût de fonctionnement, préserve la qualité des turbines, et abaisse les niveaux de pollution ;
- Approbation du projet de méthanier regazéifieur (FSRU) retardé depuis un moment et le doubler avec une unité au nord et l'autre au sud ;
- Approuver les deux nouveaux projets d'installation IPP à Selhata et Zahrani, et multiplier le nombre d'installations de production d'énergie pour atteindre les niveaux de l'offre mentionnée dans la loi 181 ;
- Améliorer le contrôle de la pollution sur les installations existantes, et imposer des limites strictes d'émission sur toutes les nouvelles installations ;
- Améliorer la collecte et la finalisation de l'installation de compteurs électroniques ;
- L'élimination progressive des subventions et la planification d'une augmentation équilibrée des tarifs pour éviter de pénaliser les secteurs productifs comme l'industrie, et les tranches de la population à revenus limités. Cette augmentation doit être programmée pour être introduite seulement après l'augmentation effective du nombre d'heures d'électricité fournies au public ;
- Finaliser l'achèvement du réseau sans lequel il sera difficile de gérer adéquatement l'offre ;
- Créer des incitations réelles pour les investissements dans les énergies renouvelables.

Eau

L'étude des réformes nécessaires dans les différents métiers de l'eau a montré que, dans l'état actuel des choses, il est impossible pour le gouvernement, qui affiche un déficit budgétaire de près de 8% du PIB, de se lancer dans le démarrage des travaux massifs que nécessitent l'amélioration des installations d'eau et la distribution. En conséquence, c'est vers les PPP que le gouvernement devrait orienter son action, en commençant par l'approbation du « Code de l'eau », qui est une condition préalable à l'obtention de financements des projets liés à l'eau par les institutions financières multinationales telles que l'Agence Française de Développement (AFD).

Tout progrès dans le secteur de l'eau, conformément à l'ODD 6, requiert du temps. En règle générale, les accords de PPP dans ce domaine s'étendent sur 30 à 35 ans, laissant assez de temps aux entreprises pour amortir les investissements élevés que ce secteur nécessite. Malgré de très grandes réserves d'eau et l'approvisionnement naturel, le Liban souffre de graves pénuries, de niveaux élevés de gaspillage et de fuites, et de la

pollution de plus en plus alarmante des rivières, des lacs et des nappes phréatiques, en partie à cause de la prolifération insuffisamment réglementée des puits artésiens.

L'amélioration de la situation, en s'alignant sur les recommandations de l'ODD, appelle à des réformes fondamentales et des actions dans les domaines de l'irrigation (expansion des zones à cultiver), des eaux usées et du traitement de l'eau ainsi que de l'eau potable, qui devraient être conçus pour corriger la dégradation de ce secteur, inverser les déséquilibres et avoir un effet durable sur la qualité, l'approvisionnement, et l'environnement. La seule solution et la plus rentable semble être le partenariat public-privé PPP.

Réhabilitation de l'Industrie et de l'Agriculture

L'industrie et l'agriculture au Liban ont souffert pendant des décennies de l'incapacité de l'État à concevoir et à mettre en œuvre un ensemble de politiques de soutien visant à réduire les coûts de production, à la mise en œuvre d'incitations, à l'ouverture de nouveaux marchés (localement et à l'étranger), à l'amélioration du transport de la production et au soutien d'une commercialisation efficace, en particulier, sur les marchés étrangers. La crise mondiale et la guerre en Syrie ont affecté gravement les exportations industrielles lesquelles ont diminué de près de 20%, passant de \$ 3,1 milliards en 2013 à \$ 2,5 milliards en 2015, entraînant le déficit de la balance commerciale des produits industriels à \$ 13,2 milliards en 2015.

Les mesures correctives pour se conformer aux ODD 8 et 15 impliquent les actions suivantes :

- Veiller à l'application des accords commerciaux existants tout en élargissant activement leur nombre ;
- Création d'une unité spéciale au sein du Ministère des affaires étrangères, chargée de superviser, en coordination avec le Ministère de l'économie et du commerce, l'application des accords commerciaux et d'éviter les barrières douanières non tarifaires ;
- Nommer rapidement des attachés commerciaux dans les ambassades libanaises dans les pays qui sont déjà importateurs de produits libanais. Ces attachés commerciaux seront convenablement formés pour offrir un soutien local aux exportateurs libanais, faciliter la pénétration du marché, et aider à l'organisation des unités de commercialisation ;
- Accélérer la conclusion des pourparlers en cours avec l'Union Européenne en faveur d'un accroissement des quotas, et cibler, d'une manière durable, une plus grande

ouverture des marchés européens et autres, aux produits libanais ;

- Consolider, au sein du Ministère de l'économie et du commerce, l'unité en charge de la surveillance de la qualité des exportations pour préserver la réputation de produits libanais ;

- Soutenir, par des incitations, le passage à des produits à forte valeur ajoutée ;

- Normaliser les formalités administratives afin d'aider à diminuer les coûts de production tout en optimisant l'efficacité ;

- Stabiliser l'encadrement fiscal pour permettre la planification à long terme et la prévisibilité de l'investissement ;

- Résister aux appels à un protectionnisme accru afin d'accélérer la procédure d'adhésion à l'OMC.

La technologie

Un chapitre distinct du document SNDD est consacré à la technologie de l'information et de la communication (TIC) et au soutien de l'économie du savoir en conformité avec l'ODD 9.

Repenser le Tourisme

Le Tourisme agit comme un baromètre des fluctuations économiques dont nous avons parlé plus tôt. En effet, il est particulièrement sensible à l'instabilité partout dans le monde. Cependant, le tourisme au Liban affiche une élasticité plus faible qu'ailleurs en raison du grand nombre d'expatriés qui visitent le pays à l'occasion des vacances, parfois en dépit des turbulences sécuritaires et des incertitudes politiques. Néanmoins, le flux de touristes a chuté de 30% depuis 2010, mais a légèrement augmenté depuis 2013 qui fut la pire année de la période (2010-2015), pour atteindre 1,5 million en 2015.

Etant donné l'état des finances publiques, la marge d'intervention de l'Etat visant à aider le secteur à surmonter cette longue période de faibles revenus, reste très limitée. Des efforts devraient cependant être exercés pour diversifier les raisons incitant les ressortissants étrangers à visiter le Liban. Des initiatives dans le domaine du tourisme religieux, du tourisme médical et autres attractions "hors des sentiers battus" devraient être étayées par des incitations fiscales, une réduction des charges sociales, et un allègement des coûts de financement, comme c'est le cas actuellement avec le programme de prêts bonifiés de la Banque Centrale. En outre, des initiatives visant à la diversification des produits (conférences, voyages d'incentives pour les commerciaux, etc.), et des nationalités pourraient être entreprises par les ambassades libanaises dans le cadre de campagnes de prospection systématique.

Préserver le Secteur Bancaire

Le secteur bancaire a toujours été l'épine dorsale de l'économie grâce à sa grande réserve de dépôts qui a permis de financer la dette publique qui s'élève aujourd'hui à \$ 63 milliards, ainsi que le secteur privé à hauteur de \$ 54 milliards, pour un PIB qui atteint \$ 50,8 milliards à fin de 2015.

Ce rôle crucial joué par les banques dans l'équilibre économique général appelle à un soutien constant par les institutions de l'Etat, en particulier dans les situations où la législation est nécessaire pour renforcer la position des banques nationales vis-à-vis de leurs correspondants internationaux en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Redéfinir le cadre réglementaire du secteur des assurances, privatiser la Bourse de Beyrouth et prendre les mesures nécessaires pour encourager, approfondir, et élargir les marchés des capitaux, sont autant de domaines dans lesquels de nouvelles politiques devraient être conçues et rapidement mises en œuvre.

Le Rôle des Libanais à l'Etranger

Une section spéciale de la SNDD est consacrée à la manière dont l'État peut motiver les expatriés libanais à jouer un rôle dans le développement efficace de leur communauté ou de leur région en investissant dans les infrastructures, l'éducation, les transports, les énergies renouvelables ou d'autres vecteurs d'investissement qui favorisent le développement durable.

Amélioration du Capital Humain

Beaucoup d'efforts ont été consacrés récemment pour étendre les capacités du système de l'enseignement public primaire et secondaire. D'autre part, les politiques devraient se concentrer sur l'adaptation de la formation et des programmes d'enseignement aux besoins de l'économie. Un recours plus intensif à la formation professionnelle par le biais d'un réseau décentralisé d'établissements qui dispensent une formation technique, pourrait être l'une des réponses. La législation qui motive le secteur privé et la société civile à jouer un rôle dans cet effort permettra d'accélérer la conformité du Liban avec l'ODD 4 et 8.

Collecte de Données

Aucune analyse ni planification adéquates ne pourraient être atteintes sans une collecte extensive de données ; il serait encore moins possible d'élaborer des politiques ciblées visant les réformes. Le Liban a souffert et continue de souffrir de certaines faiblesses dans le domaine de la collecte de statistiques.

L'un des efforts essentiels et urgents qui doivent être exercés est la création d'un Institut Central de Statistique qui deviendra le dépositaire de toutes les données nationales. C'est une mesure indispensable à prendre rapidement, et qui fournira la base d'une analyse fiable, sans laquelle il serait difficile de poursuivre l'élaboration de politiques efficaces.

Conclusion

Nous avons essayé de donner au lecteur de ce chapitre un aperçu du cadre conceptuel de la SNDD et une sélection limitée de son contenu. Par manque de place, nous avons omis de nombreuses autres sections importantes concernant le transport, les télécommunications, les zones économiques spéciales, le pétrole et le gaz, et l'impact de la présence massive de Syriens déplacés qui a coûté à l'économie libanaise plus de \$ 15 milliards entre 2011 et 2015. Une attention particulière a été consacrée dans la SNDD au développement des infrastructures (ODD 9) vu leur potentiel pour promouvoir la croissance, accroître les fonds propres, et par conséquent, réduire la pauvreté (ODD 1). Une étude de la Banque Mondiale publiée en 2011 sur la productivité des investissements dans les projets d'infrastructures (Calderon, Moral-Benito et Serven) montre qu'un accroissement de 1 pour cent du réseau routier conduit à l'accroissement d'environ 0,5 pour cent de la productivité.

Le document traite par ailleurs des politiques de santé (ODD 3) et du rôle des femmes dans l'équation de production du fait qu'elles constituent la moitié de la population active (ODD 5). Tout cela avec une préoccupation constante sous-jacente pour l'environnement et les politiques touchant les changements climatiques.



Roger Nasnas

Président du conseil économique et social

La vertu du libanais est son courage à affronter les défis qui l'assaillent de toute part.

Les crises qui entravent le développement économique et social du pays nous ont incités à approfondir, avec un groupe de spécialistes, les différentes problématiques qui minent la vie nationale, et de tenter de les résoudre par un projet économique et social porteur d'une vision consensuelle, même si certains éléments ne s'accordent pas toujours avec nos attentes.

Nous sommes conscients, cependant, que les études, les recherches et les analyses apportent un progrès uniquement dans la mesure où elles sont appliquées.

Le « Liban de demain » prévoit de passer du débat aux solutions, des plaintes aux accomplissements, et du rêve à la réalité.

Ce projet s'adresse aux responsables, aux organisations économiques, aux employeurs et aux syndicats, aux professions libérales, aux experts, à la société civile, ainsi qu'à tous les citoyens, en particulier les jeunes, afin d'imaginer ensemble des solutions qui fassent avancer les choses de l'intérieur, pour rétablir la mission du Liban et restaurer la position qui lui échoit au XXI^e siècle.

Nous devons agir pour progresser.