

Le Liban de demain

Vers une vision économique et sociale

Roger Nasnas

Président du Conseil Economique et Social
2000-2002

En coopération avec

Toufic Gaspard Kamal Hamdan
Roger Khayat Roger Melki

et la contribution de

Samir Abillamaa Lara Batlouni
Zouhair Berro Salim Edde
Marwan Iskandar Abdel-Fattah Khoder
Antoine Messarra Samir Nasr



Le Liban de demain

Vers une vision économique et sociale

© **Roger Nasnas**, Janvier 2007

Dar An-Nahar, 1^{ère} Edition

B.P. 11-226 Beyrouth, Liban

Fax: +961 1 561693

E-mail: darannahar@darannahar.com

ISBN 9953-74-138-7

Le Liban de demain

Vers une vision économique et sociale

Roger Nasnas

Président du Conseil Economique et Social
2000 - 2002

En coopération avec

Toufic Gaspard Kamal Hamdan
Roger Khayat Roger Melki

et la contribution de

Samir Abillamaa Lara Batlouni
Zouhair Berro Salim Edde
Marwan Iskandar Abdel-Fattah Khoder
Antoine Messarra Samir Nasr



ÉDITIONS DAR AN-NAHAR

Cet ouvrage est dédié à la première assemblée
du Conseil Economique et Social (2000 - 2002),
dont les travaux ont largement inspiré notre vision.

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. »

Louis-Joseph Lebreton, *Besoins et possibilités de développement du Liban. Etude préliminaire*, 2 vol., Beyrouth, Ministère du Plan, Mission Irfed-Liban, 1960-1961, vol. 2, pp. 476-477.

Auteurs	17
Préface de Roger Nasnas	21
<i>Le Liban de demain</i>	
Première partie – Le renouvellement des structures	29
<i>Pour un Liban prospère : Un plan d'action</i>	31
<i>La performance économique : une défaillance systémique</i>	34
<i>Qu'est ce qui ne va pas dans l'économie libanaise?</i>	41
<i>Un plan d'action économique pour le Liban</i>	47
<i>Les conditions d'une reprise économique</i>	59
<i>Des conditions qui perturbent l'économie de marché</i>	61
<i>Le programme de relance</i>	64
<i>Gestion du changement dans le système politique libanais</i>	71
<i>La problématique de l'autorité</i>	72
<i>Elitocratie et clientélisme</i>	74
<i>Les stratégies</i>	75
<i>Rationaliser les pratiques consensuelles</i>	77
<i>Politiques publiques de concertation</i>	79
<i>Les leviers</i>	81
Deuxième partie – Le défi économique	83
<i>Les recommandations de la conférence de Paris II</i>	85
<i>Le programme du gouvernement</i>	87
<i>Les progrès réalisés durant les années 2001-2002</i>	87
<i>Le programme de 2003 et des années suivantes</i>	90
<i>L'aide extérieure</i>	93
<i>Annexe: The Government's Program for 2003 and Beyond</i>	95
<i>Les politiques d'aide à l'agriculture</i>	99
<i>Préserver les régions rurales et leurs habitants</i>	99
<i>Les subventions agricoles : Des politiques imposées</i>	101
<i>Le soutien agricole</i>	104
<i>Les transformations dans les marchés agricoles traditionnels</i>	110
<i>Les mesures à prendre</i>	118

Politique industrielle	121
<i>La régression industrielle durant les dernières années</i>	122
<i>Une stratégie raisonnable pour la relance industrielle</i>	126
<i>Critères d'un agenda public applicable</i>	128
Le Tourisme	133
<i>Analyse de l'Industrie Touristique</i>	133
<i>Segments du Marché</i>	147
<i>Stratégie de Développement du Tourisme</i>	149
<i>Approche du multi tourisme</i>	152
Investissement et Haute Technologie	159
<i>Le choix de la haute technologie et de l'informatique</i>	161
<i>L'expérience de la société Murex</i>	162
<i>L'expérience irlandaise</i>	164
<i>Qu'a fait le Liban ?</i>	167
La concurrence dans l'économie libanaise	173
<i>La nécessité d'une loi sur la concurrence</i>	174
<i>La concentration dans les marchés libanais</i>	176
<i>Les barrières à l'entrée</i>	182
<i>Les prix et les pratiques restrictives</i>	186
<i>Résultats et Recommandations</i>	188
Politique des Echanges extérieurs	193
<i>La Grande Zone Arabe de Libre Echange</i>	198
<i>L'Accord d'Association à l'Union Européenne</i>	199
<i>L'Organisation Mondiale du Commerce</i>	202
<i>Un instrument de redressement et d'équilibre</i>	211
Promotion des Petites et Moyennes Entreprises	217
<i>Approche macroéconomique</i>	219
<i>Les principaux critères de soutien</i>	221
<i>Analyse et conclusions</i>	224
<i>La détérioration des entreprises</i>	227
<i>Conférence: Pour un Environnement Favorable aux PME</i>	233

<i>La Fusion des Petites et Moyennes Industries</i>	237
<i>Les causes du retard de l'industrie</i>	238
<i>Les objectifs stratégiques</i>	239
<i>Proposition d'un mécanisme de soutien des fusions de PMI</i>	240
<i>Le besoin urgent d'un programme de sensibilisation</i>	246
<i>Echelonnement des dettes</i>	251
<i>Mécanisme de l'échelonnement des dettes</i>	252
<i>Composantes du projet et évaluation des résultats</i>	254
<i>Les fondements du projet de réechelonnement des dettes</i>	256
Troisième partie – La Vision à long terme	261
<i>Plan quinquennal de développement</i>	263
<i>Les fondements et les éléments du Plan</i>	265
<i>Planification de la croissance et de la compétitivité</i>	267
<i>La « croix de prospérité » du Liban</i>	269
<i>La compétitivité et l'attractivité économique des secteurs productifs</i>	270
<i>Les objectifs de développement du 3e Millénaire</i>	275
<i>Les huit objectifs de développement du Millénaire</i>	275
<i>Objectif 1 - Eradiquer l'extrême pauvreté et la faim</i>	278
<i>Objectif 2 – Généraliser l'enseignement primaire</i>	281
<i>Objectif 3 – Promouvoir l'égalité des genres</i>	283
<i>Objectif 4 – Réduire la mortalité infantile</i>	285
<i>Objectif 5 – Améliorer la santé maternelle</i>	286
<i>Objectif 6 – Combattre HIV/SIDA, la malaria et autres maladies</i>	288
<i>Objectif 7 – La protection de l'environnement</i>	289
<i>Le contrat social, fondements et orientations</i>	293
<i>Les principes qui gouvernent le contrat social</i>	294
<i>L'approche du contrat social dans le cadre libanais</i>	297
<i>Le droit à la santé</i>	298
<i>Le droit à l'enseignement</i>	304
<i>Autres fondements du contrat social</i>	310

<i>L'Enseignement pour Tous</i>	319
<i>Le statut quo : des prêts, des projets et une détérioration de la situation</i>	321
<i>Les grands dossiers : des problèmes endémiques, encore et toujours</i>	322
<i>Résumé des axes, Grandes Lignes, Objectifs, et Programmes du Plan</i>	325
<i>L'Enseignement supérieur privé au Liban</i>	329
<i>Les Établissements de L'enseignement supérieur privé</i>	329
<i>Le corps enseignant</i>	334
<i>Les étudiants de l'enseignement supérieur privé</i>	336
<i>Politique de la santé au Liban</i>	341
<i>Les indicateurs démographiques et de santé</i>	342
<i>Les problèmes de santé</i>	347
<i>Les dépenses et le financement du secteur de la santé</i>	350
<i>Les services de santé disponibles</i>	372
<i>Recommandations</i>	389
<i>Régime de retraite et de protection sociale</i>	395
<i>Premièrement : Amendement du système administratif</i>	396
<i>Deuxièmement : le régime de retraite et de protection sociale soumis</i>	397
<i>Projet soumis par le Conseil Economique et Social</i>	398
<i>Evaluation du projet</i>	401
<i>Protection de l'environnement</i>	409
<i>Un défi au-delà des frontières</i>	410
<i>Les critères fondamentaux de la protection</i>	413
<i>Coopération régionale</i>	415
<i>Stratégie de Protection de l'Environnement</i>	418
<i>Objectifs environnementaux réalisables</i>	420
<i>Politique Européenne de Voisinage</i>	431
<i>Une Europe plus vaste</i>	431
<i>La stratégie d'intégration</i>	432
<i>Plan d'action de la PEV</i>	433
<i>Une nouvelle vision pour le Liban</i>	434

Quatrième partie – Trois études complémentaires	437
<i>Finances publiques</i>	439
<i>Résultats budgétaires 2005</i>	441
<i>Proposition d'une Nouvelle Taxe (1)</i>	445
<i>La Dette Publique</i>	450
<i>Réforme Fiscale et Structurelle</i>	455
<i>Réforme judiciaire</i>	459
<i>De l'idée d'une réforme de la justice</i>	459
<i>La réforme judiciaire dans les Constitutions arabes et étrangères</i>	466
<i>Principes fondamentaux pour une Réforme Judiciaire</i>	467
<i>Rôle de l'avocat dans la réforme judiciaire</i>	470
<i>Propositions pour la réglementation judiciaire au Liban</i>	470
<i>Protection du Consommateur</i>	477
<i>La structure légale</i>	479
<i>La structure administrative</i>	481
<i>La structure communautaire et la culture du consommateur</i>	482

Roger Nasnas: Président du Conseil Economique et Social 2000 - 2002, PDG de AXA - Middle East SAL et Président de MEDNET SAL. Il est l'un des fondateurs du Rassemblement des Chefs d'Entreprises Libanais - RDCL - et son président entre 1991 - 1992 et 1995 - 2002, et un ancien membre du conseil d'administration de la Chambre de commerce d'industrie et d'agriculture de Beyrouth et du Mont Liban. Il a contribué à de nombreuses études économiques, notamment le «Livre Blanc sur l'économie libanaise», «Le Chantier de l'entreprise; retrouver la compétitivité et la productivité», et plusieurs politiques sociales, principalement le «Projet de Retraite» qui doit remplacer l'indemnité de fin de service.

Toufic Gaspard: Docteur en économie, consultant; a travaillé en tant qu'économiste et conseiller au Fonds Monétaire International à Washington. Il a enseigné à l'Université Américaine de Beyrouth et à l'Université Saint Joseph ; Il a travaillé avec la Chemical Bank, devenue par la suite Chase Bank à New York, Bruxelles et Beyrouth, et en tant que directeur de recherches économiques à la Banque du Liban. En 2004 il a publié *A Political Economy of Lebanon, 1948-2002: The Limits of Laissez-faire*, Leiden: Brill. La version arabe a été publiée en 2005 par Dar An-Nahar à Beyrouth.

Kamal Hamdan: Directeur de la section économique de la firme *Consultation and Research Institute* - CRI - depuis 1977, a dirigé et coordonné un grand nombre d'études et de projets dans les domaines économiques et sociaux, pour le compte d'institutions libanaises et internationales publiques et privées. M. Hamdan a contribué en tant que consultant à de nombreux projets de la Banque Mondiale ou d'organisations relevant des Nations Unies. Il a en outre participé à plusieurs commissions d'évaluation et de réforme nommées par le Gouvernement Libanais.

Roger Khayat: Consultant, ancien président de la commission de politique économique au Conseil Economique et Social, ancien membre du bureau de la Chambre de Commerce de Beyrouth et ancien président de la commission économique à l'Association des Industriels; membre de l'Association Libanaise des Sciences Politiques et de l'Association Libanaise pour l'économie; a contribué à de nombreuses études et publications sur les politiques économiques, le développement industriel et le commerce international.

Roger Melki: Consultant économique et directeur de la section économique de firme Etudes et Consultations Economiques - ECE; a contribué à de nombreux programmes sur le développement, principalement avec le PNUD, l'ESCWA, l'Union Européenne et USAID. Professeur à l'Université Saint Joseph - USJ - il est conseiller du Ministre des Finances M. Jihad Azour.

Samir Abillamaa: Avocat depuis 1965, Bâtonnier de l'Ordre des Avocats de Beyrouth (1991 - 1993), membre du Comité pour la Modernisation des lois auprès du du Ministère de la Justice (1991 - 1993), Président de l'Association Libanaise d'Arbitrage depuis 1995, membre du Conseil Supérieur d'Arbitrage de la CCI-Liban, Président national de la Fédération Internationale des Avocats (1995 - 1997) et membre élu du Bureau du Conseil Economique et Social depuis l'an 2000.

Lara Batlouni: MSc en finances et économie de la *London School of Economics - (LSE)* - et BSc en économie de l'Université Américaine de Beyrouth - (AUB) - Elle est actuellement analyste économique et financière auprès de *Consultation and Research Institute - (CRI)* - Elle possède en outre une expérience dans la recherche financière, économique et sociale ; ainsi que dans les études de marché et d'investissement.

Zouhair Berro: Docteur en médecine, fondateur de l'Association Libanaise du Consommateur, en 2000 ; membre de la commission nationale pour l'éducation, les études et la culture de l'UNESCO, 1984-1992. Président de la Fédération des Etudiants Arabes en France (1974 - 1976). Il a de nombreuses publications au Liban et à l'étranger dans le domaine social et particulièrement celui de la protection du consommateur.

Salim Eddé: MBA en finances de l'Université de Chicago, MSc, ingénieur de l'Institut de Technologie du Massachussets - MIT - et diplômé de Polytechnique, France. Il est co-fondateur et l'un des directeurs de MUREX SA, employant 780 personnes en majorité des informaticiens, avec des bureaux à Paris, Beyrouth, Dublin, New York, Sydney, Tokyo, Singapour et Pékin.

Marwan Iskandar: Docteur en économie de l'Université d'Oxford, GB ; licencié en droit ; directeur du bureau d'études

économiques *M.I.Associates* depuis 1968 ; a contribué à deux commissions pour la relance de l'économie libanaise en 1986 et 1992. Il a créé un établissement bancaire arabe à Paris. Parmi ses publications: «*Lost opportunity, Lebanon and the 21st century challenges*, Publications Riad Al-Rayes, 2000; et *Rafic Al-Hariri and the Fate of Lebanon*, Al-Sâqî, 2006.

Abdel-Fattah Khoder: Docteur d'Etat Français des sciences en physiques, Université Joseph Fourier, Grenoble. Chercheur au Commissariat à l'Energie Atomique, France de 1987 à 1998 ; professeur de physiques à la faculté des sciences de l'Université Libanaise ; membre du Conseil des Spécialistes et directeur du Bureau des Recherches Pédagogiques au Centre de Recherche et de Développement Pédagogique - CRDP - depuis 2003.

Antoine Messarra: Professeur à l'Université Libanaise et à l'Université Saint Joseph ; coordinateur des recherches à l'Institut Libanais de la Paix Civile et président de l'Association Libanaise des Sciences Politiques. Parmi ses publications *Théorie Générale du Système Constitutionnel Libanais (étude parallèle des systèmes participatifs)*, Beyrouth, Librairie Orientale, 2005, 464 pages ; et *Les Racines du Pacte National de Taëff*, Beyrouth, Librairie Orientale, 2006, 640 pages.

Samir Nasr: Doctorat en économie, professeur d'université, directeur général du cabinet de conseils ECE (1983 - 2000), conseiller économique du Gouvernement de Qatar (2000 - 2004), représentant de la Fransabank au Conseil de Coopération du Golfe - GCC - depuis 2005, et membre de plusieurs associations professionnelles. Parmi ses publications *Le Livre Blanc sur l'économie libanaise*, 1992, *Guide de l'investisseur* 1994, 1995, 1997, *Le chantier de l'entreprise au Liban* 1999.

P R E F A C E

Le Liban de demain

Roger Nasnas

La réforme est d'abord l'édification d'un état où se reconnaissent tous les citoyens. Le progrès dans la gestion de la chose publique est à la base du progrès économique et social. C'est en édifiant un état moderne que se forge la confiance des citoyens, source de prospérité et de développement.

C'est à cette tâche que nous nous sommes attelés pendant plus d'un an. Avec un groupe d'économistes reconnus nous avons répertorié les études et les rapports élaborés par les institutions gouvernementales et internationales, par le Conseil Economique et Social, par les organisations économiques et professionnelles, les fédérations syndicales les institutions de la société civile, par les experts et les milieux académiques. Nous les avons discuté, synthétisé et intégré à nos travaux sur la réalité économique et sociale du pays, en vue d'établir la matière d'un dialogue destiné à faire valoir une vision socio-économique du Liban de demain.

L'objectif était de mettre en relief les fondements d'une vision économique à partir des facteurs qui déterminent le progrès et de susciter au plus tôt un dialogue autour de cette vision Malheureusement au moment de mettre sous presse la guerre de Juillet 2006 a éclaté.

Bien que le pays ait démontré par sa résistance et sa solidarité l'inaliénabilité de sa souveraineté et ses droits sur l'ensemble de son territoire, la guerre a exacerbé le drame du Liban, entraînant la mort d'innocents, le déplacement du tiers de sa population, l'émigration d'une partie des forces vives de la nation, la destruction des maisons et des établissements scolaires, de l'infrastructure, des usines et des réseaux de communication; elle a gelé l'activité productive du pays et tari les revenus de l'état. Ce qui a poussé le Premier Ministre M. Fouad Siniora à déclarer le Liban pays sinistré.

Si les nouvelles données exigent d'abord d'effacer les séquelles de l'agression et d'éponger les pertes subies en 33 jours d'hostilités et plus de deux mois d'embargo; nous estimons cela devrait se faire dans le cadre d'une vision économique et sociale globale qui nous prémunisse de l'improvisation.

Les défis majeurs

Nous nous trouvons confrontés à trois grands défis:

- *Premièrement*: l'édification d'institutions publiques modernes et productives, à l'abri de la corruption, du gaspillage et de la paralysie administrative;
- *Deuxièmement* : L'appui au secteur privé grâce à une politique de relance mettant fin à la récession que la guerre a rendue encore plus pesante ;
- *Troisièmement* : La relance de la croissance et du développement en vue de réduire la dette publique, tout en élargissant le marché de l'emploi, et diminuant l'exode des jeunes et des cadres qualifiés.

Cette vision trouve son fondement dans la nécessité de garantir à tous les Libanais l'égalité des chances.

La réforme du secteur public et le progrès économique constituent le remède à l'insécurité et à l'instabilité dont souffrent les libanais, et le moyen d'échapper au clientélisme qui en découle. Dans la mesure où la bonne gouvernance gagne l'état, le clientélisme et l'interventionnisme politique disparaissent; et chaque fois que le clientélisme et l'intervention des leaders politiques augmentent, l'état s'affaiblit pour le malheur des citoyens et de la nation.

Développement et appartenance

La réédification de l'état et du secteur productif est une condition essentielle au retour de la confiance. Oui, mais comment la réaliser?

Dès l'origine le Liban est un pays démocratique. La démocratie et la liberté sont deux facteurs essentiels pour l'édification interne, et la préparation à entrer dans la globalisation. Cependant la démocratie et la liberté ne prennent leur dimension réelle qu'en corrélation avec leur dimension sociale.

La consolidation de la démocratie requiert la consolidation du développement. De même qu'il est nécessaire d'élaborer une loi électorale qui assure une vraie représentation des citoyens, il est également indispensable de planifier un programme de développement qui assure la contribution de tous à la reconstruction du pays. Une fraction ne peut jamais gouverner seule le Liban; ainsi le développement économique et social ne peut être le fait d'un secteur ou d'un groupe particulier ou du seul capital.

Le choix de la démocratie et de la liberté dans leur dimension sociale peut seul prémunir le Liban des dérapages de l'économie de marché; de même qu'il le protège de l'hégémonie politique ou confessionnelle.

Le projet entre vos mains confirme deux certitudes et exige la réponse à deux questions :

- *La première certitude:* Il n'est pas de progrès économique et social en l'absence d'un consensus national;
- *La seconde certitude:* Il n'est pas de stabilité économique sans quiétude sociale comme il n'est pas de quiétude sociale en dehors d'une stabilité économique;

Quant aux deux questions, suivant les réponses qui leur seront apportées dépendra la vision et par suite la réforme que nous espérons pour le pays :

- *Première question:* Quel état voulons nous édifier? Un état dirigiste ? Un état gendarme ? Ou un état providence ?
- *Deuxième question:* Quel est le rôle que nous préconisons pour le Liban de demain ?

Stabilité et développement

La politique ne peut à elle seule édifier un pays. Il faut qu'elle soit accompagnée d'une assise économique et sociale stable. Ce qui implique un développement régional qui assure l'évolution de la société et la consolidation de la citoyenneté. Les Libanais doivent se sentir associés au progrès du fait de la complémentarité de leurs fonctions et des intérêts partagés.

Le comportement civique et la prise de conscience nationale sont deux conditions essentielles pour un passage vers l'avenir. Il est temps que les Libanais vivent leur appartenance solidaire commune.

La stabilité du pays et son développement sont les résultats de trois convictions :

- L'entente nationale est indispensable, cependant il s'agit de s'entendre sur un programme qui assure le développement de toutes les régions et de toutes les couches de la population. Le progrès économique et social consolide la stabilité; l'entente nationale favorise le progrès économique et social.
- L'attraction des capitaux est nécessaire, mais insuffisante pour

inverser le cycle de récession si ces capitaux ne sont pas investis dans la production.

- L'opportunité d'emplois pour les jeunes et les cadres qualifiés est un appui fondamental au développement et un moyen de freiner l'émigration et le taux de chômage. Une attention particulière doit être accordée à la formation de cadres capables de promouvoir le développement.

La stabilité intérieure, l'investissement dans les secteurs productifs, l'opportunité de travail constituent des facteurs de développement conformes à la réalité économique du pays et répondent au rôle futur de centre des affaires et de pôle économique, dont rêvait le Président martyr Rafic El-Hariri et pour lesquels il a inlassablement oeuvré :

Le Liban a connu sa prospérité quand il était l'un des rares pays de la région à adopter un régime de liberté économique. Avant 1975 il a bénéficié d'un flux de capitaux en particulier des pays arabes, et ce mouvement a repris plus tard dans les années 90. Cependant la question suivante demeure: De quelle manière va-t-il se servir des fonds au service de son développement ?

Au cours de la dernière décennie le Liban a intégré la «Grande Zone Arabe de Libre Echange - GAFTA » qui groupe depuis 1997, 17 pays Arabes. En 2002 il a signé l'Accord d'Association avec l'Union Européenne. Aujourd'hui il négocie son entrée dans l'Organisation Mondiale du Commerce - OMC, après avoir signé des accords bilatéraux avec la plupart des pays avec qui il entretient un mouvement important d'échanges. En 2002 le Liban a baissé les droits de douane à l'importation sur la majorité des produits qui rentrent dans le pays, réduisant le niveau général de protection de 12% à 6%. Ce niveau est susceptible d'être réduit encore à partir de 2007 lors de l'application de la réduction des tarifs prévue dans l'Accord d'Association. Il est judicieux de se demander si en retour nous avons planifié une politique capable de tirer profit de cette ouverture ? Une politique qui saurait bénéficier des bienfaits de la libéralisation tout en limitant l'impact négatif sur la production ? Peut on assurer que les mesures adéquates ont été prises pour que cette politique consolide sur le plan interne le développement économique et social et serve le rôle du Liban sur le plan externe ?

La vision du devenir économique et social repose sur deux piliers interdépendants: consolider l'intérieur et réaliser une complémentarité régionale.

Sur le plan de la coopération inter Arabe, de même que sur le plan de la coopération Libano Arabe nous pouvons à priori déduire que l'expérience à ce jour a été décevante et l'on se demande pourquoi la coopération réussit au niveau des initiatives privées (à titre d'exemple l'expérience des Libanais dans le Golfe, et l'expérience des investissements des pays du Golfe au Liban) bien plus que les relations commerciales entre le Liban et les pays Arabes ou même l'Europe malgré la création de la GAFTA ou l'adhésion à l'Accord d'Association.

Le Liban a intérêt à renforcer la coopération avec tous les pays du monde en particulier avec les pays du Golfe, du Levant, d'Afrique du nord, et de l'Union Européenne. Et l'intérêt du Liban est dans le développement des Petites et Moyennes Entreprises - PME - et dans l'investissement dans les secteurs de production : l'agriculture, l'industrie et les services, surtout les secteurs financiers et touristiques. Si les banques et les sociétés financières ont prouvé durant les années difficiles qu'elles étaient un soutien de l'économie, de l'état et de la reconstruction, il va sans dire que dans la période de reprise elles ont un rôle à jouer dans le développement au niveau des secteurs de production et surtout des PME. De même le tourisme est un des piliers de l'économie nationale. Il ne se limite pas bien entendu au tourisme de loisir mais couvre aussi le tourisme culturel et archéologique. L'amélioration du réseau routier et des moyens de communication contribue sensiblement à l'essor du tourisme, de même que toute amélioration des services publics.

Pour un contrat social moderne

Le progrès économique et social repose sur le développement et suppose une plus grande équité dans la distribution du revenu et des mesures pour assurer la sécurité des plus faibles. Par ailleurs le grand chantier du Liban consiste en ce moment à restaurer la classe moyenne qui est la cheville ouvrière de la croissance, un outil incontournable du développement. Les éléments déterminants de cette stratégie sont les PME et le capital humain et technique.

Le contrat social est un élément d'un programme économique et social global. C'est un contrat de confiance qui garantit l'égalité des chances dans l'emploi, l'éducation et la santé, ainsi que la promesse

d'une retraite décente, et constitue un facteur essentiel pour transformer l'initiative privée en initiative institutionnelle¹⁻².

Le développement doit porter en premier lieu sur l'éducation et la communication d'autant plus que dans l'économie du savoir et de l'information - *knowledge economy* -, les ressources naturelles cèdent le pas au capital technique et managérial. Cette priorité consiste à :

- Relier les régions et ouvrir grand l'espace à une compétition des plus nécessaires pour un petit marché tel le marché libanais ;
- Améliorer l'infrastructure de l'économie du savoir - éducation, communication, information, culture, etc. - fondement du développement à long terme du Liban.

Le Conseil économique et social

Un programme économique et social réussit dans la mesure où le projet du gouvernement devient le projet de la nation ; c'est-à-dire quand la participation de tous est assurée à son élaboration et à sa réalisation. Les privatisations, l'appui aux PME, les avantages sociaux et autres mesures réclament un consensus des secteurs public et privé de même que de la société civile, car le progrès est l'affaire de tous.

Il est clair que la vision économique et sociale est plus qu'une question de procédure. Elle est à la base de tout progrès sociale, et se réalise dans la mesure où la société civile assume un projet commun. C'est de là que le Conseil Economique et Social tire sa légitimité et son importance.

Le Conseil est une institution constitutionnelle créée dans le cadre de l'accord de Taef dans le but d'associer la société civile à l'élaboration des projets économiques et sociaux en prodiguant au gouvernement conseils et avis dans les politiques publiques qui les régissent. Le Conseil remplit en outre une triple fonction : une fonction de représentation de la société civile, une fonction d'expertise et d'information, et une fonction de relais entre le pouvoir et la société.

Lors de son premier mandat entre 2000 et 2003, le Conseil a donné son avis sur le projet portant modification de la loi de la Sécurité Sociale, et surtout la partie concernant la création de l'assurance

1-2. Initiative qui prospère dans le cadre de règles et pratiques favorables au développement.

retraite. Les problèmes de la santé ont été largement étudiés au sein du Conseil en vue de déterminer les critères de base qui devraient orienter l'organisation de la santé au Liban et définir une solution adéquate au surcoût et faible rendement. Au niveau de l'éducation supérieure privée nous avons entrepris un sondage important, réalisé une étude de fond et organisé de nombreuses conférences.

Le Conseil s'est également saisi des questions de productivité et de compétitivité des entreprises. Il a d'autre part effectué une enquête et établi un rapport sur les PME, et proposé un projet d'appui à la fusion des Petites et Moyennes Industries pour améliorer leur productivité, projet voté par l'assemblée à une majorité qualifiée. Une étude portant sur l'échelonnement des dettes des PME en difficulté n'a pu être soumise à l'assemblée du fait de l'échéance de son mandat.

L'assemblée générale s'est occupée d'un projet ambitieux pour la modernisation de l'agriculture et requis un complément d'étude des commissions concernées. La fin du mandat n'a pas permis l'élaboration du rapport final.

En bref ce Conseil est un lien privilégié entre le pouvoir et la société civile. Ses avis sont le fruit d'un dialogue auquel participent toutes les organisations économiques, professionnelles et sociales dans un cadre scientifique et objectif. Son action enrichit l'exercice de la démocratie dans l'étude des questions économiques et sociales et la recherche de solutions appropriées.

Le Conseil attend aujourd'hui la nomination des nouveaux membres de son assemblée plénière pour poursuivre sa contribution à servir le pays dans un moment critique de son existence.

C'est un projet de vision économique et sociale que nous présentons. Mais la question suivante demeure posée : Comment profiter de ce projet pour affronter les défis endémiques et ceux issus des guerres et des troubles que connaît le Liban depuis des décennies.

Décembre 2006

PREMIÈRE PARTIE
Le renouvellement des structures

CHAPITRE 1

Pour un Liban prospère : Un plan d'action

Le premier chapitre de cet ouvrage fut rédigé en dernier ; il introduit, en quelque sorte les autres chapitres puisqu'il établit les conditions nécessaires à leur réalisation. La défaillance de l'économie libanaise remonte au-delà des années d'après guerre ou même des dernières décennies ; elle relève d'une faiblesse systémique de la productivité ; ce que Toufic Gaspard a largement démontré dans son livre 'une économie politique du Liban, 1948-2002 - les limites du laissez faire'³ et a résumé dans la partie analytique de la présente étude.

Pour atteindre le développement durable, le Liban doit d'abord remédier à la faiblesse de la productivité qui caractérise son économie depuis l'indépendance. Afin de relever le défi, il s'agit de faire face aux causes fondamentales du problème, ce qui suppose l'adoption d'une toute autre orientation des politiques adoptées dans le passé. Cela ne peut se faire qu'en intégrant à la vie économique la plupart des habitants et des régions du Liban qui ont été laissés en marge de la vie économique, sociale et politique.

Dans le Liban d'aujourd'hui, les clés d'une 'unification' économique et politique du pays et d'une croissance économique durable sont 'l'Education' et 'la Communication'. Leur développement dans l'ensemble de la nation peut contribuer à mettre en valeur les savoir-faire de la main-d'œuvre, augmenter la productivité, attirer des investissements dans les régions hors du centre, et élargir le marché national pour les années à venir. Cependant la principale contribution d'une telle orientation serait l'accroissement de l'interaction économique et sociale entre les libanais, ce qui aiderait certainement à leur unification politique.

Parallèlement, la nécessité d'une réforme de l'administration publique fait l'unanimité au Liban. Dans le contexte de ce plan d'action, deux réformes de base sont requises plutôt qu'une réforme de fond de toutes les administrations publiques, ce qui serait un objectif utopique, du moins dans l'avenir proche. Les deux réformes de base concernent la justice et le volume du secteur public.

L'Objectif du Plan d'action est le développement pays. Il est cependant nécessaire d'inverser le plus vite possible le cycle de récession actuel. Si la

3. A Political Economy of Lebanon, 1948-2002 - The Limits of Laissez-faire, Leiden, Brill, 2004.

relance devait tarder, il est douteux que l'on puisse encore activer les facteurs critiques de reprise économique et amorcer un cycle de développement. Les anticipations favorables induites par la réhabilitation de l'éducation et des communications ne peuvent à elles seules inverser la tendance de l'économie, cependant qu'elles peuvent fortement soutenir une reprise. La récession prolongée, la dette publique élevée et constamment en croissance, la rareté du crédit au secteur privé nécessitent la restauration de la demande pour susciter un niveau de production efficace et améliorer la productivité. Ce sujet fait l'objet du chapitre suivant.

Il est utile de garder à l'esprit qu'une croissance soutenable ne peut négliger l'industrialisation du pays, surtout que c'est dans le cadre de l'industrie plutôt que des services que se développent les technologies de pointes. Une politique industrielle qui encourage la modernisation et la productivité du secteur de production est plus que jamais nécessaire.

Le Liban est trop petit pour se doter d'une politique environnementale indépendante. Nos ressources naturelles seraient bien mieux protégées si le Liban adhère aux programmes régionaux et internationaux pour la protection de la terre et de la vie.

Introduction

Les trois dernières décennies, depuis 1975, ont été particulièrement destructives pour le Liban. Quinze années de guerre intermittente mais dévastatrice de 1975 à 1990 ont ruiné l'économie et causé des ravages dans la société et l'Etat. La paix qui suivit ne réussit pas à répondre à la plupart des attentes économiques et politiques. En fait, les quinze années qui suivirent, jusqu'en 2005, se distinguèrent par une souveraineté et des libertés limitées, une corruption répandue, une faible croissance économique accompagnée d'opportunités très limitées d'emploi, et une augmentation sans précédent de la dette du secteur public.

L'économie libanaise est devenue faible et improductive. Elle supporte l'énorme fardeau d'une dette publique qui est l'une des plus élevées du monde en rapport avec le PIB. Une telle économie ne peut pas relancer la croissance, créer des emplois, ou favoriser la stabilité sociale et politique. L'économie libanaise était incapable d'une telle performance même lors de ses jours glorieux d'avant 1975 lorsque la dette publique était quasi inexistante, les finances de l'Etat en règle, et la balance des paiements presque toujours excédentaire. Il paraît donc évident que la situation financière détériorée de l'économie aujourd'hui et les structures institutionnelles affaiblies font qu'il est pratiquement impossible de

s'attendre à une reprise de la croissance économique et du développement. Le Liban a urgemment besoin de mesures qui opèrent des transformations économiques radicales afin d'assurer la prospérité pour les générations à venir. Cependant, il ne s'agit pas uniquement de prospérité économique mais aussi de viabilité politique.

Il est vrai que le progrès économique au Liban a été, et le sera encore plus à l'avenir, étroitement lié aux développements politiques dans le pays. Il serait, en effet, difficile d'envisager la prospérité économique du Liban sans qu'elle ne soit conduite par une autorité politique qui considère la transformation et le développement économique du pays comme une priorité nationale. En fait, le système politique confessionnel libanais avec le besoin constant de s'accommoder aux équilibres politiques, aux règles de répartition des pouvoirs politiques et administratifs, est incompatible avec un effort soutenu en vue de changements économiques radicaux.

Nous sommes convaincus - ceci étant une idée clé de cette étude - que si le plan d'action détaillé ci-après était appliqué correctement dans les années à venir, il permettrait de par lui-même d'affaiblir les contraintes politiques existantes ; il permettrait également de créer une dynamique en vue d'une société plus productive et plus démocratique. L'idée est qu'une forte croissance économique qui s'accompagne de meilleures opportunités d'emploi et de revenus - ce qui n'a pas été le cas depuis l'indépendance - pourrait créer une base favorable pour des réformes politiques qui établissent les fondations d'une république prospère et démocratique.

Aujourd'hui, une telle approche est possible. Le Liban est, actuellement, à un tournant puisque la plupart des libanais, les forces politiques et sociales, semblent être prêts à accepter et soutenir des changements importants après des décennies de guerre et de déclin politique et économique. En d'autres termes, le Liban a aujourd'hui une chance historique, et peut-être même unique de remettre son économie sur le chemin de la croissance et du développement ; ceci renforcerait la cohésion sociale et jetterait les fondations d'un système politique démocratique. Cette étude propose un plan d'action dont l'objectif central est de mener l'économie libanaise sur ce nouveau chemin.

Les mesures suggérées ont deux dimensions, les unes à long terme, les autres à court terme. Les premières visent à corriger les déficiences structurelles de l'économie pour mieux la diriger vers le chemin de la croissance durable. Les avantages des mesures à long terme seront ressentis rapidement et s'accumuleront sur une longue période, mais elles

doivent être appliquées dès que possible. Les mesures à court terme visent à remédier aux problèmes immédiats de faible croissance économique et de la dette publique croissante. Il va de soi que les deux séries de mesures vont renforcer mutuellement leur impact.

Avant de présenter les détails du plan d'action, un bilan doit être dressé de la performance et des problèmes de fond de l'économie libanaise. La deuxième partie ci-dessous présente d'abord une évaluation globale de la performance économique d'après guerre en 1990, ce qui permet d'avoir une vision claire de la situation économique actuelle et de son passé récent. La troisième partie présente une évaluation plus systématique des principaux problèmes structurels de l'économie libanaise, des problèmes qu'il faut résoudre par des réformes économiques ou les mesures à long terme suggérées. La quatrième partie définit les objectifs du plan d'action et les détails d'exécution à court et long terme. Une dernière partie propose une synthèse pour conclure.

La performance économique : une défaillance systémique

La performance économique du Liban de l'après-guerre a été décevante, bien en deçà de la forte résurgence de l'activité économique et la croissance prédite et attendue après la guerre. Cette performance a montré les rigidités structurelles de l'économie et sa faiblesse a été accentuée par le fait que les conditions initiales d'après guerre étaient propices à une forte relance de l'activité économique. En fait, l'activité économique normale avait repris d'un niveau de rendement très bas et d'un niveau relativement bas de dette du gouvernement (Voir Tableau no1 ci-après). De plus, le taux de change nominal a rapidement été stabilisé et a continué sur une tendance ascendante depuis octobre 1992 alors que les dépenses publiques ont augmenté en 1993-2005 pour atteindre une moyenne annuelle en termes de PIB 2.2 fois leur niveau antérieur à 1975.

Nous présentons une évaluation de la performance économique du Liban d'après guerre, globalement et dans les principaux secteurs de l'économie durant la période 1993-2005⁴. Nous

4. La guerre prit fin en octobre 1990. Durant les neuf premiers mois de 1992, la livre libanaise perdit deux tiers de sa valeur nominale vis-à-vis du dollar américain, son taux moyen chutant de LL879/\$ en décembre 1991 à LL2.528/\$ en septembre 1992. Le taux de change à l'époque continuellement rehaussé a atteint LL1.508/\$ en octobre 1999, un taux qui est maintenu à cette date en décembre 2005. Donc 1991-1992 peut être considérée comme une période d'accommodation d'après guerre.

montrons que la faible performance économique était ressentie dans tous les secteurs de l'économie, ce qui montre une défaillance systémique plutôt que conjoncturelle.

Croissance et emploi

Le tableau no1 ci-après résume l'évolution du PIB en 1992-2005.

Tableau - 1
Niveau du PIB et croissance, 1992-2005

	Unité	1992	1996	2000	2005
PIB (prix actuels)	\$ billions	6.0	13.6	16.7	19.6
PIB p.c. (prix actuels)	\$	2,000	3,600	4,000	4,500
PIB (prix constants 1997) prices)LL billions	LL billions	18.0	23.1	24.7	28.1
PIB taux annuel de croissance	%	—	3.5%	—	
PIB p.c. taux annuel moyen de croissance	%	—	0.7%	—	
Taux de change (moyenne)	LL/\$	1,713	1,571	1,508	1,508

Sources: Compilés de La République Libanaise, 2005, 2003, et des publications du Ministère libanais des Finances et de la Banque du Liban.

Notes : La croissance réelle du PIB est supposée être 3% en 2003 et 2004. En 2005, tant le taux de croissance que celui d'inflation étaient proches de zéro. « PIB p.c. » est le PIB par tête d'habitant. La croissance du PIB est aux prix constants de 1997. Le PIB p.c. en \$ est arrondi aux plus proches \$100.

La croissance du PIB durant la période de treize ans était en moyenne 3.5% par an (contre plus de 6% en 1964-74) et seulement 0.7% par tête d'habitant. Les taux de croissance chutent à 2.4% et 0.4% respectivement si l'on considère la dernière période de dix ans 1995-2005. Dans le meilleur des cas, il s'agit de taux de croissance modestes surtout lorsqu'on considère l'environnement économique favorable susmentionné.

Le registre de l'emploi a également été faible. Les chiffres les plus récents sur la main-d'œuvre professionnelle indiquent des taux de chômage de 8.5% en 1997 et 11.5% en 2001⁵. Toutefois, ses chiffres

5. Voir République Libanaise (1998) et Kasparian (20030, respectivement. Le sondage de Kasparian est basé sur des résidents libanais uniquement.

sous-estiment la vraie situation du chômage étant donné que de nombreuses personnes interrogées dans des sondages concernant la main-d'œuvre rechignent à admettre leur statut de chômeur à cause des stigmates sociaux qui sont associés à ce statut. De plus, de nombreux travailleurs le sont occasionnellement ou temporairement (près de 36% de tous ceux qui travaillent dans le secteur privé en 1997)⁶, donnant des chiffres en deçà de la réalité du chômage au Liban. Le taux de chômage aurait certainement été plus élevé sans l'émigration, débouché principal pour l'emploi.

L'amélioration dans le niveau de vie de la population, y compris la création d'emplois, est véritablement le principal critère à travers lequel les gouvernements sont jugés dans les domaines politique et économique. A cet égard, le registre des gouvernements libanais d'après guerre est loin d'être un succès.

Déficits et dettes : un gouvernement qui n'est pas tenu responsable

Tout au long de la période post-indépendance, et même jusqu'au début des années 1990, les gouvernements libanais ont brillamment réussi à maintenir une retenue en matière fiscale. La dette du gouvernement était quasi nulle en 1975. Comme le montre le tableau 2 ci-dessous, la dette du gouvernement restait à un niveau relativement bas à la fin 1992.

Tableau 2
Dettes du Gouvernement, 1992-2005
(En fin d'exercice, en milliards de \$ et en %)

	1992	1996	2000	2004	2005
Dettes brutes du Gouvernement	3.0	13.0	25.2	35.9	38.5
Dont/ Dette à la BDL	-0.2	-0.3	-1.9	-9.5	-10.0
Dont/ en devises 1	12%	15%	29%	51%	50%
Dettes brutes du gouvernement / PIB	50%	95%	151%	183%	196%
 <i>Réserves en devises de la BDL</i>	 4.6	 9.5	 8.3	 13.5	 14.6
Devises étrangères	1.5	5.9	5.7	9.5	9.8
Or	3.2	3.6	2.6	4.0	4.7
 Compte Mémo					
Dettes de la BDL à autrui 2	0.0	1.3	3.5	17.7	20.3
Dont/ en devises		100%	100%	63%	72%

6. Voir Gaspard (2004), Tableau 5.9.

Sources: Compilés des publications du Ministère des Finances et de la Banque du Liban (BDL).

Notes : Le total pourrait ne pas correspondre aux chiffres à cause de l'arrondissement. 1. (Devises étrangères) signifie les réserves en devises étrangères. 2. La dette de la BDL à autrui consiste notamment de la dette aux banques nationales ; elle exclut les dépôts des banques en livres libanaises comme réserves légales exigées.

Cependant, la vraie situation de la dette officielle du Liban est reflétée dans la dette du secteur public, qui est définie ici comme les comptes consolidés du gouvernement et de la Banque Centrale (BDL), excluant les autres entreprises publiques par voie de simplification. En d'autres termes, pour obtenir la dette du secteur public, nous consolidons d'abord les dettes du gouvernement et de la BDL (en déduisant simplement de la dette du gouvernement son endettement à la BDL) puis nous ajoutons la dette de la BDL aux tiers⁷. La raison pour laquelle l'accent est mis sur la BDL est que la dette a considérablement augmenté depuis la fin 2000, comme l'indique le tableau 2, atteignant plus de \$20 milliards à la fin 2005. La BDL est récemment devenue très active sur le marché de la dette en empruntant, principalement de banques nationales, afin de consolider ses réserves en devises pour la défense actuelle et future du taux de change fixe de la livre libanaise.

Le principal problème de cette dette n'est, toutefois, pas dans le niveau de la dette mais dans son origine. Les déficits et la dette, ne sont pas nécessairement nuisibles, en soi. Au contraire, ils peuvent être nécessaires, surtout après une guerre. Le critère qui fait que la dette soit appropriée est la mesure où le montant des recettes est utilisé à bon escient afin d'augmenter la productivité de l'économie ; ce qui devrait augmenter le niveau de vie et permettre également le remboursement de la dette à l'avenir. Néanmoins, ceci n'est pas ce qui a eu lieu comme le montre le tableau 3.

7. Pour les bases méthodologiques de ce calcul, voir Blejer et Cheasty (1992), FMI (2001), et Mackenzie et Stella (1996).

Tableau 3
Les dépenses publiques, 1993-2005 1
 (En milliards de \$ et en %)

Catégorie de dépenses	Dépenses Cumulatives	En %
Intérêts	28.1	37%
Salaires 2	22.5	30%
Investissement	10.7	14%
Consommation, transferts	14.7	19%
Total dépenses	76.0	100%

Sources: Compilés des publications du Ministère des Finances et de la Banque du Liban.

Notes : 1. Les chiffres sont pour le gouvernement général consolidé, y compris les opérations du trésor et les annexes du budget dont l'allocation parmi les catégories des dépenses est estimée. Les chiffres pour 2005 sont préliminaires.

2. Les salaires incluent les pensions et les paiements de fin de service.

En fait, les dépenses totales en termes d'investissements en 1993-2005 étaient à peine 14% des dépenses totales, avec moins de la moitié du montant, soit près de \$5 milliards dépensés sur des projets de reconstruction⁸. Il est difficile de concilier ces chiffres avec l'affirmation persistante que le gros de la dette du gouvernement est dû aux dépenses sur la reconstruction.

L'échec de la politique fiscale et l'accroissement continu de la dette publique ont été accompagnés par un fardeau fiscal de plus en plus lourd pour le peuple libanais. Ce fardeau fiscal, comme le montre le revenu total du gouvernement a plus que doublé en termes de PIB, augmentant de 12% en 1992 à 26% du PIB en 2004 et 2005, une augmentation considérable alors que l'activité économique a été stagnante ou n'a fait que croître modestement.

Ces développements indiqueraient plutôt que la dynamique

8. M. Chalak, le président actuel du Conseil pour le Développement et la Reconstruction (CDR), a récemment avancé le chiffre de \$5 milliards lors d'une déclaration publique.

défavorable de la dette a mis la main sur la situation fiscale et l'économie ; seules des réformes radicales, c'est-à-dire consistantes et prolongées, peuvent briser le cercle vicieux.

L'environnement monétaire : contre la croissance

Depuis 1993, l'économie libanaise a été marquée par une politique d'appréciation puis de taux de change fixe, et par des taux d'intérêt élevés, qui se sont tous deux révélés être défavorables à l'activité économique et à la croissance.

Une politique de taux de change fixe réussie comporte une exigence et une attente. L'exigence est la retenue dans la politique fiscale, et l'attente est que les taux d'intérêt réels tombent à des niveaux relativement bas pour qu'ils s'alignent, c'est-à-dire qu'ils ne dépassent pas trop longtemps, le taux de croissance de l'économie, notamment le taux de croissance réelle du PIB. Contrairement aux attentes, les dépenses du gouvernement ont augmenté alors que la croissance de la production demeurait modeste ; les taux d'intérêt, en valeur tant nominale que réelle, restaient à des niveaux élevés. Cette situation a aggravé le fardeau et la dynamique de la dette et retardé d'autant plus l'activité et la croissance économiques.

Le principal instrument d'emprunt du gouvernement a été les Bons de Trésor en L.L. (BTs), mais l'emprunt en devises étrangères a constamment augmenté pour dépasser la moitié du montant de la dette brute du gouvernement à fin 2005. En tenant compte du coût de l'emprunt public en L.L., le rendement nominal pondéré sur les Bons de trésor en L.L. durant la période 1993-2005 était en moyenne de 16.2%, ce qui correspond à un taux moyen réel de 11.2%. Ces taux ont considérablement affecté les taux bancaires ; le résultat étant que les emprunteurs des banque ont payé durant la même période un taux d'intérêt réel moyen d'environ 10%⁹.

Afin de mesurer l'impact négatif sur l'économie d'un taux d'intérêt réel moyen d'environ 10% au moins sur une période de treize ans, il suffit de le comparer à un taux de croissance réel moyen de 3.5%, en notant que les taux d'intérêt réels doivent être proches des niveaux de taux de croissance, surtout quand ils sont considérés sur une période relativement.

9. Les taux d'intérêts sont pondérés contre les prêts en L.L. et en \$. L'année 1993 est exclue comme étant une année exceptionnelle avec un taux d'inflation de 25% et un taux réel bancaire de -10%. Le taux d'intérêt fixé par les banques est augmenté d'environ 1% par an en commissions.

Les taux d'intérêt nous révèlent également le coût de l'emprunt par le gouvernement. Le chiffre de 16.2% susmentionné comme étant le coût de l'emprunt du gouvernement en L.L. peut être comparé au taux de référence, le LIBOR à 12 mois sur les fonds en \$ qui était en moyenne autour de 5% au cours de la même période. Cette comparaison indique que les gouvernements libanais ont emprunté en L.L. à un différentiel moyen ou marge de plus de 11% sur le taux de référence international, le LIBOR! Ce différentiel est exceptionnellement élevé selon tous les critères.

Une caractéristique étonnante de ce différentiel extrêmement élevé payé par les gouvernements libanais est que sa tendance fut à la baisse durant la période alors même que la condition financière du gouvernement se détériorait. Il est clair que cela va à l'encontre de l'attitude attendue des marchés normaux, qui auraient dû enregistrer des marges d'emprunt basses au début des années 90 lorsque la situation du gouvernement était relativement meilleure, et une augmentation dans les marges d'emprunt lorsque la condition financière s'est aggravée. La déduction qui s'impose est que l'intérêt sur la dette du gouvernement n'a pas dû être déterminé par des marchés aux enchères, et que le gouvernement payait un taux d'intérêt 'excessif' sur sa dette en L.L.¹⁰. Un exemple, si le gouvernement avait payé au lieu de 16.2% un taux d'intérêt moyen de 8% (ce qui est plus élevé que le taux moyen d'environ 7.5% qui était payé en 2003-2004 après Paris-II), et attendu que le gouvernement aurait pu négocier de meilleurs taux au début des années 1990 quand sa condition financière était nettement meilleure, alors l'économie réalisée sur la dette publique en LL aurait été d'un montant appréciable de \$10 milliards au moins!

La balance des paiements : entrée de la dette, sortie du capital

La politique économique du gouvernement et l'endettement ont affaibli la performance de la balance des paiements et fragilisé sa structure. Bien que les exportations de marchandises totalisent actuellement, dans le meilleur des cas, 8% du PIB, ceci doit être comparé à une moyenne de 18% durant la période d'avant 1975. Parallèlement, et contrairement à la période d'avant guerre, la plupart des services, facteurs ou non de

10. Dans ses marchés de ventes aux enchères (à la criée), les taux d'intérêt restèrent inchangés pendant trois ans d'octobre 1999 à octobre 2002, et pendant plus de deux ans, de mars 1997 à novembre 1999, seulement pour les bons de trésor de 12 et de 24 mois (ce qui représentait 90% de la valeur totale des bons de trésor).

production, exceptés les transports et le voyage, ont actuellement une balance négative. Ceci a lieu dans une économie de 'services'.

D'autre part, en raison d'un compte capital continuellement fort et positif, la totalité de la balance des paiements a souvent été excédentaire. Durant la période allant de 1993 à 2004, la balance totale cumulative avait un excédent net de \$7 milliards. Toutefois, cette performance satisfaisante en apparence est illusoire car la balance de paiements, qui historiquement avait un excédent quasi permanent avec de rares années de déficit, a récemment connu un renversement dans sa tendance historique. Ce renversement de tendance est essentiellement dû au nouveau phénomène des gouvernements libanais qui ont de plus en plus d'emprunts en devises.

Ainsi, si l'on exclu de la balance des paiements l'emprunt en devises par le gouvernement, et l'amortissement de la dette qui y est associé, le nombre d'années de déficit de 1993 à 2004 augmenterait considérablement de trois à huit. Plus grave encore, l'excédent cumulé de \$7 milliards, selon des chiffres officiels, se transforme alors en déficit cumulé de plus de \$3 milliards. Cela signifie qu'en excluant l'emprunt en devises et l'amortissement de la dette de la balance des paiements, et contrairement à toutes les périodes antérieures, les fonds qui ont quitté le Liban sont plus importants que ceux qui sont rentrés dans la période d'après guerre.

Qu'est ce qui ne va pas dans l'économie libanaise ?

La faible performance du Liban sur pratiquement tous les fronts économiques depuis la fin de la guerre, et en dépit de nombreuses conditions favorables, est un indicateur de l'existence de problèmes structurels dans l'économie. Il nous faut identifier ces problèmes puisqu'une solution à long terme doit, pour être efficace, remédier aux problèmes de fond plutôt qu'aux problèmes cycliques ou temporaires.

Il faut surtout comprendre que les problèmes structurels du Liban sont endémiques puisqu'ils existent depuis l'indépendance et ne sont pas de simples séquelles de la guerre. Il est une vision répandue, voire même une conviction, surtout parmi les responsables, et cela a été noté dans 'Horizons 2000 pour la Reconstruction et le Développement'¹¹, qu'en rétablissant les conditions qui existaient au Liban d'avant 1975 (essentiellement la paix et en partie la reconstruction surtout à Beyrouth) le Liban retrouverait son âge d'or et la croissance retrouverait sa vigueur d'antan.

11. Voir République Libanaise (1994).

Cependant, cette conviction concernant la prospérité du Liban d'avant 1975 est, une fois de plus, plus utopique que réelle. L'utopie était maintenue, et la réalité masquée, par la solide performance financière du Liban et sa stabilité macroéconomique qui s'est manifestée par l'absence de dette du secteur public, un excédent continu dans la balance des paiements, et une forte monnaie. Toutefois, en dépit de ces conditions économiques exceptionnellement favorables durant la période post indépendance jusqu'en 1975, la croissance économique au Liban était égale au taux moyen réalisé dans l'ensemble du monde en voie de développement et encore moins que dans la plupart des pays du Moyen-Orient. De plus, l'économie libanaise n'a pas réussi, tout au long de son histoire moderne, à générer assez d'emplois à une main d'œuvre qualifiée et moins qualifiée qui a été à la recherche d'emplois à l'étranger notamment dans les Etats du Golfe Arabe.

La croissance et le développement économiques, qui s'accompagnent d'une croissance continue de la productivité, viennent d'ordinaire en parallèle avec un changement considérable dans la structure du rendement ou le PNB. Mais une caractéristique remarquable de l'économie libanaise est que sa structure a très peu changé au cours des cinquante dernières années, comme le montre le tableau 4 ; ceci montre clairement l'absence de changement structurel dans l'économie durant cette longue période. Autre que le déclin classique dans la part de l'agriculture, le seul autre changement notoire a été la forte augmentation depuis le début des années 1990 dans la part de l'administration publique dont la contribution effective au rendement et à la productivité est clairement discutable.

Tableau 4
La Structure du Rendement par Activité Economique, 1950-2002
(En % du PNB)

	1950	1964	1973	1987	2002
Agriculture	20	12	9	9	6
Industrie	14	15	16	16	13
Services	59	65	68	70	68
Admin. Publique	7	8	7	5	13
Total	100	100	100	100	100

Sources: Gaspard, 2004; République Libanaise, 2005.

Notes : l'industrie inclut l'exploitation minière, les produits fabriqués, l'énergie, et l'eau. La construction est incluse dans les services.

Le problème structurel fondamental de l'économie libanaise est sa faible productivité. Aujourd'hui, quinze ans après la fin de la guerre en 1990, elle réalise une production qui est en gros l'équivalent du volume produit en 1974 mais avec près de deux fois la main-d'oeuvre¹². Cela signifie que la productivité moyenne par travailleur au Liban est près de la moitié de ce qu'elle était en 1974. Bien qu'il y ait des erreurs d'estimation et une amélioration qualitative dans le rendement, la faible productivité de l'économie libanaise et de sa main-d'oeuvre est indubitable que ce soit actuellement ou par le passé.

L'accroissement de la productivité des travailleurs libanais sera crucial pour une croissance et un développement économiques durables ; cela répondrait aux trois besoins fondamentaux de la viabilité économique et politique du Liban : (i) cela augmenterait les revenus et le niveau de vie tout en réduisant le besoin d'assurer un soutien de revenu à travers un patronage confessionnel et politique ; (ii) cela rendrait faisable le financement des principales composantes du contrat social, y compris l'éducation, la santé, et les indemnités de fin de service ; (iii) cela soulagerait le fardeau de la dette du secteur public et réengagerait les banques dans le processus de financement du secteur privé.

Nous identifions trois causes principales, pas tout à fait indépendantes les unes des autres, pour expliquer l'impasse libanaise en ce qui concerne la faible productivité :

- De faibles qualifications et un niveau d'éducation insuffisant ;
- Des institutions publiques sous-développées ;
- Des régions sous-développées.

De faibles qualifications et un niveau d'éducation insuffisant

Le tableau 5 ci-dessous montre le niveau d'éducation des travailleurs employés libanais selon des sondages nationaux officiels effectués en 1970 et 1997.

12. Aux prix constants de 1997, le PNB en 2005 était de LL 28.1 milliards contre LL 27.5 milliards en 1974, alors que l'emploi était respectivement estimé à 1.5 million et 760 mille.

Tableau 5
Structure de l'Emploi par Niveau d'Education et Statut Professionnel
 (En % du total des emplois)

	1970	1997
Niveau d'Education		
Primaire	80.0	45.2
Complémentaire	9.4	21.1
Secondaire	6.3	17.4
Universitaire	4.3	16.2
	100.0	100.0
Statut Professionnel dans le secteur privé		
Salariés dans le secteur privé	53	52
Dont/ Salariés réguliers	30	33

Sources: Compilés de la République Libanaise, 1998b, 1972

Les qualifications de la main-d'œuvre, et par conséquent la productivité, sont largement déterminés par le niveau d'éducation. En 1970, 80% de la main-d'œuvre au Liban avait tout au plus une éducation de niveau primaire. En 1997, la performance de l'éducation ayant apparemment progressé, deux tiers de la main-d'œuvre avait tout au plus un niveau complémentaire, et un tiers au moins un niveau secondaire. En fait, la qualité de l'éducation au Liban a considérablement baissé durant les années de la guerre de 1975 à 1990 et par la suite, surtout dans les écoles publiques. La détérioration d'ensemble dans la qualité de l'éducation dans les écoles et les universités est évidente et documentée (voir l'étude intitulée 'L'Education Pour Tous'¹³). Le fait que la productivité des travailleurs d'aujourd'hui, illustrée par le PIB à prix constants divisé par le nombre de travailleurs, est en gros à la moitié de son niveau d'avant 1975 et confirme ce bilan.

Les faibles qualifications et le bas niveau de productivité ne sont pas seulement le produit d'un niveau d'éducation inapproprié mais aussi, de façon principale, le résultat d'une économie de marché et/ou d'institutions privées sous-développées. Le nombre de travailleurs

salariés, par opposition aux travailleurs indépendants ou qui travaillent à leur compte, dans le secteur privé, est resté pratiquement au même niveau, soit la moitié du nombre total, comme le montre le tableau 5. De plus, seul près d'un tiers du total des travailleurs de l'économie libanaise sont payés régulièrement, les autres salariés étant occasionnels ou saisonniers. Ce type d'emploi de la main-d'œuvre constitue une faiblesse structurelle de l'économie et nuit à l'accumulation de l'expérience et à l'apprentissage au sein de l'entreprise, ce qui est préjudiciable à la productivité du travail.

Des institutions publiques sous-développées

Les institutions de l'administration publique au Liban sont sous-développées et incompatibles avec une économie moderne productive. La notion du service public et du soutien aux institutions privées en facilitant leurs activités et leur développement n'est pas pratiquée au Liban. Pour la plupart des citoyens et des entreprises, le fait de traiter avec l'administration publique, y compris le judiciaire, est onéreux, coûteux, et au résultat incertain. Le problème est que les institutions publiques du Liban non seulement ne soutiennent pas la croissance économique (un héritage d'une longue tradition de laisser-faire) mais sont devenues également des obstacles à la croissance et au développement. L'absence de changement structurel qui est reflétée par la stabilité de la structure du PIB par activité économique, comme le montre le tableau 4 ci-dessus, indique la rigidité institutionnelle du système libanais. Celle-ci est incompatible avec une croissance et un développement dynamiques.

De plus, l'administration publique au Liban est excessivement coûteuse. Sa taille a presque doublé, comme le montre le tableau 4, tout en gardant à l'esprit que la valeur ajoutée par administration publique est composée essentiellement des traitements et salaires. En outre, le sondage le plus récent, en 1997, des conditions de vie des foyers a montré que le salaire moyen d'un travailleur dans le secteur public est plus élevé que le salaire correspondant dans le secteur privé! Plus précisément, la rémunération moyenne dans le secteur public est plus élevée que celle des services, quasi identique dans l'industrie, et plus basse que dans le commerce¹⁴. Il n'est donc pas surprenant de voir l'attraction exercée par le travail dans le secteur public où la rémunération est en moyenne plus élevée que dans le secteur privé et le travail est moins exigeant et implique moins de responsabilités.

14. Voir La République Libanaise, 1998a, p.219.

Les institutions publiques sous-développées, en particulier le judiciaire, pourraient bien inhiber l'investissement et la croissance de façon directe et tangible. Les investissements privés recherchent d'abord et surtout des assurances pouvant réduire l'incertitude et par conséquent les risques associés à tout projet d'investissement envisagé. Le fait que le processus judiciaire est long, et l'autorité de la loi ayant peu d'impact sur le résultat, augmente l'incertitude, les risques et les coûts de l'investissement au Liban. Le résultat est que les investisseurs s'attendent à des bénéfices considérablement plus élevés pour compenser les risques et coûts plus élevés, ce qui résulte en moins d'investissements et une croissance économique plus lente que dans une situation où l'administration publique est plus efficace et plus transparente.

Des régions sous-développées

Depuis l'indépendance, le développement économique au Liban a été caractérisé par une distribution assez inégale des revenus et des richesses, et par des disparités économiques importantes entre le centre (notamment le Grand Beyrouth) et la périphérie (le reste du pays). Plus graves, toutefois, les disparités régionales n'ont pas été uniquement de nature économique mais aussi sociale et culturelle. Déjà au début des années 60, dans l'étude globale socio-économique, la première du genre sur le plan national, entreprise par la mission IRFED pour les autorités libanaises, l'on note que les disparités au niveau des revenus étaient marquées entre les régions rurales et urbaines, ces disparités étaient encore plus considérables au niveau de l'instruction scolaire et au niveau de la disponibilité de facilités culturelles et sociales en général. Dans une large mesure, cette situation existe toujours actuellement.

La superficie réduite du Liban, qui constitue un avantage pour rendre les communications économiques et sociales plus faciles, présente toutefois l'image de communautés et de marchés distants - plutôt que rapprochés. L'avantage de la superficie est devenu une embûche. Aujourd'hui, tout comme par le passé, la plupart des activités économiques, politiques et culturelles continuent à être concentrées à Beyrouth et les régions avoisinantes du Mont-Liban. Par exemple, Beyrouth et sa banlieue, qui incluent près de 38% de la population totale du Liban, avaient à la fin 2004 près de 70% de tous les dépôts des banques commerciales et bénéficiaient de plus de 80% du total des crédits bancaires¹⁵.

15. Au même moment, les 5% de tous les bénéficiaires les plus importants de crédits bancaires obtenaient plus de 80% du total des crédits bancaires. Voir Banque du Liban, Rapport trimestriel, 4^e trimestre 2004.

Un plan d'action économique pour le Liban

Il faut à présent présenter les détails du plan d'action qui vise à remédier aux problèmes fondamentaux du Liban tels qu'ils ont été présentés ci-dessus.

Les objectifs du plan d'action

Les deux principaux objectifs du plan d'action sont les suivants : d'abord, l'économie du Liban a besoin d'être mise sur le chemin d'une croissance plus importante, ce qui lui permettrait de croître sur une période plus longue (au moins sur deux ou trois décennies) à un taux élevé plus soutenu que par le passé. En guise d'illustration, nous sommes fermement convaincus que si les actions détaillées ci-dessous sont appliquées, la croissance du PNB doublerait son taux moyen depuis 1993 à un niveau d'au moins 7 à 8% par an sur une période de dix à quinze ans. En assumant que la population croîtra à un taux annuel de 2% tout au plus, le PIB par tête d'habitant (ou, en gros, le niveau de vie) doublerait aussi en 12 à 14 ans.

Il est important de noter, en ce qui concerne ces objectifs de croissance, qu'un taux de croissance nettement plus élevé que par le passé est absolument nécessaire pour une amélioration concrète dans le niveau de vie mais aussi, de façon plus cruciale, pour que l'économie puisse se permettre de répondre aux éléments de base du contrat social notamment l'éducation, la santé, et les allocations de retraite.

Le deuxième objectif du plan d'action concerne le développement, c'est-à-dire une meilleure distribution du revenu et des richesses. Ceci permettrait d'office de promouvoir la croissance économique et fournirait également une base pour la stabilité sociale et politique. En d'autres termes, même si les modalités et les principaux objectifs du plan d'action sont économiques, ils sont également, et de façon fondamentale, nationaux et politiques dans leur orientation. L'application du plan d'action devrait créer des fondations solides pour la stabilité et le consensus politiques.

Afin de réaliser ces objectifs, le plan d'action cherche à remédier les faiblesses structurales de l'économie libanaise; il propose également des politiques économiques qui aideraient à la relance économique à court terme.

Des actions pour la croissance à long terme et le développement

Le plan d'action devrait surtout se centrer sur des mesures qui augmentent la productivité de l'économie libanaise de façon durable.

Outre la réforme nécessaire du secteur public, deux actions fondamentales aideraient à réaliser cet objectif à long terme. Il s'agit de :

- Fournir un enseignement public de qualité à coût réduit pour tous, au moins jusqu'à la fin du cycle complémentaire.
- Etablir à travers le Liban un réseau moderne de transports et de communications.
- Réformer le secteur public.

Ces actions répondent directement à deux des causes fondamentales mentionnées ci-dessus expliquant la faible productivité au Liban, notamment le manque de qualifications et le faible niveau d'éducation, ainsi que le sous-développement des régions libanaises hors du centre. La question des institutions publiques sous-développées est traitée par ailleurs.

Il faut noter, pour commencer, que si l'objectif de ces actions est de créer un effet durable à long terme, elles auront également un impact tangible à court terme, du moins à travers les anticipations positives importantes qu'elles vont engendrer en ce qui concerne l'avenir économique et politique du Liban, et à travers les entrées de capitaux et d'investissements qui en résulteront. L'impact de ces actions à court terme ne devrait pas être sous-estimé.

a- Un enseignement public de qualité à tous

Le fait de fournir un enseignement public de qualité et à coût réduit pour tous, au moins jusqu'au cycle complémentaire (Brevet) enclencherait le processus nécessaire pour rehausser les qualifications de la main-d'œuvre et la productivité économique au Liban. Il faut insister sur la qualité notamment pour ce qui est des langues, des maths et des sciences. Le message important que cette action communiquerait est que tous les jeunes libanais auront des chances égales pour un enseignement de base de bonne qualité à coût réduit. En tant que telle, cette action n'est pas seulement économique, elle est essentiellement aussi une mesure sociale et politique qui porte un message de solidarité nationale et d'égalité des chances.

Toutes les économies développées ou les nouveaux Etats industriels, comme en Asie du Sud-Est, ont un bon système d'enseignement qui a joué un rôle essentiel dans leur rythme économique de développement. Le rôle

d'un enseignement de qualité comme capital humain dans la promotion du développement économique est bien connu dans la littérature économique. Un bon enseignement de base, au moins jusqu'au cycle complémentaire, est largement reconnu comme un facteur crucial dans le développement économique et humain. Des études ont montré que son rendement annuel, que ce soit au niveau social ou privé, est ordinairement au-dessus de 10%, ce qui est un bon rendement de l'investissement ! De plus, un enseignement de qualité est porteur d'économies externes importantes, comme des enfants mieux éduqués, des citoyens mieux informés, et un meilleur choix électoral aux urnes ainsi qu'un meilleur système de responsabilité politique¹⁶.

La réforme de l'enseignement doit surtout cibler la formation des enseignants dans les écoles publiques et doit remédier à leur très mauvaise répartition dans les écoles et les régions. Souvent, les enseignants dans les écoles publiques - qui incluent près de la moitié des écoliers du Liban - sont mal formés ou n'ont pas les aptitudes nécessaires dans des sujets de base comme les langues, les maths, et les sciences. Fort heureusement, les bâtiments scolaires ne manquent pas. Par conséquent, les experts estiment que la formation professionnelle et l'amélioration des compétences d'environ 14 000 à 20 000 enseignants coûterait tout au plus \$200 millions, sur une période de six ans (Voir les détails de L'Éducation pour tous).

En bref, et en dépit d'erreurs d'estimation en ce qui concerne le coût de la réforme de l'enseignement, l'investissement requis ne semble pas être très important et les rendements sociaux seront, au contraire, élevés. Ce que nous essayons de dire est que les coûts financiers de la réforme sont relativement réduits; l'essentiel est que les autorités libanaises accordent une importance primordiale à cette réforme fondamentale et commencent à l'appliquer afin de hausser le niveau de l'enseignement dans les écoles publiques de façon consistante et définitive. Les écoles privées avec une performance et des niveaux déficients seraient alors naturellement obligées de suivre et de hausser leurs niveaux.

b- Etablir à travers le Liban un réseau moderne de transports et de communications.

L'autre action cruciale consiste à construire un réseau routier moderne et un de télécommunications (téléphone et Internet) pour les

16. Voir, par exemple, Baldacci et al., 2004, et Psacharopoulos, 1988.

zones rurales du Liban ce qui faciliterait considérablement les transports et les communications entre les zones rurales et urbaines. Ce projet commencerait par une voie ferrée moderne tout au long du littoral libanais. Parallèlement, ou peu après, la route serait reliée aux principaux axes routiers qui seraient construits ou modernisés dans les zones rurales du Liban. En bref, le but est de créer des autoroutes routières et électroniques, rapides et peu coûteuses, ce qui constituerait la base physique pour une croissance rapide.

Le principal but de cette action cruciale n'est pas simplement d'améliorer le trafic routier et les communications; il s'agit surtout d'unifier (et donc d'élargir) le marché national et de stimuler les investissements dans l'immobilier et les activités affiliées. Les individus et les entreprises seraient alors prêts à sortir de Beyrouth et s'éloigner du centre, ce qui encouragerait l'interaction sociale et politique entre les libanais, en soi un objectif national très important.

Il est difficile de sous-estimer l'impact positif considérable que de tels investissements dans l'infrastructure auraient sur l'activité économique pour les années à venir. Les investissements pourraient profiter de la superficie réduite du pays et intégrer la plupart de la population et des régions du Liban à l'essentiel de l'activité économique en facilitant les transports et les communications en général. Ils inciteraient les individus et les entreprises à résider hors Beyrouth, ce qui réduirait considérablement la forte densité de population, augmenterait les prix de l'immobilier dans les régions rurales de leurs niveaux actuellement très bas, et stimulerait les investissements dans ces régions. Un tel projet pourrait non seulement changer radicalement le paysage économique du Liban mais aussi avoir des effets politiques extrêmement positifs en favorisant une meilleure cohésion nationale entre des communautés rurales disparates.

Si les effets bénéfiques d'une amélioration consistante dans l'infrastructure ou l'enseignement mettent des années à être perçus, l'impact économique d'une telle refonte de l'infrastructure physique peut être considérable et presque immédiat. Ces deux actions, brièvement décrites ci-dessus avec leurs effets positifs à long terme, peuvent améliorer les attentes positives quant à l'avenir de l'économie libanaise, augmenter les investissements privés, stimuler l'entrée de capitaux étrangers, et réduire le coût de financement de ces projets.

Le coût de ces deux actions ne sera pas prohibitif, surtout pour l'éducation. Les projets associés à ces actions peuvent être financés

par des emprunts locaux et étrangers, des subventions étrangères, et par le budget (de façon plus réduite). La contribution du secteur privé, notamment celle des banques, serait fondamentale : les banques se doivent de participer activement au financement de ces projets ; elles seraient en train de contribuer directement à la croissance dont elles pourront tirer profit dans les années à venir. Les aides et les subventions étrangères seraient alors plus fréquentes que d'ordinaire dans la mesure où les donateurs étrangers voient un plan économique d'ensemble que les autorités libanaises ont entrepris d'appliquer.

c- Réformer le secteur public

La réforme du secteur public au Liban a toujours été une question sensible en raison de son lien étroit avec la distribution du pouvoir politique et administratif dans le pays. Toutefois, dans le contexte de ce plan d'action économique, deux réformes fondamentales sont requises plutôt qu'une refonte entière de l'administration publique, qui semble être un objectif utopique, du moins dans un proche avenir.

Les deux réformes de base concernent la justice et le poids de l'administration publique. Il est clair que le principal problème de la justice n'est pas dans la nature des lois mais plutôt dans le fait qu'elles ne sont pas appliquées. En fait, de nombreux procès mettent des années à être réglés devant les cours et les jugements dans de nombreux autres sont considérés comme injustes. Cet état des choses introduit de l'incertitude au processus d'investissement et de multiples coûts économiques inutiles ce qui a des effets néfastes sur l'investissement privé et l'activité économique en général. Un processus judiciaire efficace où les juges sont bien formés et payés de façon raisonnable, où les jugements sont rendus en un laps de temps court et prévisible, est une nécessité incontournable pour une économie efficace et productive.

Comme le tableau 5 ci-dessus l'indique, la taille du secteur public en termes de traitements et salaires et en relation avec le PIB a pratiquement doublé en comparaison avec la période d'avant 1975. Le poste des salaires dans le budget dépasse actuellement les \$2 milliards ; il est évident que le rendement correspondant qui est en principe produit est bien moindre que celui indiqué par le montant des dépenses. Restreindre les dépenses courantes, notamment les intérêts (voir plus loin à ce sujet) et les traitements et salaires - soit plus des deux tiers du budget total - devient essentiel pour une réforme fiscale. En ce qui concerne les traitements et salaires, le nombre de personnel contractuels

devra être réduit radicalement avec le temps tout en réduisant le nombre de fonctionnaires par le départ en retraite sans remplacement.

Ces deux mesures de réforme sont faisables. En fait, elles existaient déjà avant 1975 lorsque le judiciaire était un corps assez efficace, le nombre des fonctionnaires limité, et le budget rarement déficitaire. Donc ces mesures ne sont pas loin d'être réalistes.

Des actions pour une relance à court terme

Bien que leur impact sur l'économie ne se ressentira en entier qu'à long terme, les actions détaillées ci-dessus doivent être amorcées dès que possible, pour générer des prévisions positives à court terme quant à l'avenir de l'économie. Toutefois, ces effets positifs immédiats ne sont pas suffisants et doivent être soutenus par des mesures à court terme pour remédier aux points faibles de l'économie libanaise, car si ceux-ci persistaient, ils pourraient saper ou du moins affaiblir la relance économique et l'impact sur les mesures à long terme.

Nous allons cibler deux mesures à court terme susceptibles d'encourager la relance économique pour sortir de la récession actuelle. Il s'agit de :

- Refinancer la dette du secteur public à des taux d'intérêt plus bas et à plus long terme.
- Rééchelonner des dettes douteuses du secteur privé aux banques.

Ces deux mesures sont reliées et concernent toutes deux les banques commerciales notamment pour ce qui est des actifs dans leur bilan.

- a-* Refinancer la dette du secteur public à des taux d'intérêt plus bas et à plus long terme.

A 196% du PNB, la dette du gouvernement est élevée selon n'importe quel critère (voir tableau 2) ci-dessus. Toutefois, le principal problème lié à la dette du secteur public est qu'elle est tenue principalement par des banques commerciales nationales et que cela représente plus de la moitié du bilan de ces banques. Examinez, en ce sens, le tableau 6 ci-dessous qui montre la répartition des avoirs bancaires entre les secteurs public et privé.

Tableau 6
La Structure des Avoirs des Banques Commerciales
 (En fin de l'exercice; en % du bilan consolidé, sauf indication contraire)

	1972-74	1992	1996	2000	2005
<i>Créances sur le secteur public</i>	9	25	44	45	54
Créances sur le gouvernement	0	21	32	34	25
Créances sur la la BDL	9	4	12	11	29
Créances sur le secteur privé	46	33	34	33	23
Actifs en devises	37	40	18	18	19
Autres	8	2	4	4	4
Bilan Total	100	100	100	100	100
En milliards de \$ courants	3.9	8.0	24.0	45.0	70.3
En % du PIB	136%	142%	173%	270%	358%

Source: Compilés des publications de la Banque du Liban.

Note : Les données pour 1072-74 sont des moyennes de données de fin d'année pour les actions.

Selon le tableau 6, plus de la moitié des actifs bancaires sont des créances sur le secteur public alors que 23% seulement sont des créances sur le secteur privé, soit près de la moitié des actifs d'avant 1975. Cela indique que l'économie libanaise passe par un processus de désintermédiation où le secteur privé est devenu un client secondaire des banques et où les conditions et la profitabilité des banques sont désormais étroitement reliées à la condition financière du secteur public. Une telle situation représente clairement de sérieux risques aux banques et à l'économie en général.

La dette du secteur public en L.L. - qui consiste essentiellement de bons de trésor en L.L. émis par le Ministère des Finances et les certificats de dépôt émis par la Banque du Liban - devrait être refinancée par les banques à des taux d'intérêt plus bas. Récemment, ces marges ont considérablement baissé de 11% en 2002 à 3.5% en 2005¹⁷. L'impact de

17. Au début 2006, le rendement sur les bons de trésor de douze mois en L.L. est de 7.8% et le taux d'intérêt pondéré sur les certificats de dépôt en L.L. de la Banque du Liban est près de 11%.

ce refinancement sera considérable sur la situation fiscale et sur les banques et l'économie en général. Nous estimons que le total des épargnes en coût d'intérêt sur la seule dette en L.L. sera d'au moins \$250-300 millions par an avec des épargnes plus importantes si la tendance actuelle à la hausse des taux d'intérêt nationaux et internationaux continue.

Des épargnes supplémentaires en coût d'intérêt sont possibles si les taux d'intérêt d'environ 11% sur les certificats de dépôt en L.L. émis par la BDL sont réduits au niveau des intérêts fixés sur les Bons de trésor en L.L. sur un an ; notons que ce coût d'intérêt n'apparaît pas dans le budget. Les épargnes supplémentaires seraient d'environ \$200 millions¹⁸.

Les banques ne vont pas encourir de pertes de ce refinancement mais seulement des marges plus basses qui auraient du prévaloir d'abord depuis le début des années 90. Des taux d'intérêt plus bas sur les bons de trésor et les certificats de dépôt en L.L. émis par la BDL rendront le crédit au secteur privé plus attrayant par rapport aux banques et au secteur privé. Soulignons que l'annonce des mesures à long terme mentionnées ci-dessus et la nouvelle perspective des autorités orientée vers le développement vont certainement entraîner d'importantes rentrées de capitaux ce qui constituera un support au taux de change et permettra l'ancrage de la monnaie à des taux d'intérêt plus bas.

Il est évident que le refinancement de la dette du secteur public à des taux d'intérêt plus bas - et son résultat, une facture plus réduite dans le budget pour ce qui est des intérêts - serait faisable en relation avec la crédibilité des mesures à long terme et leur application immédiate. Les banques vont ainsi assumer davantage leur rôle traditionnel d'intermédiaire en accordant des prêts au secteur privé et donc en participant, comme il se doit, à la relance de la croissance économique.

b - Rééchelonner des dettes douteuses du secteur privé aux banques.

Une partie exceptionnellement élevée des prêts bancaires au

18. Le montant spectaculaire des certificats de dépôt en L.L. est actuellement l'équivalent de \$5.7 milliards, et le rendement sur les bons de trésor en L.L. de douze mois est de 7.8%. Ces chiffres sont du début 2006.

secteur privé est douteuse, et le plus grand nombre des emprunteurs dans cette catégorie sont de petites et moyennes entreprises. Celles-ci, et en fait de nombreuses entreprises du secteur privé souffrent d'un manque de fonds de roulement, sans parler de fonds pour de nouveaux investissements.

La baisse des taux d'intérêt après l'application des mesures décrites ci-dessus va certainement encourager de nouveaux emprunts et de nouveaux investissements surtout dans le nouvel environnement positif qui va résulter de l'annonce et l'amorce de réformes. Le rééchelonnement de créances douteuses avec le soutien de la Banque du Liban dans le cadre des observations formulées dans l'étude 'Le Rééchelonnement de la dette'¹⁹ va renforcer l'environnement positif et maintenir la relance économique nécessaire à court terme avant de ressentir l'impact des mesures à long terme.

Remarques pour conclure

Les plans d'action économique pour le Liban ont souvent souligné la forte dette du gouvernement (plutôt que celle du secteur public) comme étant le principal problème économique du pays actuellement. Ils ont également insisté sur la privatisation et la réforme administrative générale comme des solutions clé à l'impasse où se trouve le Liban. Pour tous, l'espoir a toujours été que ces réformes réussissent à retrouver la forte performance économique qui est supposée avoir eu lieu avant 1975.

En fait, avant 1975, le Liban a uniquement connu une forte performance financière et non en termes d'économie ou de développement. Sa performance sur pratiquement tous les fronts a été faible ou modeste dans le meilleur des cas depuis la fin de la guerre en 1990. La dette du secteur public qui augmente inexorablement et le faible registre de croissance à ce jour ne sont que des symptômes de problèmes structurels plus profonds qui persistent depuis l'indépendance mais qui se sont accrus et sont devenus plus apparents après la guerre, exacerbés par la dissension politique et la corruption très répandue. Ces problèmes sont la faible productivité et les institutions sous-développées ainsi qu'un sous-développement étendu hors du centre du pays ou hors Beyrouth en particulier.

19. Chapitre 13.

La nature du problème indique d'ordinaire la solution. Une condition sine qua non de la croissance économique durable et d'un niveau de vie plus élevé est d'améliorer la productivité de la main-d'œuvre à travers un programme à long terme pour hausser le niveau d'enseignement dans toutes les écoles au Liban notamment dans les écoles publiques ou gouvernementales. Les marchés ne peuvent pas assurer ce résultat ; les gouvernements le peuvent. De plus, le fait de relier ensemble, à travers un réseau routier et de communications moderne, les régions du petit Liban - qui sont géographiquement proches les unes des autres mais qui sont distantes économiquement et socialement - apportera non seulement un tonus économique considérable mais contribuera aussi à la renaissance d'un Liban moderne et unifié. Là aussi, il s'agit d'une tâche pour le gouvernement et le secteur privé.

Le changement radical est parfois possible. Le plan d'action doit être lancé par un gouvernement authentiquement ciblé sur la réforme et le développement. Si les actions décrites ci-dessus étaient appliquées, le changement économique qui en résulterait pourrait bien entraîner les réformes politiques nécessaires pour établir une société moderne et productive où la plupart des citoyens, plutôt qu'une minorité, peuvent contribuer au développement et se partager les bénéfices.

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.bdliban.com>.
- 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.
- 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) :
- (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.

CHAPITRE 2

Les conditions d'une reprise économique

Tôt ou tard l'économie libanaise doit se remettre de la longue récession qui sévit dans le pays, nous souhaitons que cela le soit le plus tôt, pour conserver son potentiel de production et limiter l'exode de ses jeunes. Le redressement économique et social exige des mesures très au-delà de la politique en faveur, difficiles à concevoir à moins de réaliser parfaitement la conjoncture, et qui nécessitent l'adhésion et le vouloir des cercles de la décision.

La commission de politique économique, au terme de dix sept séances de travail, a voté le 27 mars 2001 une proposition intégrant les mesures capables de favoriser le redressement économique. En Novembre et Décembre 2002, la commission a consacré plusieurs séances de travail à la révision du document, en collaboration avec des économistes indépendants, d'une grande notoriété auprès de l'opinion publique. Leur avis a fortement enrichi le discours, sans toutefois modifier les mesures autrement que par un appui théorique et pragmatique indiscutables.

Cette étude nous parait plus que jamais d'actualité.

L'objet de cette étude est de poursuivre le dialogue en vue de partager une analyse commune de la situation et de s'entendre sur les mesures à prendre pour relancer l'économie et affronter le poids de la dette publique. L'assainissement des finances de l'Etat est une condition nécessaire mais insuffisante pour retrouver un taux positif de croissance. En outre, la crise elle-même ferait échec à toute tentative de redressement financier. A noter que Paris II, malgré les anticipations favorables qu'elle a suscitée, n'a pu réactiver l'économie, vu la carence des mécanismes de transfert vers le secteur privé.

Malgré la part de l'Etat en majoration constante du Produit Intérieur Brut, la croissance demeure aléatoire. Ceci dévoile un recul grave de la Production Nationale. Dès lors la situation requiert des mesures drastiques pour éviter la dépression ; un ensemble d'initiatives devrait au plus tôt favoriser la relance pour retrouver croissance et stabilité.

Quant aux fondements de la crise il serait utile de rappeler les éléments suivants:

- Une régression de plus en plus forte de la demande globale

induite par la sous-consommation, le recul de l'investissement et les retards de paiement des échéances de l'Etat (primes de la sécurité sociale, expropriations, hôpitaux, travaux publics).

- La réduction de l'offre globale du fait de la carence de certains facteurs déterminants, ou de la réticence des entrepreneurs tant au niveau de l'exploitation que de l'emploi.
- Une instabilité grave des finances publiques dont le déficit et la dette représentent les aspects les plus visibles. Cette instabilité se répercute dangereusement sur le circuit économique dans son ensemble notamment au niveau du financement des entreprises par un phénomène continu de crowding out.
- L'élévation de certains indicateurs sociaux négatifs, notamment ceux de la paupérisation et de l'émigration.

La crise touche chaque famille, chaque entreprise, et se reflète en stagnation de l'activité, liquidations, faillites, chômage. La crainte d'un effondrement s'accroît, surtout que le multiplicateur de croissance, pierre angulaire de la dynamique de production, agit en ce moment en sens contraire et rend la crise encore plus complexe.

Plusieurs composantes de la crise sont issues ou sont liées au problème des liquidités qui s'accroît de plus en plus. Avec un effet pervers à la fois sur l'offre et sur la demande. De même qu'il affecte les conditions de financement des entreprises, notamment la disponibilité du crédit et le niveau des taux d'intérêt. Tant que cette situation demeure défavorable, tant que la compétitivité se détériore, les anticipations, à la base de tout investissement, vont demeurer défavorables et décourager les investisseurs tant étrangers que libanais.

Pour inverser cette tendance il est impératif d'aplanir d'abord les difficultés qui limitent le financement des entreprises. Il est évident que cela demeure possible. C'est même une condition sine qua non de la reprise. Au stade où l'on se trouve l'on peut même espérer un rythme de croissance accéléré si l'on met en place le cadre et les mécanismes nécessaires.

Les mesures gouvernementales adoptées à ce jour ou en voie de réalisation, baisse des tarifs douaniers, projets de privatisation, réduction des intérêts servis par l'Etat, démontrent une volonté d'assainir la situation. Cependant, quel que soit l'intérêt de ces mesures et d'autres, ils ne sauraient infléchir la tendance récessionniste à moins de les intégrer à un projet de relance, dont il

n'est pas encore question dans les cercles de décision, et qui doit essentiellement soutenir les activités productives dans le pays.

Des conditions qui perturbent l'économie de marché

Les entreprises du secteur privé affrontent des difficultés insurmontables, certaines dues au manque de moyens de paiement, d'autres au recul de la compétitivité. Il est évident que le pays ne manque pas d'entreprises florissantes ou de secteurs prospères, cependant ils constituent l'exception. Une économie florissante est celle où la prospérité serait de règle.

Les mécanismes du marché font défaut. Les taux d'intérêt autant que le taux de change sont administrés, dans un but essentiellement politique. A ce titre, la réserve obligatoire censée être un outil de stabilisation des taux et des cours est figée, donc inutile depuis fort longtemps. Les décisions politiques régulant l'économie s'adaptent difficilement à l'économie de marché. Il est paradoxal qu'une politique déflationniste sévise au moment où un grand besoin de liquidités se fait sentir pour financer les entreprises et permettre à l'économie de fonctionner normalement.

L'économie libanaise et surtout le secteur de production se retrouvent incapables d'affronter la concurrence internationale. On a abandonné le seuil minimum de protection. L'on a procédé à l'ouverture des marchés avant d'assurer la mise à niveau des entreprises, alors que la protection demeure légitime à cette fin à la fois dans le cadre de l'Euro-med et de l'OMC.

Adapter la liquidité aux besoins de l'économie et libérer les taux d'intérêt sont loin de constituer un danger pour la stabilité de la monnaie, tout au contraire, le soutien réel du pouvoir d'achat se retrouve dans la production et la croissance.

Finances publiques

Sur la base des données fournies par l'Etat au FMI et à la Conférence de Paris le taux de croissance doit osciller autour de 2% jusqu'en 2007. Ce taux est nettement inférieur à ce qui serait nécessaire pour résorber le chômage excédentaire et améliorer la condition des entreprises de production. Il est également à craindre que le taux effectif soit bien inférieur vu l'engagement pris de réduire le déficit budgétaire et d'atteindre l'équilibre malgré le service de la dette, et cela en un temps relativement court.

De même les revenus de la privatisation serviraient fatalement à combler le déficit budgétaire, et les montants obtenus loin de réduire la dette ne pourraient suffire plus de deux ou trois ans à combler ce déficit. L'engagement de l'Etat à réduire le déficit va résulter obligatoirement en une recrudescence des impôts et en un supplément d'économies budgétaires, autant dire en une série de mesures déflationnistes qui nous éloigneraient définitivement de toute velléité de reprise.

Les conditions du crédit au secteur privé.

La théorie en faveur de l'adaptation des liquidités aux besoins de l'économie pose deux problèmes, la disponibilité et le risque.

Même avant Paris II l'interbancaire était anormalement bas et prouve si besoin en est que le marché a de tout temps été suffisamment liquide.

Cependant, le crédit au secteur privé revêt du fait de cette longue récession un risque que les banques ne sont pas prêtes à assumer. Ce risque doit être traité en premier. La réhabilitation des entreprises et l'assainissement du marché deviennent une priorité.

Il n'en demeure pas moins que les anticipations sont défavorables du fait d'une politique déflationniste qui mène inexorablement à la dépression. L'opinion communément admise est que l'Etat ignore les activités productives. La volonté d'opérer des réformes structurelles sérieuses au niveau de l'administration, de limiter le gaspillage et la corruption, l'adoption d'une plus grande transparence dans le secteur public, constituent sans aucun doute un progrès certain. Malheureusement tout cela est sans effet sur la tendance régressive de l'économie.

Marge de manœuvre

Le Liban fait toujours partie du tiers monde, et l'arrêt du gaspillage de même que l'élimination de la corruption demeurent choses très difficiles. Le gaspillage et la corruption n'ont pas disparu des pays les plus avancés. Toute amélioration peut être considérée comme un acquis majeur. Cependant il ne faut pas les considérer comme la raison essentielle de la crise économique, et leur amélioration une voie de solution.

La question se pose, si la dette publique est annulée, que le taux

d'intérêts baisse de 3 ou 4 points, et que de surcroît le budget est équilibré, est ce que la crise disparaîtrait ? La réponse est certes «non».

La marge de manoeuvre est désormais très restreinte à la fois pour désengager la livre du dollar, laisser flotter la monnaie et adopter un cours flottant. Surtout que la productivité du secteur privé a été largement entamée et que le pays ne peut plus affronter la concurrence extérieure.

Il serait plus approprié d'adopter des objectifs plus humbles et suffisamment clairs pour réhabiliter le secteur de production et restaurer sa compétitivité. Ceci est d'autant plus possible que le financement et la technologie sont disponibles. Les opportunités régionales et internationales qui avaient fait la prospérité artificielle du Liban ne sont pas prêtes à se reproduire.

Les Marchés Financiers

Un des principaux obstacles à l'investissement étranger direct ou à la fusion des entreprises est l'absence ou la carence des marchés financiers. La crainte majeure de l'investisseur n'est pas de s'engager dans des projets au Liban, mais dans le moyen d'en sortir le cas échéant. Et ceci demeure difficile tant qu'il n'y a pas un marché secondaire efficace. Pour qu'il y ait un marché actif de titres, il faudrait qu'il y ait d'abord un marché actif d'obligations notamment de Bons du Trésor. Et la crainte que ce marché ne facilite la spéculation, continue à faire obstacle à sa création.

Sans compter que l'investissement ou la liquidation de parts rencontre des pratiques administratives qu'on ne peut qualifier de "favorables" à l'investissement tant étranger que libanais. Malheureusement la culture de l'Etat gendarme toujours en vigueur fait que l'administration gêne le citoyen même dans sa vie de tous les jours. Il ne suffit donc pas d'améliorer les conditions financières ou monétaires de l'investissement. Les structures économiques et administratives constituent un obstacle majeur et nécessitent une réforme fondamentale.

Il demeure que la possibilité d'une crise financière ou monétaire durant cette période n'est pas à écarter et qu'il faudrait prévoir des mesures destinées à en atténuer les effets.

L'endettement en devises

Le ratio d'endettement en dollar a dépassé les 40% de la dette publique.

Il serait hasardeux d'aller au-delà vu la faible performance du secteur privé et le déficit chronique de la balance courante. S'il devait en être autrement, il serait prudent de détendre au préalable la parité de la livre à fin que le pays n'ait à affronter des échéances insurmontables au cas où la monnaie devrait accuser une baisse dans un avenir plus ou moins proche.

Le programme de relance

Tout programme de relance devrait prévoir entre autres les dispositions suivantes:

- 1- *Adapter les liquidités aux besoins de l'économie pour mobiliser les secteurs de production.*
- 2- *Consolider la demande globale dans ses différentes composantes, notamment la consommation et l'investissement.*
- 3- *Réduire le taux d'intérêt sur le financement des entreprises jusqu'à ce que le taux d'intérêt réel soit conforme aux conditions effectives du marché.*
- 4- *Améliorer la compétitivité des entreprises par la réduction du coût des facteurs.*
- 5- *Assurer la survie des entreprises, restaurer leur capacité de production et leur potentiel de croissance.*
- 6- *Réajuster le pouvoir d'achat des salaires et le protéger non seulement pour des considérations sociales, mais encore pour un motif économique en relation avec la demande globale et le soutien de l'activité productive.*

Adaptation des liquidités aux besoins de l'économie

Il est normal de recourir à un assouplissement de la politique monétaire quand l'ensemble des mesures prévues pour soutenir la demande se trouve neutralisé par une politique déflationniste et que l'utilisation du potentiel national de production est à son niveau le plus bas. Assurer les liquidités nécessaires à la normalisation de l'activité devient une priorité quand le chômage atteint des niveaux aussi élevés, et risque d'augmenter sensiblement du fait de la réforme administrative et de la détérioration continue des entreprises de production.

Croire que la politique monétaire a peu d'effet sur l'économie réelle ou qu'une expansion de la masse provoque dans tous les cas

l'inflation, c'est pratiquer une vision partielle et sectaire des techniques de stabilisation. La politique d'attente et les mesures déflationnistes ne peuvent protéger à terme le niveau général des prix, et surtout ne peuvent prévenir le risque d'un effondrement de l'économie.

La question qui se pose: dans quelle mesure faut-il améliorer la liquidité du système ?

La réponse découle de source: jusqu'à inverser le courant récessionniste de l'économie. Jusqu'à ce que les mesures de soutien de la demande globale arrivent à leur terme et que les entreprises du secteur privé retrouvent leur compétitivité.

La banque centrale a largement contribué à l'acquisition des bons du trésor. Seulement la liquidité générée par cette contribution n'a pas eu d'effet sur l'économie du fait de la trappe de liquidité provenant de l'appréhension des banques à financer des entreprises du secteur privé dont la solvabilité est largement entamée.

L'expérience libanaise a démontré à son tour ce que l'on a largement observé dans le monde la dernière décennie, que la réduction de l'inflation à zéro ne sacrifie pas uniquement la production pour un certain temps, mais provoque un taux élevé et durable de chômage. Il n'est plus besoin de prouver aujourd'hui qu'un taux modéré d'inflation contribue à un meilleur équilibre économique nécessaire à la stabilité et à la croissance à long terme.

Il est rationnel d'avoir pour objectif de baisser le niveau du chômage de son taux actuel autour de 20% à un niveau dans un premier temps de 10 à 12%. Ceci pourrait entraîner un taux d'inflation de l'ordre de 4 à 5%. La corrélation inverse entre l'inflation et le chômage, à des taux modérés d'inflation, est bien établie. Une telle mesure aurait pour conséquence au Liban d'améliorer sensiblement la productivité de par son effet sur le chômage déguisé qui sévit dans les entreprises, en permettant à ces dernières de se rapprocher de leur optimum de production.

A moyen terme l'objectif devrait évoluer vers le maintien d'un taux réduit de chômage, cohérent avec un taux modéré d'inflation, qui constitueraient le fondement rationnel de la croissance économique et de la stabilité monétaire.

Le "peg" de la livre au dollar depuis 1993 a dissipé toute crainte quant à la stabilité de la monnaie et lui a assuré une large crédibilité, malgré un historique d'hyperinflation, durant la guerre. Les intérêts

élevés associés à cette période, nonobstant leur effet pervers sur le double plan économique et social, ont suscité un mouvement important de transferts qui a permis de financer à la fois les besoins de la reconstruction et le déficit du budget.

Il est notoire que le flux positif de transferts provoque un déficit équivalent au niveau de la balance commerciale²⁰. Les exportations libanaises qui couvraient la moitié des importations en sont réduites à 10% ; et la balance courante est devenue à son tour largement déficitaire. Le résultat en fut un recul substantiel de la production nationale, associée à un taux de chômage de plus en plus grave, et une détérioration significative de la compétitivité des entreprises.

D'une année à l'autre la contribution du secteur privé au PIB s'est réduite, pendant que celle du secteur public progressait par le déficit et l'emprunt.

Pour éviter une résurgence de l'inflation, la banque centrale a opté pour une politique monétaire extrêmement conservatrice, accompagnée d'une compression systématique de la base monétaire. Sans pouvoir toutefois influencer sensiblement sur les autres agrégats.

Les trois dernières années, du fait de la récession et du montant élevé des créances douteuses dans les banques, la banque centrale a resserré de plus en plus son contrôle. Le financement des entreprises devait en pâtir.

Les banques devenaient de plus en plus réticentes à financer les entreprises par crainte du risque accru. On dirait que le système tombait dans une véritable «trappe de liquidité».

Il est douteux que les facilités obtenues de Paris II puissent dépasser ce barrage et assurer le financement indispensable à la normalisation de l'activité à moins de promulguer le projet de loi relatif à «l'échelonnement des dettes et soutien des entreprises».

En outre la crainte qu'une augmentation des liquidités ne puisse créer des tensions inflationnistes au cas où la production n'arriverait pas à suivre la demande a exacerbé les restrictions. Cependant les liquidités gelées dans le système bancaire ne peuvent créer de tensions inflationnistes ; pour cela il faudrait en faire usage. Par contre elles peuvent financer les retards de paiement dûs par l'administration au

20. Plus précisément au niveau de la balance courante qui couvre les invisibles (tourisme, services, transfert des émigrés à leurs familles, revenus des investissements extérieurs, ...)

secteur privé ou permettre une baisse des impôts. Quand le secteur privé serait de nouveau éligible au financement, notamment du fait de la relance que favorise la politique en question, la banque centrale pourrait maintenir les liquidités dans les limites nécessaires à réaliser le double objectif d'inflation modérée et d'emploi.

Le contrôle d'une inflation modérée est bien plus aisé à moyen terme qu'une pression systématique à zéro. Il est vrai que la politique qui tend à assurer les liquidités nécessaires à la relance de l'activité doit s'accompagner d'un ensemble de mesures, il n'en demeure pas moins qu'elle constitue la pierre angulaire de toute politique de relance.

Soutien de la demande dans ses diverses composantes.

Le Liban a obtenu des aides et contracté nombre de prêts à taux bonifié conditionnés par l'importation des éléments couverts par les dites facilités des pays donateurs. Ces pays ont sacrifié une partie de leur revenu pour aider le Liban, mais en même temps favoriser leur production nationale et leur emploi. Le Liban n'a pas fait cas du fait que ces dons ou prêts conditionnés, en sus de l'endettement, ont développé son déficit commercial et défavorisé la production et l'emploi dans le pays.

Dans une telle conjoncture, il est indispensable d'orienter la dépense publique vers la production nationale. L'on sait que tout flux monétaire positif entraîne un déficit dans la balance commerciale, il est impératif de le canaliser vers la production locale d'abord, sachant que le pays ne manque pas de cadres qualifiés, et que ses forces actives sont largement sous employées. Cela pourrait contribuer sensiblement à rationaliser l'activité productive.

Suite à la réduction ou à l'abolition des tarifs douaniers dans les conditions présentes, la majorité des secteurs de production risque l'effondrement, entraînant une part significative du PIB. Favoriser la production nationale dans les limites de la valeur ajoutée qu'elle dégage constitue une charge nulle en période de récession, alors qu'elle soutient le pouvoir d'achat des ménages et le niveau de la demande effective, donnant par-là une chance aux entreprises, particulièrement les entreprises exportatrices, de recouvrir leur compétitivité une fois l'économie stabilisée.

Parallèlement, le soutien de la demande implique une augmentation de la consommation des ménages, pour autant le soutien du pouvoir d'achat des salariés, la détente des prix par la concurrence et la lutte contre les pratiques monopolistiques.

Baisse du coût de financement des entreprises; normalisation du taux d'intérêt réel

L'intérêt servi par la banque centrale sur les dépôts des banques en dollar hausse la structure intégrale des taux, oblige l'Etat à s'endetter à des taux élevés et rend prohibitif le financement des entreprises en livre libanaise. Une fraction importante des dépôts appartient aux entreprises elles-mêmes en attente de leurs échéances. Cette réserve doit être maintenue dans la monnaie d'État. L'opportunité du financement en livre réduirait notablement la dollarisation du pays. L'impact récessionniste de la dollarisation provient du financement en dollar et non des dépôts. Favoriser le financement dans la monnaie nationale contribuerait certainement à limiter la dollarisation et à redynamiser l'économie.

L'expérience a largement confirmé l'impact du taux d'intérêt réel sur l'activité économique. En France, le taux d'intérêt réel moyen sur une période de cent ans n'a pas dépassé 1 % l'an. Aux Etats Unis, le taux d'intérêt réel moyen s'est maintenu à 0,5% durant les trente années qui ont suivi la seconde guerre mondiale et assuré la suprématie de l'économie américaine. Les études ont prouvé au Liban qu'entre l'indépendance et l'année 1992 le taux d'intérêt réel a dépassé une seule fois les 3% en 1983 provoquant la crise à l'origine de l'effondrement de la livre à l'époque.

La hausse durable du taux d'intérêt réel contribue à instaurer une économie de "rente", transférant le pouvoir d'achat des couches de population largement consommatrices dans le pays, aux couches les plus favorisées et influe négativement sur la demande globale.

Au niveau de l'entreprise, les anticipations de recul de la demande induite par la hausse des coûts financiers, affectent la propension à investir, le niveau d'exploitation, et surtout la compétitivité. L'économie dans son ensemble tend vers un équilibre de sous-emploi; Ce phénomène peut être parfaitement constaté au Liban.

Compétitivité des entreprises

Il a été question de réviser le coût de l'énergie, de l'électricité, des communications et des télécommunications, ainsi que les charges de la sécurité sociale et de certaines taxes. La plupart de ces projets ont foiré à cause du coût de fonctionnement élevé du service public et de la répercussion du déficit sur le budget de l'Etat. Il est impératif de réviser

la politique de détermination du coût des biens publics et d'opérer la détente nécessaire à la compétitivité de l'économie libanaise.

Le choix de la globalisation et l'ouverture des frontières exigent l'adoption de prix compétitifs au niveau des biens publics sans s'arrêter aux coûts effectifs actuels. L'économie ne peut certes affronter des tarifs supérieurs de l'énergie, de l'électricité, des communications et télécommunications, et des charges sociales ou fiscales, à ceux pratiqués par les pays limitrophes et concurrents, sous peine de se voir écartée du marché par la concurrence internationale. Poser le problème correctement, c'est dire que l'expansion du marché et la bonne gouvernance devraient aboutir à la normalisation du coût des facteurs, et que des prix compétitifs seraient de toute évidence rentables et rétabliraient la factibilité des services publics concernés. Si cela n'a pas lieu, cela voudrait simplement dire que le Liban n'est pas prêt à la globalisation et de ce fait revenir sur la politique d'ouverture.

Soutien aux activités productives

Une récession de longue durée aboutit fatalement à accumuler les pertes et les dettes au niveau des entreprises. Ce fait est corroboré par l'importance des créances douteuses auprès du système bancaire, et par la réticence des banques à financer le secteur privé. On se demande quel est le bien fondé du discours sur la nécessité de recapitaliser les entreprises ? Et comment le concevoir à l'échelle d'une économie dans son ensemble.

L'amélioration des liquidités et le soutien de la demande supposent que la production est à même de satisfaire cette demande, autrement elle risque de susciter l'inflation. Il ne suffit pas que le potentiel de production soit disponible, il faut que le financement aux entreprises le soit aussi.

Nombre de pays ont affronté une telle situation suite à des crises ou surtout des guerres, ils ont assumé les mesures destinées à relever les secteurs de production. Les mesures ont varié selon les circonstances, la conjoncture ou les opportunités, cependant il en est une constante, ces mesures ont toujours connu une application globale. L'objectif est de sortir l'économie de son marasme. Les mesures sectorielles, telle le crédit assisté à l'investissement industriel ou touristique ne sont que mesures complémentaires; isolées, elles ne peuvent en aucun cas réactiver l'économie.

En tout état de cause, les mesures doivent restaurer la "valeur actuelle" de l'entreprise, fondée sur la profitabilité à terme, lui permettant ainsi de valoriser ses actifs incorporels, ouvrir son capital et restaurer ses fonds propres. C'est à ce prix seulement que la majorité des entreprises serait à même d'affronter les charges accumulées par la récession, et adapter le niveau de la production à la nouvelle demande.

Maintien du pouvoir d'achat des salaires

Non seulement dans un but social, mais encore pour soutenir la demande globale et réactiver l'économie.

Un phénomène qui mérite l'attention, et que les statistiques devraient reproduire pour permettre d'évaluer la tendance de l'activité économique: Chaque fois que la part des salaires dans le revenu national augmente en respectant l'équilibre du marché, le PIB s'améliore et le taux de croissance s'amplifie.

L'équilibre macro-économique est fondé sur l'interaction des facteurs. Il ne se réalise pas naturellement à des niveaux élevés d'emploi, même en économie de marché. L'Etat a un rôle déterminant dans la réalisation d'un meilleur équilibre, notamment par la stabilisation du cycle et les mesures de relance.

Il est de notoriété qu'il n'existe pas de critère certain quant à l'efficacité d'une meilleure distribution des revenus. Il suffit d'en contrôler l'évolution et de soutenir la bonne orientation. Chaque économie a ses spécificités; l'équilibre optimal peut varier en fonction de la conjoncture et du développement.

Une croissance élevée générée de cet ensemble de mesures peut contenir toute tension inflationniste et permettre une rationalisation des politiques monétaires et une meilleure efficacité des politiques sociales.

Il faut aussi protéger la main d'oeuvre libanaise, lui assurer un travail conforme à ses aptitudes et une rémunération équitable pour limiter l'émigration des forces vives de la nation.

Un programme de réformes suppose aussi et au préalable une volonté ferme d'assainir le climat politique, de consolider l'entente nationale, de combattre la corruption, de réformer l'administration et de veiller à l'autonomie de la justice.

CHAPITRE 3

Gestion du changement dans le système politique libanais*

Le changement implique certes projet, vision et imagination créatrice, mais quand il se réduit à une idéologie, il réussit un moment à mobiliser, mais ne tarde pas à nourrir la déception, le désillusion et l'amertume. Viendra alors une autre idéologie qui exploitera la symbolique du changement pour mobiliser à nouveau dans la compétition politique une population désabusée.

La propension aujourd'hui à un discours sur le changement, avec plutôt de grands titres et des recommandations, tel le discours chronique et rabâché sur la « suppression du confessionnalisme politique », n'est pas l'apanage d'hommes politiques, mais aussi d'intellectuels. Bien souvent en étant membre d'un jury de thèse ou de mémoire, et face à un doctorant qui a écrit des centaines de pages sur un sujet, si je lui pose la question pertinente de Lénine : Que faire ? le plus souvent, je n'ai pas de réponse. Il est arrivé même qu'un académique membre du jury me réplique : Ce n'est pas du ressort du chercheur !

Le Liban a-t-il vraiment besoin aujourd'hui de programmes, vagues, généraux, avec de grands titres et des recommandations, des programmes pour se donner bonne conscience et pour la galerie? A-t-il besoin d'une déclaration ministérielle qui parle de tout et de rien, sans quelques détails pragmatiques à propos de problèmes vitaux et de la faisabilité politique des changements proposés ? Le changement par nature est davantage une stratégie, en termes d'acteurs, d'agents et de faisabilité. Il se heurte, par nature, à des limites et obstacles, en conjonctures, en moyens, en résistance, en soutien et en ressources matérielles et humaines.

Dans le cas d'un système consensuel de gouvernement ou de partage du pouvoir (*power sharing*) entre dix-huit communautés, fondé sur l'accommodement et l'équilibre, système que le président Hussein Husseiny compare à la « balance de l'orfèvre », le changement en terme de stratégie pose au Liban nombre de problèmes.

*par Antoine Messarra.

Les obstacles

La problématique de l'autorité

D'abord l'autorité. L'Etat est-il celui qui *tranche* ou celui qui *arrange*? Les consultations ministérielles qui traînent avec des vetos par-ci et des conditions par-là, soi-disant en vue d'un cabinet d'entente nationale ou de large coalition, donnent l'exemple d'un système atteint en pratique de déliquescence à cause du laminage progressif du principe de légalité. Problématique cruciale de l'autorité et de la légitimité dans un système où la majorité simple ne suffit pas pour prendre une décision, où le veto mutuel bloque la décision et où, dans maintes situations, la pénétration extérieure sous forme d'occupation ennemie ou « fraternelle » ou de pressions, alimente et manipule des clivages internes ou confessionnalise (*tatyîf*) artificiellement les clivages.

Cette problématique de l'autorité, nous estimons que l'Accord d'entente nationale, dit de Taëf, du 5/11/1989 lui a trouvé un aménagement constitutionnel à travers l'amendement du 21/9/1990 de l'article 49 de la Constitution qui fait du chef de l'Etat le gardien du principe de légalité, alors que le risque dans les équilibres qui avaient été proposés était que le chef de l'Etat soit un *président honoraire* ou *l'homme de Baabda*.

Quant à la troïka des trois présidences, elle constitue une perversion de fait aux nouveaux aménagements constitutionnels. Les attermoïements aussi dans la formation de cabinets de coalition constituent une autre perversion, car un cabinet de coalition ne doit pas nécessairement inclure *toutes* les forces politiques, au risque de nuire au principe de la solidarité ministérielle, au principe même d'un exécutif qui ne soit pas la reproduction en miniature d'un parlement et à l'existence d'une réelle opposition politique.

Le problème de l'autorité dans le système consensuel libanais, par nature polyarchique, qui se caractérise par une pluralité de centres de décision, a été banalisé, ou contourné par l'affirmation qui se reproduit comme un leitmotiv sur le « confessionnalisme », ou exploité et manipulé par des élites internes et des forces extérieures dans une jungle où se débattent et se confrontent des hommes politiques que Georges Gorse, émissaire français dans les premières années des guerres au Liban, avait qualifiés de « démons de la politique ».

L'autorité est aussi affaiblie ou déboussolée en raison de la position stratégique des élites au sommet (*aqtâb*), position qui débouche sur une dictature de l'élite, dans un système rigide de partage du pouvoir,

sans contre-pouvoirs efficaces et équilibrants. L'autorité se trouve alors paralysée. Rachid Karamé l'exprimait sous une forme suggestive et lapidaire en 1976 : « Entre Camille (Chamoun) et Kamal (Joumblat), nous sommes arrivés à cet état » (*Bayna Camille wa Kamâl Wasalnâ ila hâzih al-hâl*).

Le président Fouad Chéhab, animé par une stratégie de changement, s'est trouvé confronté, dans une situation paisible par rapport aux conjonctures des présidents ultérieurs (1958-1964) à la problématique de l'autorité. Il pose le dilemme en termes clairs et poignants, avec les alternatives qu'il considère risquées et inefficaces, et cela dans sa célèbre déclaration du 4 août 1970 dont la teneur est due à Fouad Boutros. Il souligne notamment : « Ma conviction est que le pays n'est pas encore prêt à admettre ces solutions de fond que je ne saurai d'ailleurs envisager que dans le respect de la légalité et des libertés fondamentales, auxquelles j'ai toujours été attaché. »

Pour régler la crise chronique de l'autorité dans une balance multiple et dans un environnement régional arabe conflictuel et antidémocratique, la perspective de règlement a été historiquement l'emprise du Second bureau de l'armée durant le mandat présidentiel et contre la volonté profonde du président Chéhab, la conciliation impossible entre l'Etat et son contraire avec l'Accord du Caire en 1969, la sécurité par accommodement (*al-am-bi-l-tarâdî*) durant les guerres en 1975-1990, la tutelle et l'hégémonie des services de sécurité libano-syriens après l'Accord de Taëf... avec, en permanence, l'illusion que l'armée constitue ou pourrait être « la solution » (*wa yabqa al-jaysh huwa al-hal*) par le canal d'un chef d'Etat issu de l'Armée, dans la symbolique, pourtant singulière, du président Fouad Chéhab.

Le Liban n'a pas besoin d'une armée taxi pour le transport et la sécurité des politiciens, ni d'une armée *spectatrice* impuissante face à l'insécurité généralisée, ni d'une armée débordée par son service de *renseignement*, ni une armée *prétorienne* au service des gouvernants en place dont elle puise des avantages en indemnités de service et privilèges exorbitants..., mais d'une armée qui soit un réel contrepoids dans l'équilibre des pouvoirs.

Pratiques consensuelles sauvages

Aucun changement ne peut être engagé, quel que soit son domaine, sans la rationalisation des pratiques consensuelles du système politique libanais. Ce système n'est pas par nature sauvage où la règle du quota communautaire est débridée à l'avantage du

zaïm qui a la main forte, où l'exigence de l'entente aboutit à une situation de non-droit, où le vote majoritaire est complètement exclue en Conseil des ministres même à propos d'un processus administratif de nomination de fonctionnaires...

Tout système politique contient les germes de sa propre corruption à défaut de *limites*. Le débordement des limites dans le système consensuel libanais a presque toujours bénéficié de la justification, et même de la bénédiction, d'une culture politique dont la teneur peut être ainsi formulée : Tel est le système confessionnel ! Un homme politique, sensé défendre les normes de la bonne législation, affirme pour justifier le favoritisme clientéliste : « Tant que le système est confessionnel, nous voulons *notre part* » ! Ni les constitutionnalistes ni les gouvernants n'ont dressé des normes pour endiguer la pratique débridée de la règle du quota communautaire, obstacle majeur à l'efficience et au service public quand sa pratique est sauvage.

Elitocratie et clientélisme

La dictature de l'élite au sommet (*aqtâb*), la propension à poser et à régler tous les problèmes dans la perspective d'enjeux de pouvoir et de clientélisme et la structuration communautaire croissante de la société (*pillarization*) constituent des obstacles majeurs à des politiques publiques d'intérêt général. Il en découle l'exigence d'une dynamique nouvelle pour la modernisation des élites traditionnelles, la plupart porteuses d'un patrimoine national de lutte pour l'indépendance et la souveraineté et conscientes du sens du Liban à la différence d'une élite issue exclusivement de la guerre (*lumpenelite*). Pour aussi renforcer le principe de la séparation des pouvoirs législatifs et exécutif. Pour mieux orienter l'administration dans une perspective d'efficacité, de productivité et de service public.

Ce qui favorise l'élitocratie, plus que la culture politique dominante, c'est l'alimentation de clivages intercommunautaires sur la sécurité nationale, la souveraineté, l'indépendance, les rapports du Liban avec son environnement dans des relations arabes *ouvertes* et non *exclusives* par rapport à la Syrie. La peur, son alimentation et sa manipulation font rabattre la population sur des leaders communautaires au sommet dans un but d'autodéfense. La Préambule de la Constitution libanaise amendée : « Le Liban patrie définitive pour tous ses fils » a été concrétisée par l'expérience commune et partagée de 1975 à 1990 et par le Printemps de Beyrouth du 14 mars 2005. Pas de changement continu et en profondeur sans la fermeture du Liban- trottoir, au sens français du terme, c'est-à-dire d'un terrain d'affrontement dans des « guerres *pour* les autres ».

L'incompatibilité entre mandats parlementaire et ministériel, en vertu notamment de la proposition de loi du député Namtallah Abi Nasr, apporte une dynamique nouvelle dans les rapports entre législatif et exécutif et la gestion des politiques publiques. Les ministres peuvent être recrutés parmi les parlementaires, pour des exigences de représentativité, d'équilibre et de concorde, mais une fois désignés ministres ils devraient renoncer à leur mandat parlementaire.

Les ruptures.

Mais un changement se réduit à une innovation épisodique et passagère à défaut de continuité. Il faut admettre qu'un développement évolutif du Liban a été perturbé, non à cause exclusivement de la nature du système politique, mais des perturbations régionales (Accord du Caire en 1969 et ses conséquences, guerre des deux ans en 1975-1976 suivie de l'accord de Camp David, invasion et occupation par Israël, tutelle syrienne...). Mais ces conjonctures, qui influent directement sur la situation sécuritaire et économique du Liban, n'auraient *pas dû se répercuter sur tous les domaines*. Les raisons de la répercussion généralisée avec des perturbations législatives de fond et dans la sécurité juridique sont imputables *aux hautes magistratures de l'Etat* auxquelles des mandats de six ans et de quatre ans ont été attribués pour qu'elles soient les gardiennes de la continuité. Le Conseil Economique et Social, créé en vertu de l'amendement constitutionnel de 1990, se propose justement d'être l'agent moteur de la concertation continue sur les politiques publiques socio-économiques.

Les stratégies

Le Chef de l'Etat gardien du principe de légalité.

Nombre d'amendements constitutionnels, en vertu de l'Accord sur l'entente nationale dit de Taëf du 5 novembre 1989 et les révisions de 21 septembre 1990, n'ont pas été intégrés dans la culture constitutionnelle et plus généralement politique au Liban. L'amendement du 21 septembre 1990 *ajoute* la disposition suivante au début de cet article:

"Le président de la République est le *chef* de l'Etat et le *symbole* de l'unité du pays. Il veille (*yashar*) au *respect* de la Constitution, à la sauvegarde de l'*Indépendance* du Liban, à son unité, et à l'intégrité de son territoire conformément aux termes de la Constitution (...)"

S'agit-il d'une formule d'éloquence littéraire, d'une affirmation d'évidence, ou d'une disposition constitutionnelle *nouvelle*, introduite à bon

escient par le constituant et qui implique une pratique politique conséquente? Il s'agit du nouveau fondement de la fonction du Chef de l'Etat.

Preuve en est que la prestation du serment est limitée, en vertu de l'article 50, à la première présidence seulement, alors qu'il était question dans des propositions de changement politique que le chef du gouvernement et le chef de législatif, dont les attributions se trouvent renforcées, prêtent aussi un serment. Or le chef de l'Etat est seul astreint au serment.

Preuve en est aussi qu'en vertu de l'amendement du 21 septembre 1990 créant le Conseil constitutionnel, ce conseil "*peut être saisi pour le contrôle de la constitutionnalité des lois par le président de la République (...).*"

Malgré ces dispositions, le débat se poursuit à l'ancienne concernant la fonction du chef de l'Etat, sa présidence du Conseil des ministres, le déroulement des consultations ministérielles, la révocation des ministres, la ratification des traités... Il y a là certes des attributions essentielles en vue de l'équilibre des pouvoirs. Mais la fonction principale du chef de l'Etat libanais déborde ces attributions, est au-dessus de la problématique des attributions (*salâhiyyât*), essentielles en vue de l'exercice d'une magistrature morale, la défense de l'Etat de droit et la sauvegarde de l'intérêt général.

A moins de considérer les quatre nouvelles lignes de l'article 49 comme de l'éloquence littéraire ou de la redondance juridique, y compris l'obligation exclusive du serment (art. 50) et le nouveau droit de recours au Conseil constitutionnel (art. 19), il faudra, en théorie comme dans la pratique, déterminer le contenu concret d'une fonction non pas de simple arbitrage (souvent assimilé à des compromissions et à des échanges clientélistes de prébendes), mais une fonction positive et active de gardien du principe de légalité.

Il est significatif que dans la profusion des écrits et des débats télévisés sur la présidence de la République, on parle de projets et programmes (*barnâmi*), et de politique générale..., mais pas de la fonction du chef de l'Etat en tant que gardien ultime du principe de légalité dans le cadre des pressions, des intérêts et de la culture politique dominante basée sur des rapports de force et de clientélisme.

Les quatre nouvelles ligne de l'article 49 constituent un vaste chantier pour la recherche constitutionnelle libanaise et pour l'action, surtout pour l'exercice de la présidence de la République. Ces quatre lignes sont tout un programme, qui n'empiète pas sur les attributions d'autres présidents, mais obligent tous les dirigeants à se conformer

aux règles régissant justement ces attributions. Et quand, en raison d'un rapport de force défavorable, le chef de l'Etat ne peut pas changer les choses, il peut et doit du moins le dire.

Rationaliser les pratiques consensuelles.

L'analyse constitutionnelle à la stérilité, si elle se poursuit suivant les mêmes schèmes et critères que depuis 1920. L'approche stéréotypée n'est plus innocente: elle justifie la confessionnalisation à outrance du système par des politiciens peu soucieux de la double exigence, inhérente aux visées démocratiques du système consensuel, à savoir l'intérêt général et la participation. Des politiciens disent crûment: Tant que le système est confessionnel, nous voulons *notre* part! Et des intellectuels, légitimement et donnent leur bénédiction scientifique: Tel est le système libanais! La réflexion fondamentale et empirique devrait désormais emprunter une autre voie

Des lois régissent en effet les conditions de nomination des fonctionnaires, ainsi qu'une hiérarchie administrative pour la promotion et l'avancement et des normes de compétences. Toutes les fois que les règles et normes de l'Etat de droit sont bafouées ou contournées en respectant uniquement les formes juridiques (il y a là une fraude à la loi), ce n'est pas le système communautaire qu'il faut incriminer, mais la pratique déviante avec la bénédiction de constitutionnalistes et de juristes. L'anticonfessionnalisme bien intentionné est devenu dans l'exploitation et la manoeuvre un moyen de légitimation de l'action des gouvernants à l'égard desquels aucune *accountability* n'est exercée en vertu de la formule: Tel est le système!

Le changement consiste à circonscrire des réalités communautaires *limites* et *frontières* déterminées par les règles juridiques et les normes de l'Etat de droit. C'est là de nouvelles perspectives de recherche et d'action, pour les universitaires et les acteurs politiques et sociaux.

Tout système politique autre que dictatorial et totalitaire comporte des limites à l'encontre des abus de pouvoir. Lorsque les politiciens respectent ou sont contraints de respecter les limites du système communautaire de partage et d'équilibre, telles que déterminées par les lois et les normes de l'Etat de droit et de la bonne gestion des affaires publiques ou *gouvernance*, il y aura la certitude que l'évolution vers un système moins consensuel et plus concurrentiel ne débouchera pas sur des exclusions et des hégémonies sectaires.

Parmi les problèmes de gouvernance, celui de la conformité du principe de légalité avec les exigences de l'*entente nationale*. Un système contraint au compromis (qui douterait que le compromis

bien géré est une valeur démocratique ?) peut se situer dans une conception de *flexible droit*²¹, conformément à l'une des essences du politique dans tous les systèmes sans exception, à savoir la concorde nationale, ou, au contraire, vers des ententes inter-élites en violation au principe de légalité et dans une contexte flagrant de *non-droit*.

Soumettre, en outre, tous les problèmes en Conseil des ministres, à une exigence de *consensus* global, y compris la nomination de fonctionnaires, est en contradiction avec la teneur de l'article 65 de la Constitution amendée.

Ou inclure dans des cabinets de coalition toutes les contradictions partisans, c'est méconnaître les exigences d'une opposition et de solidarité ministérielle.

La pratique du système politique libanais se trouve alourdie par plus de trente années de *déliquescence*. La réhabilitation du principe de légalité, dans la spécificité libanaise, constitue un vaste chantier dont le principal garant est le Chef de l'Etat avec le nouveau profil de l'article 40 amendé.

Approximations successives.

Pas de changement forcé, imposé par le haut, par un coup d'Etat, ni même un despotisme éclairé. Le changement partiel que le président Chéhab a propulsé est par approximations successives, c'est-à-dire à partir d'une vision globale et une stratégie, mais où les changements sont graduels, introduits par doses successives. La raison en est que le changement dans un système consensuel et à *balance multiple* ne se pose pas seulement en termes de technicité et d'efficacité, mais surtout d'équilibres, institutionnels, personnels, régionaux et communautaires.

Dans une société multicommunautaire on appréhende des changements qui modifient les équilibres. Quand une première dose de changement apporte une sécurisation psychologique, d'autres doses deviennent alors injectables, sans que cela nuise à la cohérence de l'ensemble et à la détermination des acteurs. Ce n'est peut-être pas la stratégie idéale, mais la stratégie possible.

Si le président Chéhab avait soumis en bloc les décrets législatifs relatifs à l'administration publique, à la Sécurité sociale, au développement régional..., les changements n'auraient pas été approuvés.

21. Jean Carbonier, *Flexible droit (Textes pour une sociologie du droit sans rigueur)*, Paris, LGDJ, 8e éd., 1995, 442 p.

Politiques publiques de concertation.

Changement par approximations successives, mais changement aussi par un processus de politique publique de concertation. Nous avons un exemple pertinent dans l'adoption du Plan de rénovation pédagogique au Centre de recherche et de développement pédagogiques, sous la direction du Professeur Mounir Abou Asly, surtout dans deux matières fort controversées, celles de l'Éducation civique et de l'Histoire (1997-2001). L'opération a été possible grâce à une politique de concertation avec les forces politiques, et des fois de neutralisation pacifique de certaines de ces forces, avec les décideurs et acteurs en matière d'Éducation. C'est un exemple sur la manière de mener une politique publique démocratique avec de fortes chances d'effectivité et grâce à la participation des décideurs et acteurs et leur soutien.

Une politique publique a d'autant plus de chances d'être appliquée, sans dérives et avec un coût administratif moindre, si elle suscite l'adhésion de la population et si cette population se sent concernée et mobilisée.

Changer la politique.

Si la politique au Liban est presque exclusivement lutte pour le pouvoir, compétition entre des hommes politiques et mobilisation conflictuelle, il n'y a pas de grande chance de changement, même avec les programmes les mieux élaborés par des bureaux de consultation et des administrations publiques. Mais la politique est aussi gestion de la chose publique (*res publica*). Pas de changement national, pas de management public, à défaut d'*esprit public*.

Il appartient aux éducateurs, aux organisations professionnelles et syndicales, aux ONG, aux acteurs municipaux... de promouvoir un esprit public, à l'encontre principalement d'une approche clientéliste et de *zizanies* locales. Poser tous les problèmes sans exception en termes concrets de qualité de vie, de répercussion sur la vie quotidienne du Libanais et de sa famille, de sa santé, de l'avenir matériel de ses enfants, de leur formation, de leur sécurité... Est-il concevable qu'il ait fallu tant de martyrs de toutes les allégeances politiques - et sans allégeances - pour qu'il y ait enfin le Printemps de Beyrouth, le 14 mars 2005 ? L'exemple de la Pologne est édifiant. Les premiers manifestants du Mouvement Solidarnosc affirmaient haut qu'ils ne font pas de la politique, ne s'opposent pas au pouvoir en place, qu'ils soutiennent même (d'après ce qu'ils disent), ce pouvoir, mais qu'ils veulent... manger et envoyer leurs enfants à l'école !

Les ministres s'occupent-ils vraiment, chacun de son ministère, au lieu de gaver une population, bêtement politisée, de palabres soi-disant *nationaux* ? On aura davantage confiance dans le sérieux des allégations sur l'indépendance, la souveraineté et le message libanais et arabe du Liban quand la chaussée sera bien entretenue, quand l'école officielle du village dispensera un enseignement de qualité, quand tout usager d'un service public vivra concrètement l'égalité et la dignité dans ses rapports avec l'administration... Le changement commencera vraiment au Liban quand un ministre des Travaux publics, de l'Éducation, des Ressources hydrauliques et électriques... nous parlera de la chaussée, de l'école du quartier, de l'éclairage des maisons...

Suite à une déclaration tonitruante d'un ministre, Ghassan Tuéni écrit : « On souhaiterait que le ministre des Ressources hydro-électriques, le ministre Fneich, s'occupe de l'éclairage (...) au lieu de se spécialiser dans le refus du recours à des expertises *colonialistes* qui vient à révéler au grand jour des crimes que nos experts s'attelaient à couvrir (...). Les quelques ministres si allergiques au colonialisme du simple recours à des étrangers pour une investigation réelle sur les tentatives de notre assassinat (...) se mettent dans la position de défense des assassins²² ?

La réforme de la loi électorale, contrairement à la perception dominante, n'est pas la clé d'un changement politique exhaustif et global. C'est le comportement électoral, citoyen et non clientéliste, de citoyens conscients de leurs intérêts vitaux qui peut modifier en profondeur la politique.

Penser global, agir local.

Le changement qui se veut global n'est tangible, sécurisant et contagieux que s'il se traduit dans les sous-systèmes sociaux, au niveau micro, dans la rue, le quartier, l'école, la petite entreprise, la municipalité... Tout plan ou programme global qui ne contient pas des détails pragmatiques sur sa traduction en micro actions locales et sectorielles demeure abstrait, n'est pas porteur de développement humain et durable, ni surtout de changement dans les mentalités, les comportements et la culture politique empêtrée dans un discours verbeux et une perception sectaire. Les équipes polyvalentes de développement régional durant le mandat du président Chéhab dans

22. Ghassan Tuéni, al-Muthallath al-amnî... am muthallath al-tathwîr fa-l-irhâb (La trilogie sécuritaire... ou la trilogie de la sédition puis du terrorisme), *an-Nahar*, 3 oct. 2005.

les années 60, sous l'impulsion de l'Office du Développement social dirigé alors par Joseph Donato, constituent un modèle dont il faut s'inspirer pour penser et engager le changement.

Les noyaux.

Dans un petit pays comme le Liban et surtout dans des situations où des réalisations globales risquent d'être bloquées par des luttes intestines, des enjeux de pouvoir, des vétos et contre-véto et des allégeances clientélistes, la stratégie des noyaux assure les chances maximales de faisabilité. Cette stratégie s'oppose à la tendance, devenue malheureusement une habitude, à présenter des plans et des listes de recommandations et revendications de plusieurs mètres, afin de montrer qu'on a une vision globale ! Vision globale certes, mais la mise en application exige une approche stratégique complémentaire. La stratégie des noyaux consiste à détecter les pôles où un début de changement commence à émerger, grâce à des acteurs animés par la volonté du changement et la capacité d'initiative, d'encadrement et de mobilisation et susceptibles de fournir les premiers exemples normatifs, tangibles et contagieux du changement, propageant ainsi la confiance, la participation et la capacitation (*empowerment*). Si on élabore un plan de développement et d'amélioration de la qualité de l'enseignement officiel et public au Liban, la faisabilité impliquera le choix de dix écoles officielles ou plus chaque année, réparties dans les divers mohafazats, qui serviront d'écoles pilotes où des réalisations miniaturisées du plan global sont engagées, mises en valeur et diffusées.

Les leviers.

Un changement, qui a besoin sans doute de vision et de stratégie et qui se heurte par nature à des résistances et obstacles, a besoin de leviers en mesure de le porter, de le soutenir et de le faire aboutir. Or où en sont aujourd'hui les partis politiques au Liban, les organisations professionnelles et syndicales, les ONG et autres organisations sociales... Si un ministre prend des décisions courageuses, si un député présente une proposition de loi, si la magistrature juge avec indépendance, courage et équité..., qui les soutient à l'encontre d'un réseau bien ancré et huilé de corruption et d'enjeux de pouvoir et non d'enjeux de société ? Les organisations professionnelles et syndicales, les grandes associations des banques, des industriels, des commerçants..., sont-elles des prolongements des forces politiques, en connivence avec ces forces, ou jouissent-elles de l'autonomie nécessaire pour la défense des intérêts professionnels qui rejaillissent

sur la qualité de vie de la population ? Les organisations de la société civile ont été agressées, infiltrées et souvent subordonnées.

Où on est aussi l'administration libanaise qui, elle, est en charge de la réalisation de tout programme public de changement ? L'action du Conseil Economique et Social, malgré les entraves, constitue un exemple de pôle capable de dynamiser des structures laminées par trente années de guerres, d'après-guerre et d'occupation ennemie ou fraternelle ?

Le changement dans le système consensuel libanais exige une connaissance profonde de l'éventail et des limites du système, ainsi que des opportunités que peut offrir un petit pays comme le Liban, qui n'est ni l'Australie, ni les Etats-Unis d'Amérique. On peut donc opérer un changement global en moins de cinq ans si des conditions d'opérationnalité sont remplies.

Parmi les discours sur le changement, le discours puritaniste est à la fois le plus utopique et le plus inquiétant. Le puritanisme en politique est bien plus dangereux que dans la vie individuelle, car il méconnaît la nature composée du politique, diabolise autrui et justifie le recours à des moyens disproportionnés par rapport aux résultats escomptés, sans considération des coûts et des profits. On ne réussit pas en politique en multipliant le réseau de ses ennemis mais, sans compromission, en ralliant l'optimum de soutien, en neutralisant des ennemis et des résistances, en limitant leurs dégâts et en les apprivoisant le cas échéant. On ne fait pas de la politique, au sens le plus noble, qu'*avec* les politiciens, les acteurs et la société, tels qu'ils sont, et non *contre* eux ou même *sans* eux.

L'exigence est encore plus complexe dans un système de coalition et de partage du pouvoir. Les fromagistes, obstacle majeur à l'entreprise réformiste du président Fouad Chéhab, on ne peut le plus souvent les exclure (à supposer que leur exclusion puisse être salutaire), mais ils peuvent être neutralisés ou intégrés au processus dans des limites raisonnables et dans le respect du principe de légalité. Il faudra que la société elle-même, à travers ses multiples organisations, soit davantage consciente de ses intérêts, et non des intérêts exclusifs de politiciens, et qu'elle apporte un soutien à des politiques d'intérêt général. Si le système des élites au Liban fonctionne par maints aspects de façon sauvage, c'est en raison des rapports politiques clientélistes.

Après des années de culture milicienne persistance, formellement légitimée dans l'exercice du pouvoir, peut-on espérer l'élaboration de programmes, globaux certes, mais qui, stratégiquement, comportent la détermination de dix mesures ou plus pour l'engagement concret du changement envisagé ?

DEUXIEME PARTIE
Le défi économique

CHAPITRE 4

Les recommandations de la conférence de Paris II

Vers la reconstruction et la reprise économique, à travers une croissance soutenue. Demande d'une aide internationale.

Vers la fin de l'an 2000, le nouveau gouvernement désigné entreprit la construction et la réhabilitation substantielle de l'infrastructure totalement ravagée par la guerre. Ce qui mena le Liban à un déficit fiscal et le porta à contracter des dettes très élevées qui bloquèrent l'économie. A la conférence de Paris II, en février 2001, le gouvernement libanais a présenté une stratégie pour redresser la situation. La stratégie repose surtout sur une réforme fiscale visant à réduire le taux de croissance de la dette, la privatisation pour réduire le montant de la dette et des réformes structurelles et institutionnelles pour rétablir les bases de la croissance. Le gouvernement demande l'aide de la communauté internationale pour entreprendre des réformes et établir un cycle vertueux : réduire le déficit budgétaire, diminuer le poids de la dette, baisser les taux d'intérêt en vue de relancer l'activité du secteur privé au Liban.

Le document officiel préparé pour Paris II constate le progrès obtenu depuis la conférence de Paris I et indique le programme que le gouvernement libanais projette pour les années à venir. Le gouvernement demande dans son document, l'aide extérieure pour modifier les structures de la dette, réduire le coût, et en prolonger l'échéance pour permettre au Liban d'emprunter à des taux d'intérêt plus bas et à des échéances plus confortables, en vue de les substituer aux dettes existantes à court terme et à haut taux d'intérêt. Cette situation aurait pour conséquence une forte réduction des taux d'intérêt locaux dont l'effet serait la réduction du déficit budgétaire et le financement de l'Etat dans de bonnes conditions tout en établissant les bases de la croissance et du redressement du secteur privé.

Introduction

Au début de 2001, le Président Jacques Chirac organisa une conférence à Paris (connue, sous le nom de Paris I) à laquelle ont assisté les présidents de l'Union européenne et de la Banque mondiale ainsi que le vice-président de la Banque européenne d'investissement, pour proposer et établir un programme d'aide économique au gouvernement libanais. La conférence décida que l'aide serait liée aux progrès constatés dans l'avancement du programme. Il a été convenu de tenir ultérieurement une conférence plus large pour examiner les

progrès réalisés et convenir de l'aide à apporter en vue d'assurer l'exécution du programme durant la période 2002-2004.

Au terme de l'année 2000, le Liban affrontait une situation économique assez difficile, avec un déficit cumulé égal à 25% du Produit National Brut (PNB). Grâce à des mesures structurelles et à certaines initiatives prises par le gouvernement au début de 2001, la période 2001-2002 devait connaître une reprise de la croissance, une bonne performance à l'exportation et un excédent primaire du budget, l'équivalent presque de 10% du PNB. Malgré cela, la dette publique a continué de croître atteignant 173% du PIB et le service de la dette 18%, absorbant 80% environs du total des recettes budgétaires pour l'année 2002.

Le gouvernement libanais a conclu que le développement du Liban ne peut-être réalisé sans une aide extérieure capable de produire un cycle vertueux pour diminuer les déficits budgétaires, réduire la dette et permettre d'emprunter à des taux d'intérêts plus bas qui peuvent relancer l'activité du secteur privé au Liban. Pour cela, le gouvernement devait poursuivre son programme de réforme fiscale, de privatisation et de réforme structurelle sans quoi la stabilité sociale et économique du Liban serait compromise.

Le gouvernement désigné vers la fin de l'année 1992 avait adopté une politique de stabilisation basée sur l'indexation de la livre, et servit à rétablir la confiance et enrayer l'inflation, encourageant l'entrée des capitaux étrangers. Un programme de reconstruction fut initié en 1993 dans le but de rendre au Liban sa place en tant que centre économique international aussi bien qu'un centre régional pour le commerce et les services et un trait d'union entre la Région et l'Europe. Malheureusement l'envergure de l'aide financière extérieure pour le programme de reconstruction, bien qu'importante, ne répondit pas aux attentes. Cette aide était principalement constituée de prêts subventionnés par les pays et les institutions du Conseil de coordination du Golf et de l'Europe ainsi que des prêts des institutions financières internationales. Cependant, le secteur privé se montra peu disposé à engager des investissements importants dans l'infrastructure après les troubles de la guerre, surtout que l'insécurité continuait à régner dans la région, et que sur le plan local il n'existait pas de cadre légal approprié à de tels investissements, en plus de la carence des institutions et de l'absence d'un consensus politique.

Le gouvernement devait accomplir la tâche de rétablir les services fondamentaux pour aider au redressement du secteur privé mais à un coût d'emprunt très élevé. L'augmentation du déficit budgétaire cumulé n'est pas seulement le résultat des dépenses de reconstruction et des dépenses sociales et sécuritaires d'après-guerre à des taux d'intérêt élevés pour le

financement du budget, mais aussi le résultat des coûts de stérilisation des capitaux financiers à court terme que pratiquait la banque centrale (BDL) dans le cadre de sa politique de stabilisation pour éviter les variations du taux de change, notamment une appréciation aigüe de la monnaie.

Comme le Liban entrait dans un cycle de déficits et d'endettement cumulatifs en devises, en l'absence de croissance, le gouvernement libanais établit à la fin de l'an 2000 une stratégie pour résoudre le problème de la dette en recourant à des efforts internes soutenus par l'aide étrangère.

Le programme du gouvernement

Les progrès réalisés durant les années 2001-2002

Depuis la fin de l'an 2000, le gouvernement a adopté une série de mesures destinées à stimuler la production interne et les exportations, il prit l'initiative de réformes structurelles visant la libéralisation de l'économie. En même temps il entreprit un programme de réformes fiscales à moyen terme et de privatisation pour limiter la croissance de la dette publique. Ceci inclut la réduction des taxes douanières à l'importation pour lutter contre la stagnation de l'économie, un contrôle sévère sur les dépenses publiques en dehors du service de la dette, et plus important encore, l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à un taux de 10% sur les produits et services.

L'impact de la réforme fiscale durant l'année 2001 et les 9 premiers mois de 2002 comme le montre le budget primaire fut une amélioration de l'ordre de 9,8% du PIB, allant d'un déficit primaire de 7,6% du PIB en 2000 à un excédent estimé à 2,6% pour 2002. Du côté des recettes les améliorations furent les conséquences d'une série de mesures dont principalement l'introduction de la TVA. En plus le revenu de la taxe sur l'essence a triplé durant la période 2001-2002, rapportant 50% de plus en 2002 qu'en 2001. La performance positive des recettes fut aussi le résultat de la consolidation institutionnelle dans le domaine de l'administration des impôts, par l'informatisation des douanes et des services fonciers, la restructuration du service de l'impôt sur le revenu et de la direction des recettes.

Les efforts de réduction des dépenses gouvernementales consistaient à prendre des mesures structurelles initiales dont la rationalisation de l'emploi du secteur public et la redéfinition du rôle de l'Etat. Par exemple, la chaîne nationale de télévision « Télé Liban » et les ligues nationales aériennes « Middle East Airlines » (MEA), étaient restructurées et 2000 employés congédiés. De plus une grande amélioration de la performance de la compagnie publique de l'énergie, « Electricité du Liban (EDL) » permit de couvrir les coûts

d'exploitation en dehors du service de la dette, et contribua à l'amélioration du résultat fiscal de 2002.

Le déficit fiscal global dont la cause est le cumul des dettes et des intérêts que le Liban devait payer demeura, même avec les mesures prises par le gouvernement très élevé, quoique avec les taux d'intérêt plus bas. Avec la difficulté croissante de mettre à contribution l'épargne locale en 2001 et la première moitié de 2002, la banque centrale devait assurer au gouvernement les ressources nécessaires au financement de son déficit.

Tableau I - L'évolution fiscale et la dette publique 2000-2002 et le budget 2003.

	2000	2001	2002	2002	2003
			Janv-Sep	Estimation	Projeté
	_____ Evolution fiscale _____				
% du PIB					
Recettes et dons	19.6	18.7	22.3	22.3	23.7
Dépenses	44.2	38.1	36.9	37.9	32.4
Dont intérêts	17.0	17.2	16.8	18.2	12.6
Résultat primaire	-7.6	-2.3	2.2	2.6	4.2
Déficit global	-24.6	-19.4	-14.6	-15.6	-8.4
	_____ Dette publique _____				
US\$ milliards					
Dette en monnaie intérieure (net) ^a	15.7	16.8	17.3		
Dette en monnaie intérieure (brut)	17.4	18.1	18.6		
Dette en monnaie étrangère	7.5	10.3	12.3		
Dette publique totale (net), inclus intérêts	23.2	27.0	29.6	30.7	25.0
Dette publique totale (net) b				30.0	24.7
% du PIB					
Dette publique totale (net)	141.6	162.4	172.8	173.0	135.8

- (a) La dette intérieure nette égale la dette intérieure brute moins les dépôts du gouvernement auprès de la BDL et des banques commerciales. Elle comprend les intérêts ajoutés sur l'escompte des bons du trésor.
- (b) Compte non tenu des intérêts dus sur les bons du trésors.

Le gouvernement entreprit alors un programme de transformation en sociétés de droit privé les entreprises économiques publiques, et de privatisation, pour réduire le montant de la dette. Il entreprit parallèlement l'amélioration de la gestion dont l'impact serait positif sur le budget. Le parlement adopta en 2000 une loi cadre pour la privatisation qui fut la base de la promulgation des lois spécifiques à chaque secteur. La loi stipulait en outre la création d'un Conseil supérieur de privatisation rattaché au bureau du 1er Ministre. Le Conseil est entré en fonction à partir de 2001.

Trois lois spécifiques furent promulguées en 2002 pour la privatisation des deux compagnies de téléphonie mobile déjà existantes, pour transformer en société de droit privé et privatiser le téléphone fixe ainsi que le secteur de l'énergie. Les lois stipulaient la création d'organismes régulateurs pour les secteurs respectifs. Le gouvernement avait déjà achevé un programme de restructuration de la MEA, la compagnie aérienne nationale et des mesures légales et administratives ont été entreprises pour la privatisation des secteurs de l'eau et des eaux usées, des ports et de l'aéroport en accordant des concessions. Les lois prévoyaient des clauses autorisant le gouvernement à ouvrir des comptes spéciaux pour les recettes de la titrisation et des prêts affectés exclusivement au service et au règlement de la dette.

La privatisation fait partie d'un programme plus vaste de réformes structurelles que le gouvernement entreprend. Ces réformes ont été abordées dans plusieurs domaines dans le but de devenir membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), attendue pour fin de 2003²³. Une première réunion de travail eut lieu à Genève en octobre 2002. Dans ce but, une nouvelle loi sur les douanes compatible avec l'OMC entra en vigueur en décembre 2000. Des mesures de libéralisation du commerce étaient introduites dont la politique du ciel ouvert à la fin de l'an 2000 et la libéralisation de l'importation des produits pétroliers au début de 2002. La libéralisation des importations pharmaceutiques et l'élimination des agences exclusives furent planifiées et un projet de loi soumis au Parlement. D'autres

23. L'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce a été reportée pour 2007.

mesures de libéralisation comme la loi sur la protection du consommateur²⁴ et la loi sur la concurrence²⁵ furent élaborées.

Pour promouvoir les investissements privés, une loi sur la promotion des investissements était adoptée en 2001, elle instituait la fenêtre unique²⁶ pour les investisseurs et des incitations fiscales sélectives, alors qu'une autre loi facilitait l'appropriation des biens-fonds par les étrangers en diminuant les limitations et rendant la taxe d'acquisition paritaire avec les libanais. En outre, pour réduire le coût des affaires et de l'emploi, la cotisation à la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) à la charge des employeurs fut réduite en 2001 de 38,5% à 23,5%. De plus les petites et moyennes entreprises dans l'agriculture, l'industrie et le tourisme profitèrent de prêts à des taux d'intérêts bonifiés assortis d'une garantie²⁷ pour faciliter leur accès au financement bancaire.

Les mesures introduites en 2001 et 2002 avaient pour but de stimuler la croissance et les exportations. Ainsi l'Accord d'association avec l'Union européenne conclu au début de 2002 aiderait le Liban à réaliser son potentiel d'exportation. Cependant le handicap majeur à l'accélération de la croissance, demeurait l'éviction financière du secteur privé par le niveau élevé d'emprunt du secteur public et les taux d'intérêts prohibitifs.

Le programme de 2003 et des années suivantes

Le but stratégique du gouvernement consistait à réduire le montant de la dette en recourant à la privatisation, complétée par une restructuration de la dette destinée à réduire les taux d'intérêt et diminuer le déficit fiscal. Les réformes structurelles devaient rationaliser la performance du secteur public et l'usage de l'aide extérieure déjà engagée. L'aide extérieure devait assurer la réduction du service de la dette de manière à ce que le taux de croissance de la dette soit après les privatisations inférieur au taux de croissance du PIB.

Quant à la réforme fiscale, le budget de 2003 soumis au parlement était un budget austère il prévoyait une croissance de 11% des recettes totales (par rapport au budget de 2002) et une plus grande réduction

24. Votée en 2005.

25. Prévues en 2006 sur base d'une étude commanditée par le ministère de l'économie et publiée sur son site www.economy.gov

26. One stop shop dans le cadre de l'IDAL Agence pour la promotion des investissements.

27. Kafalat accordait une garantie de 75% sur un plafond de US\$200 000. Ce montant a été relevé à US\$300 000 en 2006 et la garantie à 87.5% du montant.

des dépenses en dehors du service de la dette. Le but pour 2004 était de réduire le déficit budgétaire total au niveau de 50% du déficit en 2003, et d'éliminer totalement le déficit en 2006.

Dans le domaine de la privatisation, la vente des deux licences des systèmes opérants de téléphonie mobile offrant des services de GSM et de GPRS pour une période de vingt ans était en marche. La téléphonie fixe du ministère des télécommunications serait transférée à une nouvelle société commerciale (Liban-telecom) à créer durant la seconde moitié de 2003 quand le régulateur serait opérationnel. Quant au secteur de l'énergie, le gouvernement devait établir une société²⁸ de droit privé pour la production et la distribution de l'énergie et une autre pour le transport, par le transfert des actifs de l'Electricité du Liban qui opère sur tout le territoire libanais produisant une capacité de 2000 MW.

On s'attend à ce que les recettes de la privatisation inclus les ventes de droits et titres peuvent atteindre 5 milliards de dollars en 2003. Pour les années 2004 et 2005 les rentrées de la privatisation seraient de l'ordre d'un milliard, pour chaque année, provenant de la vente des actions dans les télécommunications et sociétés d'énergie. Il en résultera une réduction importante du coût de la dette. A l'époque le taux d'intérêt moyen sur le total des dettes était de 12% représentant une marge supérieure de 1000 points de base sur Libor en dollars et euros. Ceci correspond à une charge supplémentaire équivalent à 18% du PIB.

L'application des projets gouvernementaux pour la réforme fiscale, la privatisation et la réduction des dettes gouvernementales à la BDL, était prévue pour l'an 2003 même en l'absence de l'aide extérieure. Mais en l'absence de l'aide extérieure la moyenne des taux d'intérêts sur la dette resterait élevée, plus de 10% jusqu'en 2003. La réduction du ratio de la dette au PIB et du service de la dette comme résultat des projets gouvernementaux de réforme fiscale et de privatisation, quoique importants, ne sont pas suffisant pour créer un cycle vertueux et réduire la dette, baisser les taux d'intérêt et promouvoir la croissance.

Sans l'aide extérieure le ratio de la dette au PIB baisserait en 2003 du fait des privatisations. Cependant le ratio baisserait d'une façon insignifiante si les taux d'intérêt ne baisseraient pas assez. Ainsi les réductions ultérieures du déficit fiscal global seraient limitées, les investissements privés et le développement resteraient insignifiants à cause du plafonnement de la dette et de l'élévation des taux d'intérêts internes prohibitifs. Ainsi le gouvernement serait dépendant du financement de son déficit par la BDL qui exercerait une pression sur

28. Le projet a été de nouveau soumis au conseil des ministres en juin 2006.

ses réserves et les taux d'intérêt, ce qui peut miner la stabilité financière, économique aussi bien que sociale et politique du Liban.

Le tableau 2 - si dessous montre les développements fiscal et macroéconomique à partir des deux alternatives c'est-à-dire avec l'aide extérieure et sans l'aide extérieure.

Tableau 2 - L'évolution fiscale et la dette publique, 2002-2007

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	<u>sans support extérieur ^a</u>					
PIB (US\$ milliards)	17.3	18.0	18.8	19.6	20.4	21.2
Croissance réelle du PIB	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%
Déficit budgétaire (% du PIB)	15.6	13.0	8.5	7.0	5.7	4.6
Dette totale nette (US\$ mds) ^b	30.0	26.3	26.9	27.2	27.8	28.2
Ratio de la dette au PIB (%)	173	146	143	139	136	133
	<u>avec un support extérieur ^c</u>					
PIB (US\$ milliards)	17.3	18.2	19.2	20.3	21.4	22.7
Croissance réelle du PIB	2.0%	3.0%	3.0%	3.5%	3.5%	4.0%
Croissance nominale du PIB	4.0%	5.1%	5.6%	5.6%	5.6%	6.1%
<i>En % du PIB</i>						
Excédent budgétaire primaire	2.6	4.2	6.1	7.4	8.3	9.1
Service de la dette	18.2	12.6	9.5	8.2	7.4	6.4
Déficit fiscal	15.6	8.4	3.4	0.8	-0.9	-2.7
Déficit budgétaire ^d	14.9	7.6	2.6	0.0	-1.6	-3.4
<i>US\$ milliards</i>						
Déficit fiscal	2.7	1.5	0.6	0.2	-0.2	-0.6
Privatisation	0.0	5.0	1.2	1.3	0.7	0.7
Dette totale nette ^b	30.0	24.7	24.2	23.1	22.2	21.0
Dette nette consolidée	25.2	21.7	21.2	20.1	19.2	18.0
Ratio de la dette au PIB (%)	173	136	126	114	104	92
Dette nette consolidée (%)	138	113	104	94	85	74
Taux d'intérêt de la dette % ^e	12.0%	8.0%	7.0%	6.5%	6.5%	6.5%
Intérêts épargnés (US\$ millions)		1144	1286	1369	1316	1257
dont grace au support externe		704	729	803	741	673

- (a) Ce scénario accuse le même progrès dans la balance fiscale primaire que le scénario assorti de l'aide extérieure, mais les revenus de la privatisation sont réduits de 15% car les investisseurs sont susceptibles de répercuter le risqué pays sur leurs offers.
- (b) Les intérêts dus sur l'escompte des bons du trésors exclus.
- (c) Le scénario pour 2003-2007 est fondamentalement le même que le scénario développé par le FMI, Article IV, mission de consultation basée sur le programme du gouvernement, sauf que (i) les revenus de la privatisation et de la titrisation sont de US\$250 millions supérieurs en 2003, et comprennent la vente prochaine des titres restants dans les sociétés de télécommunication et d'énergie durant les années 2004-2007 ; (ii) la dette est de US\$1.8 milliard inférieure en 2003 sur base de l'accord avec la BDL ; et (iii) plus important encore l'ajustement fiscal global est meilleur, du fait que la moyenne des intérêts sur la dette publique doit baisser en 2003 et plus encore durant les années 2004-2006, et de ce fait, garantir une réduction de la dette plus rapide encore.
- (d) égale le déficit fiscal moins les dépenses extérieurs financées par le CDR.
- (e) Le taux en 2002 est celui de fin Septembre.

D'un autre côté, grâce à l'aide extérieure le Liban pourra substituer à la dette publique existante 5 milliards de dollars US aux conditions (taux d'intérêts et échéances) généralement disponibles aux débiteurs souverains. Cette substitution aura comme effet immédiat une épargne de l'ordre de 400 millions de dollars US par an (plus de 2% du PIB). De plus la combinaison continue de la réforme fiscale et de la privatisation en 2003 et les années ultérieures, et l'aide extérieure conduiraient à une véritable réduction du ratio de la dette au PIB et des taux d'intérêt sur la dette publique. L'épargne totale des intérêts sera de l'ordre de 1.25 milliards de dollars US par an en moyenne durant la période 2003-2005, dont la moitié soit 725 millions de dollars US par an serait attribué à l'aide extérieure.

L'aide extérieure

Le Liban a besoin de l'aide de la communauté internationale pour réaliser les réformes intérieures déjà engagées. Les efforts intérieurs prévoyaient une amélioration fiscale de 16% du PIB durant les années 2001-2003 et les privatisations que le gouvernement devait utiliser pour la réduction de sa dette, d'un montant égal à 5 milliards de dollars US environs en 2003. Cette réduction de la dette était indépendante des montants alloués suite à la conférence de Paris II.

Le gouvernement libanais souhaitait une aide extérieure d'un montant de 5 milliards de dollars us en 2003, pour restructurer sa dette, réduire son coût et prolonger ses échéances. Ce qui permettrait au Liban d'emprunter aux marchés des pays donateurs à des marges réduites, utilisant les nouveaux crédits pour remplacer les dettes extérieures existantes à court terme et à taux d'intérêt élevés.

Cette substitution aurait comme résultat la réduction des taux d'intérêt locaux avec pour conséquence la réduction ultérieure du déficit budgétaire et des besoins de financement. Les taux d'intérêt plus bas et la disponibilité de l'épargne financière locale au secteur privé aurait pour effet la relance des investissements et par conséquent la reprise de la croissance et du développement.

La demande de 5 milliards de dollars us était pour des échéances à long terme avec un délai de grâce de cinq ans (pour la dette principale seulement) durant laquelle le gouvernement entendait éliminer le déficit budgétaire global et le remboursement durant une période de 10 ans où le gouvernement pourrait créer un excédent budgétaire. Dans ce but le gouvernement a promulgué une loi spéciale instituant un compte du Trésor auprès de la BDL, affecté exclusivement au service et au règlement de la dette approvisionné par les ressources attendues de Paris II. La loi stipulait de même que tous les excédents primaires seraient affecté à ce compte spécial pour honorer le service de la dette.

Annexe: The Government's Program for 2003 and Beyond

[Main elements]

Objectives	Background and Status	Key Targets
<i>Reducing Public Debt and Interest Rates</i>	<p>Further increases in primary surplus, particularly in 2003, on account of continued revenue effort (in particular VAT and income taxes) and reductions in expenditures (including reductions in public employment), facilitated by planned privatizations, so as to reduce the overall fiscal deficit to below EU norms by 2005 and eliminate it by 2006. Reduction is predicated on reducing interest rates on public debt with external support to complement the fiscal adjustment and privatization.</p>	<p>Overall fiscal deficit: -10% in 2003 -1% in 2005 -surplus in 2006</p>
Fiscal Adjustment	<p>Public sector had traditionally operated basic public services, and reconstructed infrastructure after the war. Level of services has remained substandard, cost recovery has been insufficient, and all sectors, except for telecommunications have been a significant drain on the budget. An outdated legal framework and lack of political support were not conducive to privatization.</p>	<p>Parliament adopted legislation in 2002 to allow privatization in telecommunications and power sectors</p>
Privatization	<p>Telecommunications and power sectors are key to short-term debt reduction on account of privatization because of size of assets and investors' interest.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sale of two mobile system licenses is now underway - Corporatization of telecommunications company, and unbundling and corporatization of power company, and establishment of regulatory agencies is now being prepared prior to privatization 	<p>Target of US\$5 billion in privatization and securitization proceeds in 2003, and about US\$1 billion per year 2004-2005:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Sell mobile licenses first quarter 2003 -Sell 40% of power corporation first half 2003 -Sell 40% of telecom corporation second half 2003 -Sell remainder 2004-2007

External Support	Privatization of water sector and ports and airports through concession arrangements are being planned for 2004-2005	Award concessions during 2004-2005 following establishment of legal framework in 2003
	Substitution of US\$5 billion in external debt at prime market terms for existing high interest debt, through guarantees, Central Bank deposits, investments in Lebanese Government bonds and bills, and similar arrangements requested at Paris II meeting.	During first half 2003 Reduction in interest rate on public debt by about one-third in 2003 and 1% more in 2004
<u>Promoting Growth</u>	Lebanon's traditional liberal and open trade regime has not adapted to global developments in trade, and the legal framework has become outdated. This has limited the effort to reestablish Lebanon as a center for regional trade and provision of services and a link between the region and Europe.	
Trade Liberalization		
<i>International Agreements</i>	Lebanon became a member of the <u>Greater Arab Free Trade Area (GAFTA)</u> in 1997, which is now in its 6th year of tariff dismantling.	Increase in exports to GAFTA area
	An <u>Association Agreement with the EU</u> was completed in January 2002 and signed in June 2002. An interim trade agreement is already in effect which provides for duty free access of all industrial exports, and most agricultural and agro-industrial exports from Lebanon. Lebanon has a five-year grace period for dismantling its tariffs.	Increase in exports to EU
	Lebanon is seeking membership to the World Trade Organization. The first Working Party meeting was held in October 2002	WTO membership

Modernizing Legal Framework	<p>A new, WTO-compatible Customs Law was enacted in June 2001 which, among others, simplifies procedures and introduces modern information technology for customs declarations, and international standards for clearance.</p>	
	<p>Imports of oil were liberalized in 2001 and legislation to liberalize imports pharmaceuticals was submitted to Parliament</p>	<p>Present to Parliament early 2003</p>
	<p>Legislation is under preparation to abolish exclusive agencies and commercial representation, and to streamline licensing requirements for trade. Competition law and consumer protection law being prepared.</p>	<p>Present draft legislation in conjunction with WTO membership to Parliament</p>
Promote Private Investment	<p>A new Investment Promotion Law was adopted in August 2001. The Investment Development Authority of Lebanon (IDAL) has been designated as a "one-stop shop" to support investors. The law provides financial and tax incentives</p>	<p>Increase investments in sectors other than real estate</p>
	<p>The laws for the telecommunications and power sectors that were adopted in 2002, and the laws that are being prepared for the water sector will increase private investment in basic infrastructure</p>	<p>Establish regulatory agencies in first half of 2003. Limit role of Government in public services to regulator only by 2005</p>
	<p>A Money Laundering Law was adopted in April 2002 to meet requirements of FATF, resulting in Lebanon being de-listed. Law on bank shares (April 2002) facilitates trading in shares of Lebanese banks. Private investment is limited by access to domestic credit and high interest rates. SMEs, which offer the largest</p>	<p>Increased financial investments, particularly from region</p> <p>Increase share of private sector in total banking system credit,</p>

Improve Public Services and Reduce Cost of Business

potential for employment growth, are affected. In early 2001, Government raised loan limits in "Kafalat" guarantees and introduced interest subsidies for SMEs.

Large segments of the public coast around Beirut have been illegally developed during the war, leading to negative environmental effects and discouraging new investments in tourism. Government is preparing legislation for the settlement of violations, which will also result in additional Government revenues.

Privatization of basic public services will improve the quality of services, and through greater efficiency and improved cost recovery from non-business consumers, reduce the cost of provision of basic services to business

A new public accounting law, streamlining budgetary procedures and strengthening treasury controls, and a procurement law, incorporating best international practices, have been presented to Parliament.

Employers' contributions of 38.5% of wages to the NSSF were reduced in March 2001 to 23.5%.

Temporary subsidies are being provided under the "Export Plus" program adopted in June 2001 to exporters of fresh produce to reduce transportation costs. Subsidies to sugar beet production were abolished in early 2001.

with sharp increase in credit to SMEs

Government revenues from 2003, and new tourism investment in areas concerned from 2004.

No claims on budget for basic public services from 2004

CHAPITRE 5

Les politiques d'aide à l'agriculture

Rationalisation et alternatives

Des spécialistes de l'agriculture, responsables d'associations ou de syndicats professionnels ont contribué aux travaux du Conseil Economique et Social qui souhaitait ardemment œuvrer en faveur du secteur agricole. Ce secteur a connu un recul important menaçant la vie dans les régions rurales du fait de l'exode massif vers la ville.

Notre but était orienté vers des politiques pratiques et efficaces à court terme qui auraient pour effet de relancer l'agriculture et de limiter la désaffection croissante du secteur. Quand cette étude fut exposée la première fois, on a relevé que malgré ses points de vue tout à fait rationnels elle manquait de certaines mesures pratiques et fonctionnelles que réclament les agriculteurs.

Le mandat du Conseil économique et social s'est terminé avant l'exécution de ces modifications et avant leur approbation par l'assemblée générale.

Malgré le développement des accords internationaux pour la libéralisation du commerce, le secteur agricole est fortement soutenu par les autorités publiques dans tous les pays du monde, même les plus libéraux. Les exemples sont nombreux en Amérique, en Europe ou même dans les pays moins développés. Nous ne cherchons pas au-delà de cette remarque à justifier l'aide actuelle au secteur agricole libanais mais nous insistons sur la nécessité de préserver ce secteur fondamental de l'économie, qui contribue à développer les richesses nationales, et surtout qui aide à la réalisation de l'équilibre social et de la stabilité intérieure. Le secteur agricole intéresse plusieurs couches sociales et interagit avec plusieurs autres secteurs de la production, couvrant l'ensemble du territoire et surtout les régions les plus éloignées du Liban.

Les objectifs de l'aide à l'agriculture sont nombreux, nous en citons les plus importants :

Préserver les régions rurales et leurs habitants

De nombreux spécialistes considèrent que les chocs politiques que le Liban a connu au cours des trente dernières années et qui ne cessent de troubler la société libanaise reposent surtout sur le déséquilibre social causé

par l'exode rurale et la concentration désorganisée des habitants autour des grandes villes. Nous n'étudions pas ici les aspects négatifs de cette exode, mais il est clair que la préservation des capacités compétitives du Liban ne peut se réaliser à l'ombre d'un déséquilibre social important et qu'il est de première nécessité de fixer les familles libanaises dans les régions rurales.

Le développement harmonisé

Développer l'agriculture dans les régions rurales ne se réalise pas aux dépens des autres secteurs dans ces régions, bien au contraire, l'agriculture permet le développement d'un grand nombre de secteurs qui sont en rapport direct avec l'agriculture ou lui sont complémentaires ; d'autres avantages résultent de la création d'un environnement naturel et social positif. Il est vrai que l'économie libanaise repose d'une manière fondamentale sur le secteur des services mais les opérations de ce secteur reposent elles-mêmes le plus souvent sur la production des biens, notamment agricoles. Les opérations de transport, de tourisme, de promotion et de financement ne peuvent être développées sans la présence de biens produits et consommés. Ajoutons à cela la tendance actuelle des pays industriels vers le retour de la vie sociale et économique aux régions rurales et agricoles qui offrent un environnement moins coûteux et plus attrayant que la ville et ses banlieues. Le développement des communications et du transport aide à renforcer ce rôle des régions rurales.

La sécurité alimentaire et l'équilibre des échanges alimentaires

Les théories de la sécurité alimentaire et de l'autosuffisance rigoureuse sont en recul dans l'économie moderne mais ceci n'exclut pas la nécessité de réaliser un certain équilibre intérieur entre la production et la consommation agricole. Aucun pays au monde, si petit soit-il, ne peut compter sur l'importation pour assurer tous ses besoins alimentaires non seulement pour des considérations nationales et politiques mais aussi pour des nécessités économiques, notamment en vue de favoriser l'emploi. De ce point de vue, le Liban peut être considéré comme l'un des pays les plus fragiles du fait qu'il importe plus de 80% de sa consommation alimentaire, et que ces produits constituent la plus grande partie de son déficit commercial. Il n'est pas demandé au Liban d'assurer un équilibre parfait entre sa production et sa consommation, mais d'améliorer la couverture de sa consommation surtout que la production agricole peut bénéficier de nombreux avantages comparatifs si elle est bien exploitée.

Ménager les besoins vitaux des personnes à revenu limité

Le revenu de la population agricole a connu un recul dans les dernières années à cause du coût de la production, de la concurrence et du recul de la marge de profit. Il est clair que ce recul a eu des effets néfastes sur les conditions de vie dans les régions agricoles et provoqué la formation de mouvements sociaux négatifs. Les autorités ont essayé de remédier au mécontentement en permettant l'élargissement des surfaces consacrées aux produits subventionnés ou par l'achat de l'excédent de production ou en remboursant certaines exploitation ou en allégeant certaines dépenses sociales.

Les subventions et aides à l'agriculture sont un facteur essentiel pour l'équilibre social et la prévention des troubles, surtout que les revenus agricoles n'intéressent pas seulement les agriculteurs dans les régions rurales, mais d'autres salariés dans différents secteurs qui ont recours au travail agricole pour assurer un revenu complémentaire ou suppléer à leur besoin de consommation.

Améliorer le coût de production et promouvoir la productivité pour limiter les coûts économiques des politiques agricoles.

Il est important du point de vue social de subventionner le secteur agricole. Il est cependant clair que les moyens sont limités dans des circonstances où les ressources financières sont de moins en moins disponibles. D'où la nécessité d'adopter une politique de subvention rationnelle qui permette de réaliser les objectifs sociaux susmentionnés sans grever le revenu national, tout en favorisent les avantages compétitifs des produits agricoles libanais.

La nécessité de subventionner l'agriculture ne doit pas s'effectuer au détriment d'autres objectifs des politiques agricoles comme cela a eu lieu au Liban ces dernières années où la subvention de certains produits a accaparé la plus grande partie des ressources financières destinées au secteur agricole. Il semble que l'Etat Libanais envisage de reconsidérer cette politique. Il faudrait cependant que la nouvelle orientation ne cherche pas à diminuer les subventions en vue de réaliser des économies au trésor, mais plutôt à prendre des mesures destinées à promouvoir l'agriculture en adoptant une stratégie agricole globale.

Les subventions agricoles : Des politiques imposées

Pourquoi les subventions agricoles

Il n'est pas normal qu'un Etat couvre l'ensemble de ses besoins

alimentaires par l'importation. On ne peut pas imaginer qu'une nation ne puisse compter sur son agriculture pour assurer une partie de ses besoins alimentaires. Et parce que le secteur agricole ne peut, dans aucune économie moderne, se maintenir par soi-même, il a dû bénéficier dans la plupart des pays de différentes formes de subvention, autrement dit de bénéficier du gouvernemental.

Les motifs des subventions sont multiples, ils peuvent être sociaux, économiques ou stratégiques :

- La productivité relativement faible du secteur agricole.
- Le recul des revenus agricoles et l'exode rural.
- Les politiques de développement des régions rurales.
- L'orientation des investissements vers les autres secteurs économiques.
- Les politiques d'autosuffisance et les stratégies de la sécurité alimentaire.
- La protection des marchés du dumping.

Les moyens de subvention agricole

Les moyens d'aide aux agriculteurs et du soutien de la production et de la commercialisation sont nombreux. Ils peuvent concerner certaines cultures et certaines opérations comme la subvention des prix et des intrants, l'établissement de l'infrastructure, les crédits, la commercialisation, la distribution, la promotion, les outils, l'énergie etc. Dans certains cas l'Etat ne tarde pas à participer directement à l'opération de production et cela malgré la faible productivité des unités de production gouvernementales dans tous les pays du monde. Mais les moyens d'aide les plus répandus, sont les suivants :

- Achat des produits à des prix soutenus, supérieurs aux prix réel sur les marchés internationaux.
- Assujettir l'importation à un permis préalable.
- Contribution directe de l'Etat à certaines activités productives comme le transport, l'emballage ou la distribution.
- Accorder des prêts bonifiés aux agriculteurs.
- Couvrir les risques financiers de l'exportation.
- Subvention financière aux exportations : Ces subventions ne sont pas difficiles à gérer, vu que le mécanisme de subvention n'est pas compliqué, et parce qu'il est facile relativement de diminuer ou même

d'éliminer cette subvention au besoin sans subir des pressions sociales comme cela peut arriver lors de la subvention d'une culture donnée ou en faveur d'une catégorie d'agriculteurs.

- Moderniser la production et promouvoir la productivité en assurant des ressources matérielles ou techniques pour le redressement du secteur agricole.

Cette stratégie consiste par exemple, à assurer les données et les informations, entreprendre une réforme agraire, assurer l'irrigation, renforcer l'orientation agricole, accorder un financement à long terme, former la main d'œuvre, aider à la création de laboratoires, établir les standards pour le tri et l'emballage, soutenir les coopératives agricoles.

Les mécanismes et les contrôles

La politique de tout secteur repose sur un mécanisme spécial auquel on peut se référer au besoin. Dans tous les pays du monde le soutien agricole varie avec chaque produit et avec chaque région. Ce qui est plus important encore c'est d'éviter les subventions peu méthodiques ; il y'aurait lieu d'établir des études techniques et de mettre en place des mécanismes de soutien spécifiques en indiquant les produits à subventionner et surtout connaître l'impact économique et social de la subvention.

Les subventions doivent évoluer pour répondre aux exigences intérieures et extérieures. Elles doivent aussi soutenir la production et soutenir la commercialisation, bien que de nos jours, la tendance s'oriente vers le soutien indirect. Un certain soutien s'impose de lui-même ; c'est celui nécessité par des causes fortuites ou des catastrophes (comme le déluge, les pluies torrentielles, la vache folle...).

La politique de toute subvention doit prendre en considération ce qui suit :

- Les relations extérieures et l'ouverture sur les autres Etats.
- Œuvrer régulièrement à réduire les quantités subventionnées en assurant les besoins de la production (dans le but de réduire le coût) et de la commercialisation.

Il faut réviser périodiquement les subventions maintenues, revoir les conditions et les prix et faire une évaluation globale des politiques de soutien.

Ainsi, les subventions ne seront pas limitées à certaines cultures et à certaines régions mais devraient englober tous les produits et toutes les régions conformément aux nécessités, en s'attellant

particulièrement à la conservation des ressources aquatiques, naturelles et environnementales.

Le soutien agricole et les accords du commerce international

Les Etats cherchent de nos jours à accorder les ententes sur la libéralisation du commerce aux nécessités du soutien agricole.

Certaines clauses des accords pour la libéralisation du commerce international ou régional exceptent jusqu'à présent plusieurs produits agricoles. Des délais de grâce avant le retrait des subventions. Le Liban garde sa place parmi les pays qui protègent le moins son secteur agricole à l'exception des produits de base subventionnés par le secteur public.

Le retrait des subventions sur les exportations sous la pression des accords internationaux pour le commerce ne sera pas une opération impossible vu que ce soutien n'entraîne pas de coûts sociaux énormes.

Le soutien agricole au Liban

Absence de planification et des applications équivoques

Les politiques de soutien agricole

Nous ne pouvons pas nier que le gouvernement libanais subventionnent et soutiennent le secteur agricole. Mais certaines remarques s'imposent sur les procédures de ce soutien qui ne sont ni harmonisées, ni fondés sur une stratégie agricole claire ou sur un plan global.

Les subventions ont favorisé la production agricole libanaise principalement par le biais de la réforme agraire²⁹ : création des coopératives, distribution de plants, de graines, de médicaments à des prix assistés, dons gratuits de quantités d'engrais et d'insecticides. Mais les directives agricoles qui accompagnent généralement ces faveurs en vue d'une amélioration structurelle du secteur sont restées lettre morte. Il y aurait un besoin impératif de centres d'orientation au niveau des cazas. Il en est de même quant aux recherches et aux études. Il est nécessaire de rassembler les directives d'orientation à la direction des recherches et lui donner les moyens de son action ; actuellement elle n'a pas un budget suffisant à couvrir ses dépenses et les honoraires d'experts.

29. Le Plan vert.

Le soutien le plus important s'est porté sur trois cultures principales : la betterave sucrière, le blé et le tabac. Mais le gouvernement a pris une décision en 2001 pour retirer le soutien de la betterave sucrière et l'affectation de cinquante milliards de livres libanaises pour subventionner les exportations³⁰.

Les cultures subventionnées

Comme nous venons de le mentionner et avant de retirer le soutien sur la betterave sucrière, l'Etat Libanais subventionnait trois cultures considérées comme stratégiques : le blé, le tabac et la betterave. Certaines années un plus grand nombre de produits était subventionné dont la pomme, l'olive et la pomme de terre.

L'évaluation des mécanismes de soutien à l'agriculture et son coût

La politique de soutien à l'agriculture et les mécanismes adoptés, particulièrement la limitation de la subvention à trois cultures ont eu des effets néfastes. Les cultures subventionnées ont polarisé la production, les agriculteurs ne cherchant plus à introduire d'autres cultures à cause des garanties que donnait l'Etat en achetant la production à des prix rentables. Il est clair que ce soutien n'aide pas à promouvoir une agriculture nationale à haute productivité et qui peut devenir concurrentielle sur le marché international. Les agriculteurs ont abandonné un bon nombre de cultures traditionnelles pour se tourner vers les cultures subventionnées faciles à écouler. Le total des subventions supportées par l'Etat s'élève à 120 milliards de livres libanaises environs, dont les effets négatifs les plus remarquables sont:

- La contrebande sur les frontières.
- La hausse des prix des terrains et des intrants agricoles.
- Le développement des cultures improductives, les pertes étant compensées par l'Etat.
- L'augmentation de la superficie des cultures subventionnées, ce qui conduit à un déséquilibre dans le cycle agricole.
- La dégradation de la qualité des terrains cultivés due à la non application du cycle agricole obligatoire, le gouvernement ne l'ayant pas exigé pour le bénéfice de la subvention.

30. Programme "Export plus".

Face à cette situation, les gouvernements successifs se sont constamment justifiés par la modicité du budget alloué au ministère de l'agriculture. Le motif est que les montants affectés à l'agriculture ne se limitent pas seulement au budget du ministère mais ils comprennent en outre les budgets alloués au Plan vert et à la subvention du blé, du tabac et de la betterave sucrière. Ceci a lieu au détriment des autres secteurs et entraîne l'incapacité à assurer des ressources financières et humaines à une stratégie agricole efficace.

Le coût de la subvention s'est énormément accrue ces derniers temps sans aucune planification créant une situation de fait politique et économique sans aucune stratégie de référence.

La décision du gouvernement de réduire les dépenses en annulant certaines subventions notamment dans le secteur agricole s'est concrétisée par le retrait de la subvention de la betterave sucrière et l'octroi en contre partie de sommes forfaitaires aux agriculteurs. Ceci devait susciter l'étude des moyens de réduire les frais de subvention aux autres cultures en leur trouvant des substituts rentables.

Le soutien ou l'aide indirecte

Le soutien direct de certains produits agricoles étant insuffisant ou plutôt difficile à réaliser dans les circonstances que vit le Liban, surtout que l'origine du produit subventionné n'est pas toujours bien définie et qu'il est difficile de persévérer dans le soutien pour de longues périodes, l'Etat a eu recours à certaines mesures de soutien dites indirectes. Mais ces mesures sont restées insuffisantes faute d'un programme agricole global et clair parallèlement au soutien des prix. L'Etat libanais a offert des aides au secteur agricole dans plus d'un domaine :

a - L'infrastructure :

- par le biais du Plan Vert qui a consisté dans la réhabilitation de nombreuses surfaces et la réalisation planifiée de routes dans les régions agricoles. La superficie cultivable fut de même agrandie. Mais le plus important est qu'il reste à réaliser les projets d'irrigation pour faire parvenir l'eau à tous les agriculteurs.

b - L'exploitation à travers :

- La fourniture de quelques intrants agricoles comme les plants, les grains, les engrais et les médicaments agricoles à des prix bonifiés, et en réhabilitant les pépinières ravagées durant les dernières années.

- La fourniture du matériel nécessaire à l'irrigation en cours d'exécution et d'autres projets prévus qui contribueraient à la hausse du revenu personnel des petits agriculteurs.

c - Les services qui consistent à :

- Assurer les soins vétérinaires et l'équipement des laboratoires pour l'analyse des insecticides utilisés pour la lutte contre les catastrophes agricoles.

- Lutter dans la mesure du possible contre les maladies et les catastrophes agricoles.

- organiser des sessions d'entraînement pour les agriculteurs et les responsables de l'orientation, des workshops et des observations sur le terrain. Ceci l'absence d'un programme d'orientation.

- Equiper les laboratoires botaniques par des appareils pour mesurer l'acidité du sol, sa température et sa composition. Cependant cet équipement est restreint et n'est pas du tout généralisé.

- Organiser des sessions pour l'élevage du bétail, des animaux domestiques, et pour l'apiculture. A noter que ce sont des associations et des institutions privées qui s'occupent de ce domaine et non l'Etat.

- La fertilisation ou l'insémination artificielle dans le but de l'amélioration génétique des bovins. Mais les efforts dans ce domaine sont très insuffisants.

- Faire des études et des recherches, organiser des séminaires sur l'évaluation des programmes de la réforme économique ; améliorer l'efficacité des organismes d'orientation et d'étude de marchés ; en plus des politiques de sécurité alimentaire, de développement et autre... Mais il n'y a pas eu de suivi des recommandations des séminaires agricoles.

- Entreprendre des recherches sur l'agriculture concernant le développement de certaines régions et le remplacement des cultures interdites. Mais les cultures de substitution adoptées se sont avérées des cultures traditionnelles non concurrentielles.

d - La commercialisation au moyen de :

- La création de archés de gros et la réhabilitation des coopératives agricoles.

- La promulgation et l'application de la subvention aux exportations agricoles (Le Projet Export-plus)..

- L'achat de produits agricoles pour le compte de certaines institutions gouvernementales.
- Le soutien exceptionnel aux producteurs de pomme de terre en 1999 et 2000 suite aux catastrophes naturelles.

e - Le Financement:

- Assurer certains crédits assistés ou garantis (kafalat), sachant bien que cette institution n'a pas rempli sa tâche du fait que les banques se sont abstenues de financer les opérations agricoles.

f - La modernisation des textes de lois régissant l'agriculture.

Les politiques de protection douanière

Le Liban a instauré plusieurs taxes douanières sur certaines marchandises agricoles pour protéger sa propre production. Cette politique de protection consiste principalement en :

- L'interdiction totale à l'importation de certains produits agricoles qui présentent un excédent de production au Liban comme l'orange, l'olive et autres.
- Etablir un calendrier agricole qui interdit l'importation de certains produits durant les saisons de production de ces produits au Liban dans le but de les protéger.
- Etablir des taxes douanières élevées sur certains produits importés pour permettre aux produits libanais de demeurer compétitifs sur le marché local.
- Imposer un permis à l'importation de certains produits agroalimentaires.

Mais les politiques adoptées par l'Etat sont partielles, non étudiées et généralement insuffisantes ; elles ne sont ni harmonisées ni strictement appliquées. Elles sont mises en défaut par la contrebande, la fraude et certaines mesures illégales (contrebande, falsification de documents, modification des dates d'expiration, corruption ...).

Le Liban a signé un nombre d'accords dans le domaine de la libéralisation des échanges commerciaux, dont le plus important est l'accord de « facilitation et de développement de l'échange commercial entre les pays arabes » géré par le Conseil Economique et Social de la Ligue Arabe. Cet accord groupe jusqu'à présent 13 pays arabes. L'accord

a permis la libéralisation des échanges commerciaux des marchandises en éliminant les restrictions administratives tout en réduisant progressivement les taxes douanières de 10% par an à partir du 1/1/1998. Les taxes douanières ont été annulées par anticipation début 2005.

Le Liban a observé toutes les directives de cet accord. Il ne reste que quelques produits libanais, dix en tout, soumis à la protection durant le calendrier agricole, du fait qu'ils présentent un large excédent de production ; cette exception sera annulée au terme de 10 ans.

Les contraintes ou entraves commerciales et administratives à l'application des accords.

Les entraves ou contraintes administratives et commerciales aux produits libanais dans les marchés extérieurs sont nombreuses. Certains obstacles sont en relation avec les politiques gouvernementales, d'autres avec les développements du commerce international. Nous pouvons déterminer les difficultés administratives comme suit :

Localement : la complication des formalités administratives sanitaires et douanières, et surtout le coût élevé de ces formalités ; ainsi que l'exigence imposée aux exportateurs libanais d'utiliser des camions frigorifiés libanais pour transporter leurs marchandises même si des camions étrangers sont disponibles à des prix inférieurs. Ces facteurs augmentent le coût de l'exportation.

Sur le plan régional : L'augmentation de la taxe de transit et des coûts de passage, les complications administratives et les amendes ; ainsi que la prolongation des calendriers agricoles et l'interdiction d'entrée de certains produits.

Internationalement :

- a - L'application stricte et rigoureuse des critères et normes de qualité, le refus d'entrée à certains produits libanais sous prétexte de ne pas répondre aux normes en vigueur dans les pays importateurs.
- b - L'insuffisance dans le domaine du remplissage et de l'emballage. Le manque d'équipement et de centres de tri modernes. La difficulté à fournir les produits de bonne qualité comme l'exigent les marchés internationaux prêts à payer une différence de prix acceptable si la qualité est assurée.

- c - Manque de données et d'études sur les marchés extérieurs et le mouvement commercial international.
- d - La non adhésion aux canaux modernes de distribution et des grandes institutions de commercialisation. La perte de certaines relations traditionnelles dans les marchés du Golfe et surtout le réseau des relations palestiniennes.
- e - Le recours à la vente en consignation pour écouler la marchandise à l'exportation, ce qui signifie que l'exportateur libanais ne touche le prix de sa marchandise qu'après sa vente dans les marchés du Golfe. Ceci constitue un véritable handicap aux exportateurs libanais étant donné les risques et les charges financières que cela suppose. De plus ce procédé interdit d'assurance la marchandise contre les risques commerciaux.

Ces distorsions ont contribué au recul des exportations agricoles libanaises et ont abouti à la réduction du nombre des exportateurs qui de 46 au début des années 1990 est tombé à moins de 15 actuellement. De plus nombre d'ateliers de remplissage et d'emballage ont fermé leur porte et les investissements ont reculé dans ce domaine. Un grand nombre de commerçants ont dû se retirer et fermer leurs usines au Sud, au Nord et à la Békaa. Une partie de ces commerçants s'est orientée vers la réexportation des produits agricoles étrangers vers les marchés du Golfe.

Les transformations dans les marchés agricoles traditionnels

Un des problèmes les plus importants que rencontre le secteur agricole au Liban est le retrait ou la diminution des marchés face aux produits libanais exportés. Le Liban exportait sa production de raisin, d'agrumes, d'orange, de banane, de pomme et de fruits d'été, des légumes, d'œufs aux pays du Golfe, principalement à l'Arabie Saoudite, ainsi qu'à l'Egypte, la Jordanie, la Libye, l'Iran et les pays de l'Europe de l'Est. Actuellement ses exportations ont été réduites et ont fortement diminué vers ces Etats qui ont développé leurs propres secteurs agricoles. Les revenus agricoles du Liban provenant de la Syrie, de l'Iran et de l'Europe de l'Est sont devenus presque nuls. Nos exportations agricoles vers les pays du Golfe, l'Egypte, la Libye, la Jordanie ont fortement diminué ce qui aboutit au déséquilibre c'est-à-dire au déficit de la balance commerciale agricole.

Les problèmes et les obstacles ne cessent d'handicaper les exportations libanaises. Le problème principal est la haute protection qu'appliquent la majorité de ces Etats à l'encontre des exportations

libanaises qui vient s'ajouter au développement rapide de la production agricole dans les pays voisins du Liban et à la concurrence acharnée que rencontre la production agricole libanaise sur ses marchés traditionnels. Au recul de ces marchés, s'ajoutent les marchés de l'Europe occidentale que le Liban a perdu depuis fort longtemps.

Les difficultés à l'exportation s'accroissent malgré le nombre réduit de marchés et surtout les marchés arabes et du Golfe où les produits agricoles libanais ne se heurtent pas seulement à la concurrence internationale et régionale mais sont exposés aux mesures sanitaires et administratives auxquelles ces pays soumettent les produits et les fournisseurs libanais. Il est vrai que le comportement de certains intermédiaires a nui à la réputation des produits agricoles libanais mais les autorités des pays importateurs recourent à leur tour à des obstacles et contraintes pour la protection de leur propre production. Dans beaucoup de cas les pays importateurs ne respectent pas les accords conclus avec le Liban quand ils stipulent de diminuer les mesures de protection pour promouvoir les échanges tels la Jordanie et l'Égypte.

Le Liban exporte les fruits principalement la pomme, les agrumes, le raisin et la poire, comme il exporte les légumes et particulièrement la pomme de terre. Et malgré la réalisation de progrès dans l'exportation de quelques produits comme le raisin et la cerise, la demande sur les produits libanais tend à diminuer et ceci revient à plusieurs facteurs dont :

- la hausse du coût de l'emballage et du transport et la multiplicité et complexité des formalités administratives au Liban et dans les pays de transit terrestre.
- La concurrence acharnée des pays voisins et des pays importateurs où les cultures jouissent de plusieurs genres de protection et de subventions financières élevées.

En voilà quelques exemples :

- La Syrie importait du Liban certains produits agricoles avant de devenir un concurrent sérieux bénéficiant d'un avantage certain comparé au Liban, surtout dans les produits traditionnels exportés.
- La Turquie est rentrée en force dans les marchés du Golfe et ses produits présentent de grands avantages compétitifs grâce au soutien de ses exportations agricoles.
- L'Iran reprend progressivement son rôle d'exportateur principal vers les pays du Golfe.

- L'Arabie Saoudite possède avec le Liban une balance agricole excédentaire à son avantage. Alors qu'avant ses exportations vers le Liban étaient nulles et la plus grande partie de ses importations provenaient du Liban.
- La détérioration de la qualité des exportations libanaises, surtout des fruits à cause du maintien des produits agricoles traditionnels et l'absence de contrôle de qualité alors que les marchés extérieurs sont à la recherche de variétés nouvelles de produits agricoles. L'image de marque des produits agricoles libanais dans les marchés du Golfe a pâti de la mauvaise réputation que lui a infligé la pratique de certains exportateurs peu scrupuleux tentés d'assurer des bénéfices rapides malgré la hausse des coûts au Liban.

La réévaluation périodique des politiques de soutien

Le Liban n'est pas le seul pays à adopter une politique de soutien du secteur agricole. Tous les Etats, qu'ils soient pauvres ou riches, adoptent des politiques de soutien du secteur agricole qui ne reposent pas uniquement sur des données économiques mais qui ont des justifications sociales et de développement.

Dans tous les cas, le soutien à l'agriculture revêt des formes variées et ne se limite pas à une opération unique de la chaîne de production. Le gouvernement donne des aides aux intrants, d'autres à la distribution, à la commercialisation, à l'assainissement des sols, ou au financement à l'orientation ou à la formation des agriculteurs.

Les procédures de soutien adoptées par les divers gouvernements ne se basent pas sur une stratégie claire mais sur l'accumulation de mesures incomplètes. Ceci complique les procédures de soutien et les lie à la situation politique et administrative assez faible, et qui aboutit à des déviations accordant l'aide à certaines cultures et certaines régions au détriment du reste.

Les critères d'une politique agricole qui corresponde à une vision globale doivent prévoir les mesures suivantes :

- Passer de la subvention agricole directe aux opérations de soutien indirectes.
- Englober tous les secteurs agricoles c'est-à-dire toutes les cultures et toutes les espèces et toutes les régions.
- Le soutien est supposé être provisoire et effectif ; il ne doit pas rançonner le consommateur.

- Le soutien doit être flexible, sujet à révision périodique. Les procédures et les politiques de soutien doivent répondre à la demande du marché et aux conditions du moment.
- Œuvrer à réduire le coût de la production agricole qui aurait un effet positif sur le coût du soutien et permettre sa réduction et à terme son retrait.
- La préservation de l'environnement et des ressources naturelles en suivant une rotation agricole suffisante. Il s'agit de ne pas laisser le même produit sur le même sol plus de quatre ans, période au bout de laquelle les cultures développent leurs « besoins » nocifs en herbes et insectes.
- Pratiquer la coordination entre le ministère de l'agriculture, les administrations publiques concernées et les autres secteurs agricoles pour faciliter la tâche, rectifier les procédures de soutien et éviter de faire supporter des charges supplémentaires au secteur public ou aux individus.
- La participation du secteur privé, des syndicats, et des coopératives professionnelles pour établir les procédures de soutien et les appliquer.
- Lier le soutien au devoir d'observer et de suivre le cycle agricole.
- Le soutien doit s'adapter à la politique économique et sociale.
- Préparer l'infrastructure agricole pour améliorer la production, réduire son coût et la rendre capable de concurrencer les produits étrangers.
- Respecter les accords commerciaux régionaux et ne pas s'opposer à la liberté du commerce et aux conditions d'adhésion du Liban à l'Organisation Mondiale du Commerce.

La diversification des subventions : Les cultures et les régions

Malgré la multitude des possibilités de pouvoir diversifier les cultures au Liban, les produits restent limités à quelques variétés traditionnelles, qui sont à faible rendement, de qualité qui ne répondent pas suffisamment à la demande tant interne qu'externe, et sont peu concurrentiels. Cette situation aboutit à un excédent dans certains produits et à l'insuffisance dans d'autres. De plus, les libanais ont pris l'habitude de consommer des produits agricoles que le Liban ne produit pas.

Les produits agricoles libanais se répartissent en trois catégories :

- Les produits des champs dont les produits céréaliers tels le blé l'orge et le maïs ; et les produits agro industriels comme la betterave sucrière, le tabac et l'olive.
- Les arbres fruitiers.
- Les produits maraîchers dont les légumes et les fleurs.

En fait, les capacités financières du budget libanais ont été absorbées par le soutien d'un petit nombre de cultures et de régions. On s'est limité à acheter quelques produits agricoles. Il serait souhaitable de privilégier l'aide indirecte ou l'aide qui couvre toutes les opérations de production allant de l'assainissement des sols, le financement, l'orientation, l'irrigation, l'ouverture de l'importation des médicaments, des engrais et des intrants agricoles... Le but de l'aide indirecte est d'abaisser les coûts de production et de faciliter la commercialisation. La diversification des subventions profite à toutes les cultures et régions, elle tend à la rationalisation de l'investissement agricole.

Quant à la diversification de la production agricole, on peut introduire de nouvelles variétés de cultures ou développer les cultures existantes et réhabiliter des régions agricoles qui permettent d'obtenir des cultures nouvelles.

Les subventions et la réduction des coûts

Les principaux problèmes du secteur agricole découlent du coût de production élevé qui handicape l'accès des produits agricoles aux marchés extérieurs et même intérieur où ils subissent la concurrence des produits étrangers..

Les produits agricoles libanais sont chers, ne peuvent concurrencer les produits extérieurs de basse qualité, ne sont pas non plus de bonne qualité pour concurrencer les produits agricoles extérieurs de grande qualité et chers.

La raison du coût élevé revient à plusieurs facteurs comme le prix élevé des insecticides, des engrais, du prix de l'électricité, des carburants, de la main d'œuvre ainsi que la disponibilité des eaux d'irrigation, du métayage des terrains, des crédits agricoles à des taux d'intérêts convenables, l'absence de l'orientation agricole, les méthodes traditionnelles employées dans l'exécution des opérations agricoles et la faible productivité qui en résulte.

Les subventions et les crédits agricoles

La déficience du secteur agricole au Liban qui se répercute sur la situation des établissements agricoles, des fermes, et des plantations revient souvent à la défaillance ou plutôt à l'absence du financement agricole. Pour résoudre le problème de financement il faut assurer des crédits aux agriculteurs à faible taux d'intérêt établis sur des études qui indiquent la vraie orientation à suivre. Les crédits accordés à ce jour au secteur agricole servaient des cultures non exportables. Il faut par ailleurs permettre aux sociétés de commercialisation agricoles d'obtenir des prêts à faible taux d'intérêt, à long terme et avec des délais de grâce adéquats.

Etant donné l'absence de crédits spécialisés, l'agriculture a été privée des prêts à long terme. Le secteur agricole reste marginalisé quant aux crédits bancaires commerciaux puisque le rapport des crédits agricoles n'atteint que 1,5% du total des crédits bancaires. On a estimé que les prêts bancaires fournis à l'agriculture atteignaient 200 millions de dollars jusqu'à la fin de 2003.

Le secteur agricole profite en principe de prêts bonifiés que le gouvernement procure par le biais des banques commerciales. Les secteurs productifs dont le secteur agricole peuvent obtenir des prêts à des taux d'intérêt bonifiés entre 5 et 7 points. Mais cet endettement doit s'effectuer par le biais des banques commerciales qui seules demeurent responsables du remboursement des prêts.

Les banques hésitent à procurer des prêts aux agriculteurs à cause des risques qui ne cessent de menacer la production agricole libanaise et de la faible capitalisation des entreprises agricoles. Les banques refusent de financer plus de 30 à 40% de toute opération de production et demandent au bénéficiaire d'assurer le reste, ce que n'est pas possible vu que l'agriculteur libanais ne dispose pas d'épargne. En outre les régions rurales ne sont pas cadastrées ce qui ne permet pas aux agriculteurs de pouvoir hypothéquer leurs biens-fonds. Les banques commerciales restent méfiantes à l'égard des prêts ruraux où les clients pour des raisons sociales sont considérés moins solvables que les clients qui des grandes villes.

A défaut de prêts des institutions bancaires les agriculteurs ont recours à l'endettement auprès d'intermédiaires et de commerçants même à certains usuriers. Ce financement augmente le coût de production et il est notoire que les marges de prix d'achat à tempéraments sont plus élevés qu'au comptant.

Mieux encore, à cause de la crise économique actuelle, l'agriculteur supporte des charges financières supplémentaires et de grands risques de remboursement. La difficulté de la vente des marchandises l'oblige à financer lui-même le marché, il donne sa production à l'intermédiaire qui paie après la vente de la production sur les marchés de consommation. Dernièrement les fraudes se sont multipliées ce qui nuit énormément l'agriculteur et le porte à vendre sa récolte à des prix très bas aux intermédiaires les plus solvables.

L'absence des coopératives agricoles rendent le financement plus difficile encore surtout que l'agriculteur ne peut toucher une avance sur la vente que s'il accepte de baisser ses prix. Ce que font les agriculteurs en période critique ou de marasme. Il est naturel que le créancier non institutionnel exige des intérêts supplémentaires pour financer les opérations agricoles surtout dans des périodes où la liquidité n'est pas assurée et où les risques d'écoulement de la production à des prix acceptables sont énormes.

Le secteur agricole se trouve dans une situation paradoxal, il doit payer directement ou indirectement des intérêts très élevés aux fournisseurs et aux intermédiaires malgré l'existence de prêts bonifiés dans les banques mais il est incapable d'assurer les garanties suffisantes ou même de simples études de faisabilité pour les opérations de prêts bancaires.

« Kafalat » pour garantir les prêts

« Kafalat » est le nom de la société que les autorités monétaires et les banques opérant au Liban ont fondé pour garantir les prêts aux petites et moyennes entreprises. Son champ d'action englobe les secteurs agricoles, industriels, touristiques, artisanales et de haute technologie.

Il va sans dire que le financement de nombreuses sociétés et entreprises industrielles et artisanales dans les régions rurales, pauvres et lointaines peut assurer un soutien aux activités agricoles et à ceux qui travaillent dans le secteur agricole en général, par l'absorption du chômage déguisé et par la hausse du revenu familial des agriculteurs en leur donnant des opportunités d'emploi hors des activités agricoles saisonnières.

Les opérations de « Kafalat » rencontrent maintes difficultés, l'agriculture en tire des profits marginaux pour ne pas dire nuls, car les banques demeurent méfiantes à l'égard des prêts agricoles même garantis. D'où la nécessité de trouver un mécanisme qui permette de surmonter ces obstacles.

Il faut préciser que les besoins financiers agricoles ne sont pas toujours pour l'investissement mais pour le fonds de roulement que la société « Kafalat » ne couvre pas.

Le soutien et la consolidation des relations agricoles avec les autres secteurs économiques : transport, énergie, industrialisation, assurances.

Le soutien à l'agriculture et la réduction du coût de production pour arriver à des prix concurrentiels demande la coopération et la coordination entre le ministère de l'agriculture et les administrations concernées du secteur agricole d'un côté, et avec les d'autres secteurs économiques notamment les transports, les assurances, l'industrialisation et l'énergie de l'autre, dans le but de créer des opportunités, pour les produits agricoles, de pouvoir concurrencer les marchés intérieurs et extérieurs.

Le secteur des transports

Alléger les frais du transport est une étape nécessaire pour ouvrir la route aux produits agricoles et les faire parvenir, au coût minimum, aux marchés voisins comme la Syrie, l'Égypte, la Jordanie qui sont considérés comme le prolongement du marché intérieur, et où les produits sont transportés par voies routières ou maritimes.

La plupart des commerçants et des intermédiaires, qui travaillent à la commercialisation agricole, possèdent des camions pour le transport intérieur. Le volume du camion varie avec la distance et la nature de la marchandise à transporter.

Pour les transports extérieurs, les commerçants ont recours à louer des poids lourds frigorifiés. Ici réside le paradoxe qui consiste en ce que le secteur agricole soutienne lui-même le secteur des transports parce que les autorités libanaises limitent aux seuls camions libanais le transport des produits agricoles aux marchés extérieurs ce qui a pour effet la hausse des prix de transport des marchandises libanaises et surtout en haute saison. Par exemple un camion frigorifié coûterait en haute saison US\$ 1600 pour l'Arabie Saoudite contre US\$ 1200 en basse saison.

Nous ne voulons pas dire par là qu'il ne faut pas soutenir le secteur des transports. Ce soutien est permis pourvu qu'il ne soit pas au détriment d'un autre secteur comme le secteur agricole.

L'opération de transport des produits agricoles rencontre, outre les coûts de transport, d'autres obstacles comme les contrôles de

sécurité, les formalités et les blocages administratifs que pratiquent les autorités libanaises ou celles des pays voisins à travers lesquels transitent nos produits.

Rappelons que des obstacles importants en ce qui concerne les transports maritimes existent, dont ceux résultant des opérations de chargement et de déchargement des produits au port de Beyrouth, et dans ceux des pays importateurs, ainsi que du long trajet à parcourir vers les marchés traditionnels du Golfe. Seul l'exportation pour les pays méditerranéens ou l'Europe Occidentale ou l'Afrique peut profiter du transport maritime. Il faut noter aussi que les bateaux ne sont pas disponibles d'une façon régulière et que les lignes maritimes existantes au Liban sont limitées par rapport aux pays voisins comme l'Égypte, la Turquie ou Chypre.

On n'a recours au transport aérien, étant donné son coût élevé, que pour les produits à haute valeur ajoutée, ce qui n'est pas la caractéristique des produits libanais exportés.

Le coût du transport et les problèmes administratifs sont les principaux handicaps que rencontrent les exportateurs libanais pour leurs produits agricoles. Surtout que la valeur des exportations est assez faible et ne peut supporter les frais supplémentaires et les complications douanières imposées et qui portent atteinte à sa capacité concurrentielle.

Les mesures à prendre

Parmi les mesures auxquelles il faut recourir dans le domaine du transport citons :

- Etablir un mécanisme qui permette de se servir partiellement de camions frigorifiés non libanais pour éviter les hausses énormes du prix du transport surtout en période de production intensive.
- Aider les coopératives à acheter l'équipement ou le matériel nécessaire pour le transport des produits agricoles afin de bénéficier de bonnes conditions de conservation pendant l'opération de transport, diminuer le coût et éviter les risques de détérioration.
- Offrir des prix préférentiels pour le transport aérien en établissant des accords avec les deux compagnies nationales de transport.
- Réduire les frais de dédouanement des marchandises surtout dans les ports et sur les points de passages internationaux.

- Intensifier les négociations avec les partenaires commerciaux pour simplifier les formalités administratives et ôter les barrières établies face aux exportations agricoles libanaises.
- Réhabiliter le plus tôt possible l'infrastructure et étudier la possibilité d'installer des chemins de fer reliés à certains centres d'emmagasinage et d'exportation.
- Réduire les obstacles de contrôle sécuritaire sur les frontières.
- Elargir l'espace de garantie de « kafalat ».
- Etendre les garanties de « kafalat » pour couvrir les camions de transport frigorifiés.

En résumé:

Bien que la tendance économique libérale est prédominante aux quatre coins du monde, le secteur agricole a toujours besoin de l'assistance du secteur public et de son soutien.

Le but de l'aide du secteur public à l'agriculture ne repose pas uniquement sur des orientations économiques mais prend en considération les impératifs et les équilibres sociaux.

L'Etat libanais a adopté plusieurs politiques de soutien agricole mais ces politiques étaient incomplètes, coûteuses et sans coordination. Et par conséquent n'ont pas atteint leurs objectifs.

Pour toutes ces raisons il faut faire une réévaluation de ces politiques à la lumière de critères clairs et largement admis.

Etablir une politique agricole demande une vision globale, à long terme de la situation économique et sociale qui oriente les initiatives, coordonne les moyens pour la réalisation des objectifs souhaités. A court terme nous attirons l'attention sur les mesures urgentes pour redresser la situation et mettre l'agriculture sur une bonne voie :

- 1- Réviser le droit à la protection et les accords commerciaux et attendre le moment opportun pour la globalisation afin d'assurer la continuité et la stabilité des cultures principales en attendant que le secteur agricole retrouve sa capacité compétitive et soit capable d'affronter la mondialisation.
- 2- Œuvrer à la baisse du prix des intrants et surtout des combustibles et de l'énergie électrique pour l'agriculture et l'agro-industrie et supprimer les taxes sur les eaux d'irrigation.

- 3 - Construire des stations d'épuration des eaux usées et des usines de déchets pour assurer l'eau pure pour l'irrigation et extraire les engrais organiques et les distribuer gratuitement aux agricultures.
- 4 - Généraliser le traitement biologique des insectes.
- 5 - Annuler les agences exclusives pour l'importation des intrants agricoles et encourager la concurrence.
- 6 - Encourager les moyens modernes d'irrigation (à la goûte ou par embruns et autres).
- 7 - La fondation d'une banque de crédit agricole avec la participation de l'Etat et la gestion du secteur privé en vue d'assurer des crédits assistés aux agriculteurs et d'éliminer le poids des dettes résultant des pertes cumulées que le secteur a subi, et qui furent la cause de son marasme et empêchent son redressement.

L'application immédiate de ces mesures peut épargner des pertes énormes au secteur agricole et aux travailleurs engagés dans ce secteur. Elle lui permettrait de contribuer plus efficacement au Produit National et aiderait à la stabilité sociale du pays. Ces mesures doivent être suivies par des procédures progressives qui rendent au secteur sa vitalité à long terme.

CHAPITRE 6

Politique industrielle

Encouragement à l'Emploi

Les gouvernements qui se sont succédés depuis la fin de la guerre civile au Liban en 1990 ont marginalisé les secteurs industriel et agricole. La politique économique, ou plus précisément, l'absence d'une politique économique dans un temps où un taux d'intérêt réel élevé a été imposé afin de stabiliser la monnaie et financer le programme de reconstruction, est largement responsable de la récession qui a frappé l'industrie et l'agriculture et provoqué un taux élevé de chômage et d'émigration. Il est donc grand temps d'établir une nouvelle politique et de prendre des mesures correctives, en faveur des secteurs de production sans distinction, autant l'industrie et l'agriculture que les services, en vue de consolider leur stabilité et leur croissance.

Il est difficile d'admettre que la croissance a été positive au Liban en 2004 ; la «Production Nationale» qui ne prend pas en compte la contribution de l'Etat au PIB, a considérablement diminué durant les dernières années. Ceci apparaît clairement à travers l'étalement de la récession dans les marchés et le retard pris dans les secteurs de production. Cette régression est clairement visible dans le sondage effectué par le Conseil Economique et Social sur les Petites et Moyennes Entreprises (PME) fin 2002. Les entreprises ne souffraient pas alors des difficultés auxquelles elles font face aujourd'hui. Cependant, le sondage a révélé que les anticipations défavorables des entrepreneurs ont atteint un niveau critique en ce qui concerne les investissements et l'existence même d'un grand nombre d'entreprises.

La situation du secteur industriel ne diffère pas trop des autres secteurs économiques. Cependant, le secteur industriel a souffert plus tôt de la contraction de la demande et de la baisse soudaine de protection en 2001. Il en fut particulièrement affecté à cause de l'emploi intensif qui le caractérise, de son manque de flexibilité, et de la difficulté à s'adapter aux nouvelles circonstances. Le secteur agricole a vécu la même évolution, presque à la même période, alors que la majorité des secteurs de services bénéficiaient apparemment,

d'une situation économique normale. Aujourd'hui, et malgré la récession généralisée, quelques entreprises maintiennent un taux élevé de profitabilité même dans le secteur de l'industrie, mais il semble peu probable voire impossible que cela se propage dans d'autres secteurs.

La situation du secteur industriel vers la fin des années quatre vingt dix, comparée aux chiffres d'avant et d'après guerre 75-90, pourrait être représentée par le tableau suivant :

Emploi dans l'industrie, production et salaires			
	1970	1985	1998
Part de l'industrie dans l'emploi global	15%	15%	13%
Part de l'industrie dans le PIB	14%	15%	14%
Nombre d'établissements	15,669	18,879	22,0025
Emploi	94,620	120,000	141,923
Produit brut (1972 - 74 = 100)	73%	107%	58%
Valeur ajoutée (1972 - 74 = 100)	73%	99%	64%
Salaires (1972 - 74 = 100)	71%	79	53%

Source: Toufic Gaspard in "A Political Economy of Lebanon, 1948 - 2002", ed. Brill, Netherlands 2004

La régression industrielle durant les dernières années

Le retard industriel a commencé depuis 1994, avant la crise du secteur du bâtiment, lorsque l'économie paraissait encore florissante. La raison principale était la diminution de la demande globale en raison de l'augmentation aiguë des taux d'intérêt qui a gelé l'investissement. La récession prolongée fut responsable de la baisse des prix et du rendement des produits manufacturés en dépit de la mise en œuvre du programme de reconstruction et la réhabilitation d'un grand nombre d'entreprises du secteur privé. Une autre raison fut la régression de la productivité qui a accompagné la chute de la demande, l'augmentation du coût de l'énergie, et l'éviction financière du secteur privé du fait de la concurrence du secteur public dans les marchés financiers. La troisième raison fut l'abolition de la protection douanière en 2001 en vue de «produire un choc positif» sur les marchés; mais qui a malheureusement eu un impact désastreux sur l'industrie.

Plusieurs responsables étaient conscients des conséquences de l'application, depuis le début de l'année 1993, de taux d'intérêt élevés. Cela causait particulièrement tort à l'agriculture et à l'industrie. Le

gouvernement s'est obstiné à prétendre que ces deux secteurs ne correspondaient pas aux caractéristiques de l'économie libanaise et a continué à les négliger. Tout l'intérêt s'est porté sur le secteur financier et celui des services, notamment du tourisme, afin de justifier les politiques économiques en vigueur. Le résultat de la régression du secteur de production fut l'augmentation du chômage et de l'immigration, surtout celle des jeunes et des cadres qualifiés. D'autre part, le secteur financier et le tourisme, bien que très prospères, étaient loin de pouvoir satisfaire les besoins d'emploi, une question que le gouvernement n'était point disposé à envisager à l'époque.

L'activité industrielle en régression continue

Pendant les années suivantes, la situation du secteur industriel a empiré et fut ignorée. La récession s'est rapidement étendue aux autres secteurs, entraînant le secteur commercial et les services. La récession a augmenté pendant les deux années du mandat du Premier Ministre Sélim El-Hoss, de 1998 à 2000 ; la conviction du gouvernement d'alors que la bonne gouvernance et la limitation des dépenses suffisaient à relancer l'économie fut une nouvelle déception.

Lorsque le Premier Ministre Rafic Hariri a repris les rennes du pouvoir vers la fin de l'an 2000, le gouvernement a pris la décision de réduire ou plutôt de supprimer les droits de douane sur presque toutes les marchandises importées, y compris les marchandises manufacturées et semi-finies dont l'équivalent était produit au Liban. Cette décision a rencontré bon nombre de critiques parce qu'elle fut prise en période de récession profonde et de chômage sévère et avant que des circonstances normales ne permettent à l'industrie de devenir compétitive. D'autant plus que le Liban était sur le point de signer l'Accord d'Association à l'UE le privant du droit d'augmenter les tarifs en cas de nécessité plus tard.

Comme prévu, le Liban fut l'objet d'une absence quasi-totale de protection lors de la signature de l'Accord d'Association, perdant ainsi le privilège des cinq ans de grâce et la possibilité de réduire progressivement par la suite les droits de douane afin de préserver son activité industrielle. Ceci aurait permis d'améliorer la productivité industrielle grâce aux programmes d'assistance de l'Union Européenne qui devenaient disponible après signature de l'accord. Pourtant les négociations de l'accord ont été conduites et même conclues avant l'abrogation des droits de douane, et l'UE n'avait nullement critiqué le tarif précédent.

La lutte contre la récession et le chômage

Il est désormais tout à fait évident que le chômage est devenu le problème principal de l'économie Libanaise. De plus, chaque fois que le chômage augmente du fait de la récession, il s'accompagne d'une hausse du chômage déguisé et d'une baisse de la productivité (c'est l'opposé qui se produit durant des périodes de rétablissement quand la croissance précède habituellement la diminution du chômage, indiquant une augmentation de la productivité). De plus, il est désormais convenu que le chômage dépasse les 20% de la population active sans considérer les jeunes qui émigrent avant d'obtenir un premier emploi et les femmes qui n'ont toujours pas réussi à obtenir un premier emploi malgré leur désir de travailler.

Un taux de chômage si élevé ne pouvait que mener à une émigration massive surtout que l'assurance chômage n'existe toujours dans le pays. De plus, au Liban, les critères traditionnels du chômage ne sont plus valides, vu que le nombre de personnes disposées et capable de travailler mais qui ne cherchent pas d'emploi, convaincues qu'elles n'ont aucune chance d'en obtenir un, est certes beaucoup plus important que nous ne pouvons l'estimer.

Le nombre de jeunes qui essayent en vain d'accéder au marché chaque année et qui émigrent tôt en quête d'un travail, est devenu extrêmement important et ne doit pas être négligé. Le besoin des femmes de travailler a considérablement augmenté. Il est évident que la détérioration de l'emploi à ce point soit non seulement une catastrophe sociale inacceptable (le droit au travail fait partie du droit à la vie) mais également un problème économique sérieux menaçant la production nationale, et par conséquent le PIB et la croissance. Ainsi, le Liban est en voie de perdre ses jeunes et la plupart de ses ressources humaines compétentes.

Les pays développés considèrent généralement que le chômage est élevé lorsqu'il atteint 9% et nécessite beaucoup de motivations pour susciter des offres d'emploi. En Europe la plupart des mesures incitatives est prohibée par l'Accord de Maastricht et des ratios obligatoires limitant le déficit budgétaire pour préserver la monnaie unique. Cependant, ces pays compensent par l'assurance chômage afin de protéger leurs citoyens contre la pauvreté, soutenir la consommation, et éviter l'émigration des cadres les plus qualifiés, qui sont les premiers à trouver un emploi à l'extérieur du pays..

De plus, on estime que le taux de chômage qui satisfait la mobilité de la main d'oeuvre et favorise le progrès technique ne dépasse pas

4%³¹; un taux plus élevé n'est pas économiquement justifiable à moins que l'économie ne subisse une inflation caractérisée.

Le nombre de jeunes qui accèdent au marché du travail annuellement au Liban est estimé à 35.000 ; et seule l'industrie est capable d'en employer la majeure partie. Le retard de l'industrie durant les dernières années a largement contribué à l'émigration de 80% d'entre eux ; ce qui a provoqué le vieillissement de la population libanaise et contraint le pays à faire face aux conséquences socio-économiques d'un tel phénomène³².

Par conséquent, le problème du chômage devrait être une priorité dans chaque stratégie visant à relancer l'économie. Il est également normal que ces stratégies soient concentrées sur le secteur industriel pour sa grande capacité d'emploi et la croissance dont il peut faire preuve.

Main d'œuvre

1998	Changement	1994	Changement	1985
114,108	- 20.85%	144,177	130,81%	62,464

Source: Center for Economic Research CCIAB in "Industry in Lebanon 2005"

Opportunités perdues

Vers la moitié des années 90, l'industrie bénéficiait de beaucoup d'avantages comparatifs: La production libanaise bénéficiait d'une grande préférence sur la plupart des marchés arabes notamment ceux du Golfe. Le mode de vie au Liban devait attirer les sociétés occidentales souhaitant accéder aux marchés du Moyen Orient. Cette attraction vers l'industrie augmenta avec l'établissement de la grande zone arabe de libre échange (GAFTA). Un grand nombre de délégations industrielles européennes est venu au Liban avec le désir d'investir, principalement dans le secteur de production, et d'obtenir le statut de société libanaise dispensée des droits de douane dans tous les pays arabes. Le secteur industriel occupait alors une main-d'œuvre bien formée et des techniciens qualifiés et était capable de produire les marchandises sophistiquées requises par ces sociétés. Les salaires demeuraient très modérés comparés à la qualité de la production.

31. Cf. Humphrey-Hawkins bill, USA 1978.

32. Cf. Economic & Social Council, in "Private University in Lebanon" 2002.

Les obstacles majeurs à l'accès aux marchés d'exportation	
Compétition des prix	44%
Bureaucratie administrative	28%
Mesures protectionnistes	11%
Autres facteurs	17%

Source: Center for Economic Research, CCIAB, in "Industry in Lebanon 2005"

Une stratégie raisonnable pour la relance industrielle

Les opportunités disponibles il y a dix ans dans le secteur industriel ne le sont plus aujourd'hui après une récession aussi prolongée. Le secteur a de ce fait perdu la plupart de ses techniciens. Les pays arabes se sont lancés dans la fabrication et exportent à leur tour au Liban. Surtout, les pays européens ont boudé l'investissement au Liban à cause du «coût d'opportunité» excessif dû au taux d'intérêt réel prohibitif pratiqué. Cependant, il est certain que l'industrie est incontournable quand il s'agit de réaliser les objectifs sociaux et économiques du développement, à commencer par la consolidation à long terme de l'emploi, et pour empêcher une plus grande déformation de la pyramide des âges.

La première mesure à considérer dans ce but est de régler la question de la protection douanière dont l'abrogation avant la mie à niveau de l'industrie n'est guère adéquate. Les accords bilatéraux et multilatéraux interdisent l'augmentation des droits; cependant il est prévu que le pays peut prendre des mesures de sauvegarde; étant entendu qu'elles devraient être négociées avec les partenaires commerciaux.

Par conséquent l'étape préliminaire pour restaurer l'emploi serait de prendre les mesures de sauvegarde afin de protéger les industries menacées. Ceci pourrait être accompli dans le cadre des accords multilatéraux, notamment le GAFTA et l'Accord d'Association à l'UE, pour une période de quatre ans. Pendant ce temps les politiques économiques devraient être adaptées à la situation et la productivité des entreprises industrielles améliorée.

La protection n'est sûrement pas une solution à long terme, surtout que le Liban a adopté la globalisation avant beaucoup de pays développés. Cependant, la protection est nécessaire, en vue de résoudre un problème sérieux qui a détruit une grande partie de l'industrie. A terme le secteur industriel retrouverait sa compétitivité et pourrait affronter les marchés internationaux.

- Le premier facteur de compétitivité est la productivité qui peut être réalisée en trois étapes : la première et la plus efficace est que l'entreprise puisse produire à sa capacité optimale; la seconde est l'adoption des techniques modernes de production; et la troisième la possibilité de remplacer l'équipement de production à temps.
- Le deuxième facteur est le coût des intrants, principalement l'énergie. Il est important que le gouvernement applique un tarif compétitif sur les biens et les services qui sont toujours sous son autorité. Au cas où cela n'est pas appliqué, la globalisation aura un effet négatif certain sur l'économie, il serait donc meilleur de l'ajourner. La situation actuelle au Liban le démontre assez ; l'abrogation de la protection avant la mise à niveau a mené à une régression sensible de l'industrie malgré tous les efforts prodigués par l'administration et le secteur privé.
- Le troisième facteur dépend du seuil minimum d'efficacité, autrement dit de la possibilité d'atteindre la taille d'entreprise qui permette de faire face aux coûts d'un management moderne et des efforts de marketing qu'il suppose. Ceci peut être facilité par la fusion des entreprises.³³

Facteurs importants de la limitation de la productivité

Coût élevé de l'énergie	56%
Volume de produit au dessous du seuil optimal	14%
Corruption dans l'administration publique	11%
Autres facteurs	19%

Source: Center for Economic Research, CCIAB, in "Industry in Lebanon 2005"

Buts stratégiques

En plus de sa contribution au PIB, l'industrie doit réaliser des objectifs spécifiques qui devraient être pris en compte lors de l'élaboration d'une politique industrielle et/ou de mesures pour soutenir l'activité industrielle.

- Il serait impossible, durant les prochaines années, de fournir des emplois aux 35.000 jeunes qui accèdent au marché annuellement, sans une grande contribution du secteur industriel.
- La relance de l'économie demeure une gageure à moins que

33. Cf. chapitre 12.

des mesures appropriées visant à consolider l'industrie ne soient prises. Comment une économie peut-elle se développer avec l'émigration continue des cadres les plus qualifiés? Et ce, sans mentionner la dette publique croissante qui, tôt ou tard, représenterait une menace sérieuse à moins que l'économie réelle ne réussisse à avoir une croissance forte et soutenue.

- De plus, pendant les récessions prolongées, les sociétés les plus dynamiques et les plus profitables peuvent être touchées en premier à cause de leur grande part du marché et/ou du poids élevé de leurs engagements.

Problèmes et Risques

Afin de réaliser de tels objectifs, nous devons nous rendre compte des éventualités et risques qui pourraient détourner les mesures de leur objectif et ne pas réussir à fournir le support prévu ou à corriger les distorsions du marché :

- Un plan visant à améliorer le rendement industriel contribue à la relance économique mais ne la remplace certainement pas. Par conséquent, en cas d'absence d'un plan de relance, la demande globale demeurerait insuffisante et les entreprises industrielles n'atteindraient jamais leur capacité optimale de production. Ainsi, la plupart des entreprises resteraient loin du seuil minimum d'efficacité empêchant l'industrie de devenir compétitive.
- Les partenaires commerciaux du Liban liés par des accords bilatéraux ou multilatéraux n'accepteront pas facilement que le Liban rétablisse une quelconque protection en tant qu'élément d'un programme industriel de consolidation, à moins que l'argument ne soit prévu à la base par ledit accord.
- A moins qu'une politique claire et indiscutable ne soit établie, l'administration Libanaise sous le régime bureaucratique en vigueur, sera bloquée par des conflits d'intérêt apparents et s'opposera elle-même d'abord aux mesures de sauvegarde.

Critères d'un agenda public applicable

Les mesures suggérées et celles qui le seront plus tard, pour le support de l'industrie sont conformes aux besoins actuels et futurs et réalisent les buts économiques mentionnés ci-dessus; elles limitent le chômage; consolident le PIB; fournissent une égalité de chance à toutes les activités dans des circonstances qui menacent l'existence même des entreprises dynamiques les plus compatibles au développement économique et social du pays. De plus, la protection

est "l'exception" à la règle, qui permet à l'industrie de retrouver sa compétitivité et de s'ouvrir largement au marché international.

La réalisation de ces buts exige la prise de certaines mesures satisfaisant trois critères principaux : élargir le marché, réduire les coûts, et améliorer la productivité.

Mesures destinées à assurer à l'industrie une part du marché local

Appliquer un droit de douanes spécifique pour protéger les industries menacées

Les marchandises dont la production a été interrompue depuis l'abrogation des droits de douane, ainsi que les marchandises dont la production a été sensiblement réduite devraient être identifiées. L'on pourrait demander un droit de douane spécifique en tant que « mesure de sauvegarde » afin de maintenir et/ou de reprendre la production. Le droit spécifique a le mérite d'éviter la double facturation, malheureusement une pratique courante, de limiter les dommages provoqués par le dumping, et d'imposer une protection modérée, soit le minimum nécessaire pour le maintien de la production nationale sans relever la taxe ad valorem. Il s'agit d'appliquer le droit minimum nécessaire à compenser l'handicap de l'industrie nationale résultant des coûts additionnels imposés par la conjoncture actuelle. Ces mesures seraient appliquées pour une période déterminée ne dépassant pas les quatre ans.

Ce procédé est conforme aux règles de l'OMC auxquelles fait référence l'accord GAFTA afin de résoudre les cas semblables. Le Liban a contribué à l'établissement du GAFTA dès 1997 et signé l'accord en 1998 ; alors qu'il a toujours le statut d'observateur à l'OMC et se prépare à signer l'accord en 2007.

Adapter les droits de douane aux produits fabriqués localement

Des négociations devraient être tenues avec les parties concernées par les accords bilatéraux et multilatéraux afin de restaurer une partie ou la totalité de la protection sur les marchandises couvertes par la production nationale. Ces négociations devraient être basées sur les droits de douane qui étaient appliqués en 2000, lors des négociations avec l'UE; sachant que l'Accord d'association interdit l'augmentation des droits de douane. En ce moment l'UE a commandité une étude exhaustive de l'impact de l'Accord d'association sur les pays méditerranéens participants. Cette étude facilitera sûrement l'adoption des mesures de sauvegarde³⁴.

34. Cf. "Sustainability impact assessment / Euro-Med. Free trade area".

Appliquer la préférence règlementaire en faveur de la production nationale dans les adjudications publiques

Il est important de confirmer le taux préférentiel de 15% en faveur de l'industrie nationale, et de ne jamais exclure l'industrie des adjudications publiques et des achats du gouvernement (lorsque non soumis aux adjudications). Nous pouvons également suggérer la promulgation d'une loi à ce sujet vue son importance pour l'industrie nationale, mais également pour l'amélioration de la balance commerciale dont le Liban a le plus grand besoin. Cette loi devrait être prise en compte dans le budget des ministères et des administrations publiques. Il est de l'intérêt strict de l'économie nationale d'accorder une préférence à la production locale dans les limites de la valeur ajoutée.

Adopter des règles d'application pratiques dans le cadre de la loi anti-dumping

Une loi anti-dumping au Liban a été établie en 1967 et fut appliquée une seule fois ; alors qu'il existe un projet de loi inspiré de règles internationales récentes, toujours en souffrance au Parlement. Les pratiques du dumping sont dévastatrices, et il est possible d'établir des règles pratiques dans le cadre de la législation actuelle, comme moyen intérimaire, permettant à l'administration d'éviter les dégâts du dumping sans obliger les entreprises industrielles à des dépenses qu'elles ne sont pas capable d'affronter actuellement.

Appliquer des standards harmonisés de l'UE

Les marchandises importées ou objet d'adjudications publiques devraient être compatibles avec les standards harmonisés afin d'encourager les entreprises à adopter les dits standards et par conséquent leur permettre d'accéder aux marchés européens, surmontant les barrières techniques à l'importation (TBT). L'importation de l'UE constitue 50% de toutes les importations libanaises; et l'UE favorise certainement les importations du Liban lorsqu'elles sont conformes aux standards mentionnés.

Faciliter l'accès de la production nationale à la zone franche de l'aéroport

Des espaces spécifiques pourraient être offerts pour promouvoir et vendre les produits nationaux dans la zone franche de l'Aéroport International de Beyrouth.

Mesures visant à réduire les coûts et à améliorer la compétitivité*Appliquer un tarif compétitif pour le courant électrique fourni à l'industrie*

Il faudrait ajuster le tarif du courant électrique au tarif moyen appliqué dans les pays compétiteurs de l'industrie libanaise. Une étude devrait être effectuée sur l'impact du coût de l'énergie sur les exportations en général, afin d'établir une politique efficace dans ce domaine.

Dispenser les équipements et les matières premières des taxes

Dispenser les équipements et les matières premières et/ou semi-finies toujours sujets aux droits de douane, utilisés dans l'industrie et qui ne sont pas fabriqués localement.

Dispenser les entrepôts industriels de la TVA

Modifier les dispositions de l'article 41 de la loi sur la TVA qui, selon les dispositions en vigueur, impose les marchandises à transférer aux entrepôts industriels, en contradiction avec ce qui est appliqué partout ailleurs. La taxe est due seulement au cas où les marchandises seraient destinées à la consommation locale, et l'utilisation des entrepôts industriels ne correspond pas point à ce but.

Suspendre la TVA sur les matières premières pour l'industrie des textiles et de l'habillement

Suspendre la TVA sur les matières premières pour le secteur des textiles et de l'habillement (fibres, fils, tissus) pour une période de deux ans. Il s'agirait d'une mesure faisant partie d'un plan destiné à réactiver ce secteur. Le secteur des textiles et de l'habillement était jusqu'en 1997 en tête des exportations, mais il a reculé depuis, et détient aujourd'hui la 8ème position après avoir perdu plus de la moitié de ses effectifs. Sa capacité d'exporter est certainement la meilleure preuve de sa viabilité. Soutenir un secteur capable d'exporter, donne en général les meilleurs résultats³⁵..

Mesures destinés à améliorer la productivité industrielle*Faciliter la fusion des Petites et Moyennes Entreprises*

Adopter le projet du Conseil Economique et Social³⁶, visant à

35. Conférence de l'Organisation des Nations Unis pour le Développement Industriel, New Delhi 1997.

36. Cf. chapitre 12.

faciliter la fusion des sociétés industrielles afin d'atteindre leur échelle minimale d'efficacité et de faire face au marché international avec une gestion qualifiée et un marketing adéquat.

Créer une fenêtre unique (one stop shop) pour les formalités de douane au Port de Beyrouth

Etablir une fenêtre unique pour les formalités de douane et de port, au port de Beyrouth, groupant les représentants des douanes, du port, et même des agences maritimes, afin d'économiser du temps et de l'argent.

Cette mesure a été récemment adoptée.

Mesures générales ayant un effet sur l'industrie ainsi que sur d'autres secteurs

Plan de relance

La politique industrielle pourrait sensiblement contribuer à un plan de relance³⁷ en vue de limiter l'effet de la récession prolongée. Réciproquement, l'adoption d'un plan de relance multiplierait l'efficacité de la politique industrielle.

Faire face au problème de l'accumulation des dettes dans le secteur privé

Il faudrait bien fournir une solution au problème des dettes accumulées dans le secteur privé, résultant des taux d'intérêt élevés pratiqués pendant des années et des pertes accumulées dues à la récession. Un programme de rééchelonnement³⁸ des dettes devrait restituer la solvabilité des entreprises et leur capacité à accéder au crédit tant qu'elles demeurent en activité et maintiennent des opérations viables.

En conclusion, les agents du changement, c.-à-d. ceux qui sont censés réclamer et réaliser la nouvelle politique industrielle, sont ceux pour qui elle est établie, les entreprises industrielles elles-mêmes et leurs représentants, notamment l'Association des Industriels Libanais, les syndicats professionnels et les associations de production dans les régions. Il leur revient de se mettre d'accord sur un programme commun et travailler à sa mise en oeuvre pour sauver l'industrie.

37. Cf. chapitre 2.

38. Cf. chapitre 13.

CHAPITRE 7

Le Tourisme

Atouts multiples, nombreuses opportunités

Le tourisme a toujours été un pilier essentiel de l'économie libanaise, en partie à cause du passé glorieux du Liban dans le domaine et en partie à cause de son potentiel reconnu. Il convient aussi de noter que l'idée conventionnelle que le tourisme est limité aux loisirs et à la culture n'est plus valable en cette ère d'évolution et de développement constants. À côté du tourisme conventionnel, l'on connaît en ce moment le tourisme de loisir, d'affaire, culturel, médical, éducatif, sportif et autres dont surtout l'éco-tourisme rural.

Analyse de l'Industrie Touristique

Les Tendances du Tourisme

Le retour de la paix et le boom de la reconstruction au Liban ont largement contribué à l'attraction d'un nombre croissant de visiteurs au pays. Le nombre d'arrivées de touristes a augmenté, en moyenne, de 15% par an de 1996 à 2004.

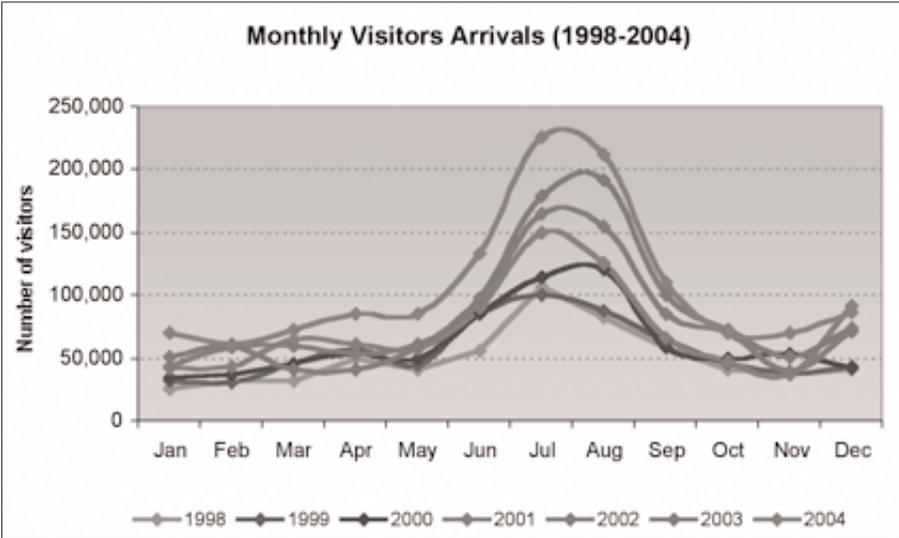
En 2003, le Liban a accueilli plus d'un million de touristes (1.015.793) pour la première fois en presque 20 ans. Ce nombre a augmenté de 26% pour atteindre 1.28 million de visiteurs en 2004. Selon les statistiques du Ministère du Tourisme, les seules années où le pays a franchi le seuil du million étaient 1972 (avec 1.028.798 touristes) et 1974 (avec 1.423.950 touristes).

Year	Number of Visitors	Growth over previous year
1995	417,142	24%
1996	424,000	2%
1997	557,568	32%
1998	599,765	8%
1999	673,261	12%
2000	741,648	10%
2001	873,745	18%
2002	956,464	9%
2003	1,015,793	6%
2004	1,278,469	26%

Source: Ministry of Tourism

Ce taux de croissance des arrivées de touristes en 2004 était impressionnant, soit 26% comparé aux taux de croissance atteint en 2002 et 2003, respectivement 9% et 6%. Ceci prouve que le Liban est devenu une véritable destination touristique au Moyen-Orient.

En dépit de l'instabilité politique en 2005, les chiffres du Ministère du Tourisme indiquent une baisse relativement limitée du nombre de visiteurs de 13% au mois d'octobre.



Le diagramme ci-dessus montre la tendance croissante des arrivées mensuelles au cours des années. Cette tendance devrait continuer à croître durant les prochaines années. De plus, le diagramme montre des augmentations importantes du nombre de visiteurs à partir de juin jusqu'à fin septembre tous les ans.

Le gouvernement considère le secteur du tourisme comme l'un des domaines principaux dans lesquels il espère qu'il y aura une croissance à long terme. Le ministère du tourisme a établi 6 bureaux à l'étranger en vue de promouvoir le Liban dans les foires commerciales internationales, entrepris sa propre manifestation annuelle, le Arab World Travel and Tourism Exchange (AWTTE), et lancé le festival du shopping et du tourisme « Live Lebanon » qui offre des escomptes sur les voyages, le logement et les ventes en détail visant les marchés du Golfe.

En fait, l'action significative du Liban visant à amplifier le tourisme provenant du Golfe, était de permettre aux citoyens du Conseil de Coopération du Golfe (GCC) (ceux de l'Arabie Saoudite, de Bahrain,

du Koweït, de Qatar, d'Oman et des Emirats Arabes Unis) de rentrer au Liban sans visa. La "Sûreté Générale" qui est responsable de la gestion des procédures d'entrée, permet aux ressortissants de 33 pays d'obtenir des visas à l'arrivée. Ceux-ci incluent des membres du GCC, de l'Union Européenne, du Canada, et des Etats-Unis.

De plus, le ministère a investi, durant les dernières années, un budget annuel de 10 millions de dollars pour promouvoir le Liban en tant que destination touristique. En même temps, on constate des efforts minimes et non coordonnés de quelques agents du secteur privé. Les agences de voyage et les hôtels ont mis au point des tours organisés individualisés qu'ils annoncent sur Internet et les systèmes internationaux de réservation.

Chose intéressante, *Newsweek* a publié dans un numéro d'octobre 2004 que Beyrouth était l'une des 12 meilleures "capitales du ciel", faisant la concurrence avec des villes tel que Paris et Los Angeles. Un autre numéro de *Newsweek* a cité la capitale avec Rio de Janeiro et Tokyo comme meilleur endroit pour célébrer le réveillon du nouvel an.

Avant la guerre, le Liban était considéré comme le « Paris du Moyen-Orient » étant donné sa culture mixte, orientale occidentale sophistiquée, son architecture historique, les manifestations sociales, la vie nocturne, les montagnes, les pistes de ski, et les stations balnéaires. Grâce à la restauration de plusieurs de ses sites, aussi bien qu'aux futurs plans de construction, la réputation du Liban est de nouveau en vogue.

Néanmoins, le Liban ne pourra pas devenir une destination de tourisme de masse à cause de sa petite surface et de son infrastructure sous-développée. Mais il compte réunir tourisme moyen et tourisme de luxe et être connu pour des spécialités comme le ski en hiver, les plages et les montagnes en été, le shopping au printemps, et des affaires pour le reste de l'année. D'ailleurs, la paix au Moyen Orient permettrait au Liban de devenir la troisième destination des tours de pèlerinage autour de trois ou quatre pays.

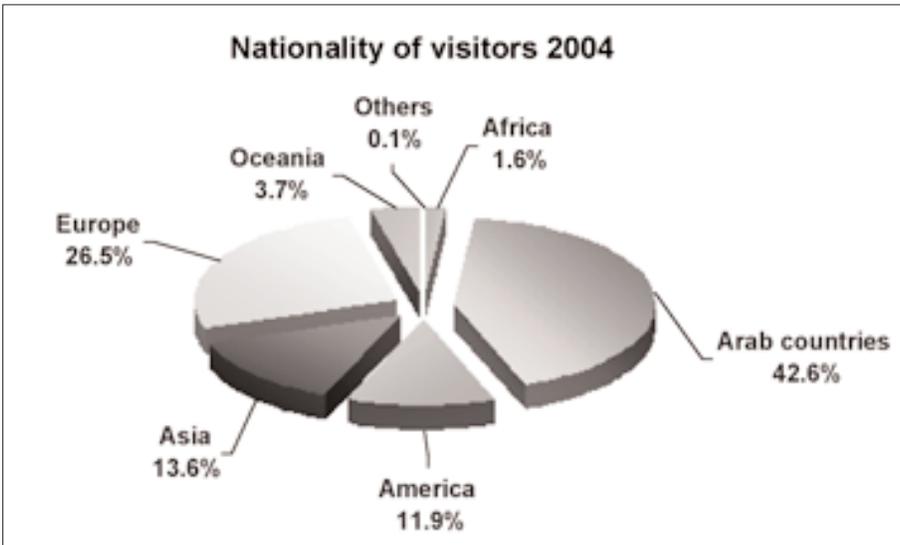
Le Liban jouit d'un tourisme à aspects multiples, y compris le tourisme de diaspora, le tourisme des émigrés, le tourisme historique, l'éco-tourisme, les loisirs, les sports, le ski, la culture, la santé, l'éducation, les foires et les expositions, etc.....

Nationalité des Touristes

Le Liban possède un certain nombre d'attributs qui font de lui une destination idéale, tant pour les affaires que pour les loisirs. Sa position géographique près de l'Europe et du Golfe, et ses beaux paysages font de lui la destination idéale du touriste.

En outre, les séminaires, conférences, et manifestations régionales ont rapidement augmenté en nombre et en variété (politique, sciences bancaires, organismes internationaux, ONG, défilés de mode, des foires commerciales, etc.....), et ont amené un nombre considérable de visiteurs principalement d'Europe et du monde Arabe. Les hôtels ont en grande partie profité de ce regain d'activité.

Selon le Ministère du Tourisme, en 2004, en ce qui concerne l'origine des visiteurs, les pays Arabes viennent en tête avec 42.6% des visiteurs, suivis de l'Europe avec 26.5 %, l'Asie avec 13.6 %, l'Amérique avec 11.9 %, l'Océanie avec 3.7 % et l'Afrique avec 1.6%. C'est dû au fait qu'après les attentats du 11 septembre, beaucoup de touristes des pays Arabes préfèrent le Liban à l'Europe ou l'Amérique.

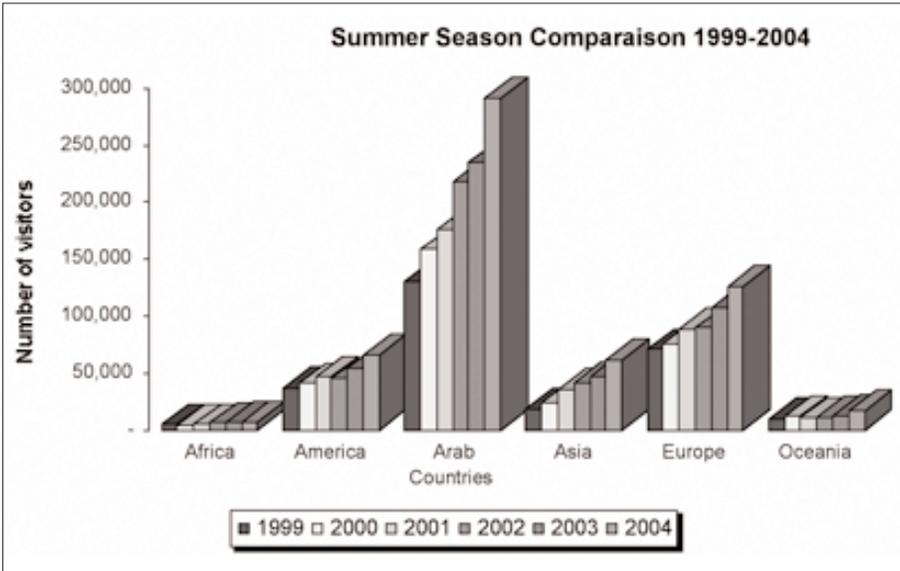


Source: Ministry of Tourism

Le festival de février, durant lequel les escomptes abondent, est devenu un rituel annuel qui attire de plus en plus de visiteurs tous les ans. En outre, beaucoup de touristes viennent également pour skier. Indépendamment des escomptes offerts par les magasins, la MEA offre des prix réduits jusqu'à 50% et les agences de location de voitures de même.

Le diagramme ci-dessous montre que le mois de février a attiré plus d'Arabes au cours des années 2001 à 2004. En fait, le nombre de

touristes arabes a augmenté de 25% de 2000 à 2001 et de 82% de 2001 à 2002 atteignant 29.132 touristes en février. Les attaques du 11 septembre aux Etats-Unis sont responsables de façon directe de cette hausse impressionnante.



Source: Ministry of Tourism

Durant la saison estivale, les Arabes représentent la plus grande catégorie de visiteurs, suivis des Européens. Au cours des dernières années, le nombre d'Arabes était le double du nombre de touristes Européens, au cours des trois mois de juin, juillet et août. Durant les saisons estivales 2002, 2003 et 2004, le nombre de touristes Arabes a augmenté respectivement de 23%, de 8% et de 24%. Au cours de la même période le nombre d'Européens a augmenté respectivement de 1%, 20% et 17%.

L'augmentation du nombre de visiteurs de nationalités européennes au cours des dernières années montre que les ressortissants du Golfe ne sont pas les seuls à venir au Liban en nombre croissant.

Beaucoup de ressortissants arabes, particulièrement ceux d'Arabie Saoudite, du Koweït et de Qatar, passent leurs vacances d'été dans des stations balnéaires en montagne comme Bhamdoun, Aley et Broumana, ou dans les secteurs connus pour leur vie nocturne active. Leurs séjours sont généralement longs, 30 jours ou plus, et ils possèdent un grand pouvoir d'achat.

Parmi les visiteurs arabes, les saoudiens sont les plus nombreux. Ils représentent, en moyenne 44% des visiteurs arabes au cours des étés 2002 et 2003 ; les koweïtiens viennent en second lieu avec un taux moyen de 17%. Le reste des visiteurs arabes sont principalement de Jordanie, d’Egypte, du Bahrain et des EAU.

Indicateurs du Marché des Hôtels

Un nouveau système de classement a été récemment introduit par le Ministère du Tourisme, qui a soumis les hôtels à une inspection annuelle indépendante pour le renouvellement de leur classement, basée sur des critères de qualité et de valeur d’ensemble. Dans le passé, la taille était le facteur essentiel quant à la détermination du nombre d’étoiles d’un hôtel. Mais de nos jours, les hôtels existants ont cinq ans pour répondre aux normes de classification ou régresser, cependant, les nouveaux hôtels seront contraints à être conformes aux normes dès le début. Le nouveau système a supprimé les critères désuets, et mis au point de nouveaux principes, par exemple, les hôtels de ville n’ont pas besoin d’une piscine, ils n’ont pas besoin non plus de 100 chambres pour une désignation quatre étoiles.

Major New Hotel Classification Standards for 5 and 4 stars

	5-star Luxury	4-star First class
Front Office service	Multilingual reception service available 24/24 hrs for reception, information and door keeping services	Multilingual reception service available 18/24 hrs for reception, and door keeping services
Restaurants	2 restaurants in hotel, at least 1 high quality	1 restaurant
Leisure facilities	Guest access to high quality exercise facilities	Guest access to exercise facilities
Minim. Lobby size	60 m ²	50 m ²
Coffee shop near the lobby	Minimum size 60 m ²	Minimum size 50 m ²
Minimum number of Handicap Accessible rooms	Minimum 1 for every 35 rooms +1 for each additional 25 rooms. (For buildings constructed in 2001 and beyond)	Minimum 1 for every 35 rooms + 1 for each additional 25 rooms (For buildings after 2001)
Elevators	Hotels must have a service elevator for buildings with more than two levels.	Hotels must have a service elevator for buildings with more than three levels.
Parking	One parking space per three rooms	One parking space per four rooms
Number of rooms	Minimum of 15	Minimum of 15
Room dimension	- Double room 25m ² and bathroom 5m ² - Single room 20m ² and bathroom 5m ²	- Double room 20m ² , 5m ² bath - Single room 15m ² , 4m ² bath
Suites	5% of total number of rooms, consisting of two areas of at least 48 m ²	
Safes	Private Safe in the room	Private Safe in the room
Drinks services	24 hour room service and mini bar in all rooms	16/24 hour room service and mini bar in all rooms
Business center	Fax, Telephone, Internet, Computer, Printer, and Photocopy machine	
Lounge Bar	At least one	At least one
Conference room	At least 2	At least 1

Source: Ministry of Tourism

Distribution of hotels per region, 2004

Region	Number	Share
Beirut	72	21%
Mount Lebanon	182	54%
North	53	16%
Bekaa	20	6%
South	11	3%
Total	338	100%

Source: Ministry of Tourism

Beyrouth est la région qui réunit le plus grand nombre d'hôtels de haut rang. Le marché florissant de Beyrouth est même en train d'éclipser les hôtels de haut rang en dehors de la ville. En fait, la plupart des hôtels de luxe (localement classés 5 étoiles, 4 étoiles A, et 4 étoiles) se situent dans le district central bordé par les routes côtières de l'avenue du Général de Gaulle et de l'avenue de Paris, et concentrés dans la zone du centre ville de Hamra. L'ancienne route mène de la plage est de Ramlet El Baida vers la zone de Raouche et Manara donnant sur la Grotte aux pigeons. L'avenue de Paris, qui constitue la corniche nord pittoresque de Beyrouth, débute de l'ouest de Ras Beyrouth après l'Université Américaine jusqu'à Ain el mreisseh et le nouveau centre ville de Beyrouth.

L'industrie hôtelière elle-même a dépensé plus d'un milliard de dollars vue la précipitation vers l'ouvertures d'hôtels cinq étoiles durant les trois dernières années. De janvier 2000 à janvier 2004, 20 nouveaux hôtels ont ouvert leurs portes à Beyrouth, et 60 nouveaux hôtels au Mont Liban.

Entre 1992 et 1999, le nombre des chambres d'hôtel a presque doublé arrivant à 10.000 chambres et a atteint 16.171 chambres en 2004. En fait, le nombre de chambres au Liban a augmenté de 20% à 25% par an au cours des dernières années dépassant la hausse du nombre de touristes, qui a augmenté de 10%-15% en moyenne. D'ailleurs, en dépit du nombre de plus en plus important d'hôtels et de chambres, la demande a continuellement augmenté, dépassant l'offre durant l'été et les périodes de vacances.

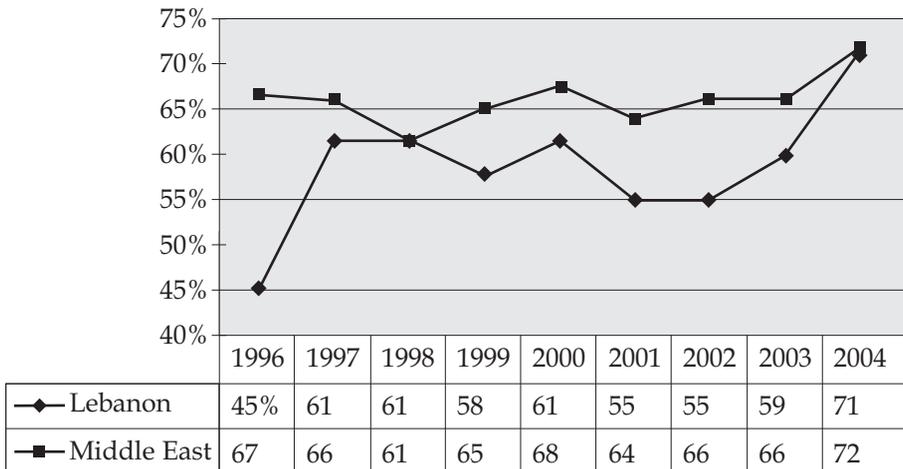
De plus, il est intéressant de noter que les fonds du GCC financent une part ou la totalité des hôtels principaux tel que le Mövenpick et d'autres nouveaux hôtels achevés ou en cours de construction.

Project	Nationality	Size
Metropolitan Hotel	UAE	US\$ 70 million
Metropolitan City Center	UAE	US \$ 80 million
Four Seasons	Saudi-Kuwaiti	US\$ 100 million
Summerland	Saudi-Lebanese	US\$ 70 million
Hilton	Saudi-Lebanese	US\$ 30 million
Rotana Rouche	UAE-Libyan	US\$ 46 million
Total		US\$ 396 million

Taux d'Occupation des Hôtels et Tarif des chambres

Dans le secteur hôtelier, le niveau du Liban est bon en ce qui concerne les moyennes annuelles des taux d'occupation, comparé à la région du Moyen-Orient. Les taux d'occupation ont augmenté de 45% en 1996 à 71% en 2004, provoquant de ce fait un boom de construction dans le secteur du tourisme.

**Hotel Average Occupancy Rates
Lebanon compared to Middle East**



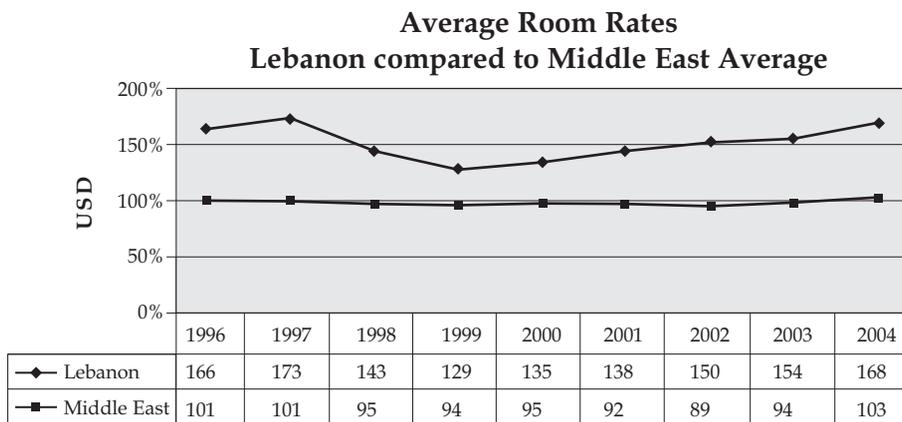
◆ Lebanon ◆ Middle East

Source: HVS International

		Average annual room occupancy 1004-2004									
		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
Bahrain	Manama	53%	63%	58%	56%	59%	62%	64%	64%	72%	
Egypt	Cairo-City Center	73%	75%	69%	79%	78%	66%	68%	67%	78%	
	Cairo-pyramids	66%	66%	47%	70%	76%	61%	62%	61%	73%	
	Cairo-Heliopolis	79%	72%	70%	83%	83%	75%	75%	73%	75%	
	Hurghada	70%	63%	50%	50%	77%	65%	66%	66%	86%	
	Sharm el Sheikh	72%	66%	68%	79%	63%	61%	66%	64%	75%	
Jordan	Amman	71%	61%	56%	56%	59%	44%	53%	84%	64%	
Kuwait	Kuwait City	44%	46%	46%	47%	46%	49%	53%	84%	64%	
Lebanon	Beirut	45%	61%	61%	58%	61%	55%	55%	59%	71%	
Oman	Muscat	64%	71%	56%	57%	55%	62%	59%	57%	69%	
Qatar	Doha	80%	78%	72%	61%	58%	56%	60%	72%	72%	
Saudi Arabia	Jeddah	61%	58%	60%	59%	63%	59%	57%	53%	54%	
	Riyadh	61%	62%	63%	62%	60%	61%	65%	64%	59%	
Syria	Dmascus	68%	70%	69%	69%	66%	65%	67%	65%	69%	
UAE	Abu Dhabi	66%	65%	66%	64%	67%	67%	68%	68%	82%	
	Dubai	74%	73%	70%	70%	74%	71%	76%	79%	86%	
	Average	67%	66%	61%	65%	68%	64%	66%	66%	72%	

Source: HVS International

Les tarifs moyens des chambres ont diminué de 166 \$ en 1996 à 129 \$ en 1999, principalement à cause de l'augmentation du nombre des chambres au cours de ces années. Beaucoup d'hôtels ont commencé à pratiquer la gestion de rendement, qui a réduit les prix mais a amélioré le taux d'occupation.



Source: HVS International

Néanmoins, les tarifs des chambres ont commencé à augmenter graduellement depuis 2000 pour atteindre 168 \$ en 2004. Selon HVS, cette hausse est le résultat de l'ouverture de plusieurs hôtels cinq étoiles à Beyrouth. Au Liban, le tarif général d'une chambre d'hôtel demeure plus cher que le prix moyen au Moyen-Orient.

		Average annual room rates achieved 1994-2004 (US\$)										% change	
		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	03/04		
Bahrain	Manama	92	90	93	102	105	103	119	122	132	8.2%		
Egypt	Cairo-City Center	72	78	78	80	86	85	77	75	75	0.0%		
	Cairo-pyramids	42	46	44	47	59	60	36	38	42	10.5%		
	Cairo-Heliopolis	62	61	62	62	68	65	59	60	63	5.0%		
	Hurghada	41	44	30	34	41	35	30	32	40	25.0%		
	Sharm el Sheikh ¹	53	52	35	44	45	41	37	39	42	7.7%		
Jordan	Amman	83	83	81	71	68	68	65	69	74	7.7%		
Kuwait	Kuwait City	213	201	204	203	214	218	216	233	230	-1.3%		
Lebanon	Beirut	166	173	143	129	135	138	150	154	168	9.1%		
Oman	Muscat	112	101	95	91	86	80	74	66	82	24.2%		
Qatar	Doha	77	101	116	112	115	105	100	101	146	44.6%		
Saudi Arabia	Jeddah	117	115	113	111	119	110	104	104	114	96.0%		
	Riyadh	106	110	113	116	115	110	107	104	105	1.0%		
Syria	Dmascus	124	118	111	104	97	94	94	102	100	-2.0%		
UAE	Abu Dhabi	129	111	101	99	88	89	89	87	91	4.6%		
	Dubai ²	120	126	107	104	105	100	110	113	144	27.4%		
	Average	101	101	95	94	95	92	89	94	103	9.9%		

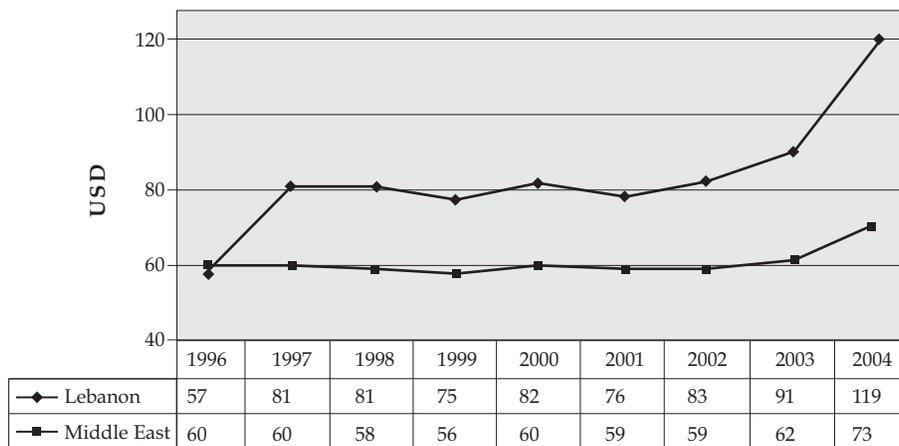
Source: HVS International

1. various five-star and five-star de luxe hotels were removed from the sample,
2. Excludes five-star luxury hotels

En ce qui concerne le revenu moyen par chambre disponible, il est généralement plus élevé au Liban qu'au Moyen-Orient, soit 76\$ en moyenne entre 1996 et 2002 contre 59\$ au Moyen-Orient la même période.

Le revenu par chambre disponible au Liban ont atteint des niveaux élevés en 2003 et une apogée de \$119 en 2004.

Revenue per available room



Source: HVS International

RevPAR Performance 1994-2004 (US\$)

		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	%change
		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	03/04
Bahrain	Manama	49	56	54	57	62	64	76	78	95	21.7%
Egypt	Cairo-City Center	53	58	60	62	67	56	52	50	59	16.4%
	Cairo-pyramids	37	29	31	35	50	40	23	23	30	30.6%
	Cairo-Heliopolis	49	44	52	52	57	49	44	44	47	7.9%
	Hurghada	29	28	24	27	31	23	20	21	34	62.9%
	Sharm el Sheikh ¹	46	41	36	43	35	31	24	25	32	26.2%
Jordan	Amman	59	50	46	40	40	30	29	39	53	35.5%
Kuwait	Kuwait City	78	77	79	79	82	89	114	196	147	-24.8%
Lebanon	Beirut	57	81	81	75	82	76	83	91	119	31.3%
Oman	Muscat	71	72	54	52	47	50	44	38	57	50.4%
Qatar	Doha	62	79	71	69	67	59	60	73	105	44.6%
Saudi Arabia	Jeddah	73	70	69	68	77	67	59	55	62	11.7%
	Riyadh	64	69	70	72	69	67	70	67	58	-13.2%
Syria	Dmascus	84	82	77	72	65	61	63	66	69	4.1%
UAE	Abu Dhabi	85	72	64	63	60	60	61	59	75	26.1%
	Dubai	89	92	75	73	78	73	84	89	124	38.7%
	Average	60	60	58	56	60	59	59	62	73	18.1%

Source: HVS International

Tendance du Secteur hôtelier

La catégorie qui a connu la plus grande croissance dans l'industrie hôtelière est celle des hôtels 4 et 5 étoiles qui fournissent des espaces modernes de haute technologie pour les conférences, en plus des espaces consacrés aux banquets, au divertissement, et aux dîners de gala. D'autre part, les équipements de loisirs, étant des compléments nécessaires aux hôtels, n'ont pas augmenté au même rythme, alors que les facilités destinées aux hommes d'affaires comme les business centres, ou aux familles comme les SPA d'ailleurs ouverts au public contre abonnement, attirent les touristes en dehors des saisons touristiques.

Il faudrait également noter que les services technologiques sont une tendance croissante dans les hôtels, et sont exigés par les clients dans leurs chambres. Ainsi, les clients exigent d'avoir le fax, un accès facile à la télécommunication, l'Internet à haute vitesse, les équipements d'affaires, etc., de tels équipements de haute technologie peuvent servir aux visiteurs en voyages d'affaires comme en voyages de loisir.

Les hôtels sont également en concurrence pour une part du marché local pour l'organisation de mariages, de conférence d'affaires, de dîners et de cocktails.

Aussi, la tendance à obtenir des franchises et de conclure des contrats de gestion avec des chaînes d'hôtels internationales semble être un facteur important au succès. Ceci donne l'avantage d'une qualité et d'un profil meilleurs, d'un transfert d'expertise de gestion, d'un marketing moins coûteux sur le plan international, de l'accès à un système de réservation international, et des économies d'échelle grâce à un plus grand pouvoir d'achat.

Projets d'hôtels

Le tableau suivant montre les projets d'hôtels en cours les plus importants:

Hotel	Keys	Management/develop	Remarks/ Status
Hilton	160	Hilton	Projected opening 2007
Grand Hyatt (Ex-Hilton, BCD)	375	Hyatt	Projected opening 2008; (\$150 millions including land)
Four Seasons (BCD)	241	Four Seasons	Projected opening 2008; (\$150 million including land)
Grand Theatre BCD to become a boutique	23	Owner Operator	Long-term lease. Owner Solidere hotel
El Patio boutique hotel, 1144 Uruguay Street, close to Foch Street, BCD area	48	Choice Hotel; Int'l operator, under Clarion	4-star (A) hotel (refurbished) \$6.5 million; Owner: Saudi Arabian Investors

Rotana hotel next to Grand Hyatt	250	Rotana	Emirati Group; \$65 million
Shangrilla Hotel next to the Vendôme Hotel		Shangrilla	Owned by Ghaith family
Park Avenue Suite Hotel next to Virgin	90	Developed by Serene	Projected opening 2007; (\$42 millions including land)
Suite Hotel at Wadi Abu Jmil	100	Promoter Al Mawarid Bank; To be managed by Royal Hotel and Resorts	Projected opening October 2006; (7,700 m ² of built-up area & budget \$50 millions including land)
5-star Rotana Raouche Hotel	170	Dubai-based; Rotana Group	Projected opening 2006; (\$46millions)
\$150 million 5-star hotel and residential commercial center on Beirut's seafront, facing Raouche grotto	270	Developers URE United Real Estate Kuwait & Lebanese Horizon	Projected opening 2008
Marina hotel development in Dbayeh Marina		Al-Futtaim Group	7-star luxurious hotel, residential apartments, mall (\$250 milion cost on a 81.000m ² in Dbayeh)
Summerland hotel	132	International (not known)	Projected opening 2008: (\$104 million)
St. Charles (Ex-Holiday Inn)		Kuwaiti group	Not decided yet: (\$100 million project)
Ritz-Carlton Hotel in Raoucheh	300		Sold to a group of Saudi investors; planned opening 2009 (\$200 million project)
Bidnayel-Sannine project including three or four top class hotels			Currently on hold
A new hotel planned by the owners			The location, name and size of the of hotel still have to be determined
Mzaar 2000			

Les nouveaux hôtels en construction devraient être opérationnels dans le futur proche notamment le Four Seasons, le Hilton Hotel et le Grand Hyatt.

Le projet de \$30 millions du Beirut Hilton est devenu le deuxième projet important d'investissement dans le pays à bénéficier du programme d'encouragement de l'Autorité du Développement de l'Investissement au Liban (IDAL). Le groupe al-Habtoor a pour sa part reçu le premier lot d'avantages en juin 2003 pour le projet du Metropolitan City Center estimé à 80 millions de dollars. Et plus récemment, Landmark a bénéficié du programme d'encouragement de l'IDAL.

Les avantages accordés comprennent l'élimination de l'impôt sur le revenu et sur la distribution des dividendes pour les sociétés anonymes sur une période de 10 ans, 50% de réduction sur les permis de construire, et 50% de réduction sur les permis de travail et les visas de résidence des employés étrangers.

De plus, des prêts jusqu'à \$10 millions sont disponibles à des taux bonifiés pour encourager les projets touristiques.

HVS considère que cette offre accrue induira une demande accrue, en dépit de l'apparition subite de plusieurs hôtels 5 étoiles en peu de temps.

Segments du marché

Le secteur hôtelier libanais est aujourd'hui principalement fondé sur deux types de clientèle :

- * Les touristes des pays du Moyen-Orient, attirés par la proximité du Liban, son climat doux et plaisant, ses plages et sa vie nocturne, son patrimoine culturel, et ses boutiques de mode européenne.
- * Les cadres de divers pays, attirés par les projets de reconstruction.

Les principaux marchés sources du tourisme au Liban sont les pays arabes et les émigrés libanais. Cependant, un nombre croissant d'européens, notamment d'Allemagne, de France, d'Italie, et du Royaume-Uni, visitent Beyrouth en voyages d'affaires, fréquemment liés au programme de reconstruction. La demande locale est également importante, principalement pour les complexes de villégiature en été.

La demande du secteur des affaires

Pendant que le processus de reconstruction continue et que Beyrouth récupère son statut de centre régional, la demande d'affaires continuera sa hausse. Plus l'investissement est important, plus on s'attend à accueillir des hommes d'affaires. De plus, le segment de marché des affaires se développera progressivement durant prochaines années grâce aux efforts du gouvernement visant à promouvoir le Liban comme futur centre d'affaires. L'effet de tels efforts montre déjà ses résultats : le nombre des hommes d'affaires augmente annuellement de 10%-20% depuis le début du processus de reconstruction.

Il est important de noter que le segment du marché concernant la communauté des affaires, par opposition au segment du tourisme, ne donne habituellement pas la priorité au prix en choisissant l'hôtel.

Demande pour les conférences et les séminaires

Bien qu'il y ait un manque d'espaces appropriés de conférences et de séminaires à Beyrouth, la demande pour les conférences a augmenté ; et cette tendance continuera à se développer de manière significative. En conséquence les investisseurs construiront de nouveaux hôtels avec des espaces conformes aux normes afin de combler les besoins de marché. En fait, parmi les hôtels plus récents, le marché des conférences est terriblement concurrentiel. La présence de bureaux de représentation des Nations Unies (ESCWA, PNUD, Banque Mondiale, etc.....) et d'autres organisations multinationales, l'organisation des conférences telles que le sommet francophone, le sommet arabe, ou la conférence islamique, créent une demande accrue pour les espaces de conférences et de séminaires. La reconstruction générale de Beyrouth en tant que centre régional augmentera la demande pour des services efficaces destinés à ce segment.

Selon l'ESCWA, le nombre d'étrangers présents à leurs conférences et sommets est d'environ 500 par an. Le séjour moyen de ces participants est de 3 jours et ils résident dans des hôtels. D'autre part, l'ESCWA compte 300 employés, dont environ la moitié sont des citoyens du pays, et le reste sont des étrangers qui louent généralement des appartements, et dont quelques uns louent des appartements avec service.

Demande pour les événements

Les mariages, banquets, fêtes et autres événements ethniques ou spéciaux tels que les festivals, élections de reines de beauté, conventions du Rotary International, etc., constituent un marché important et réalisent des chiffres d'affaires élevés pour les hôtels (revenu des chambres et autres services).

Tourisme de vacances

Le tourisme dans et vers la région du Moyen-Orient augmente, et Beyrouth tirera bénéfice de cette croissance, à condition que le ministère du tourisme maintienne ses efforts de marketing et de promotion, tel que la politique du ciel ouvert, le festival du tourisme, la promotion du Liban dans les foires commerciales internationales, les escomptes, la simplification des procédures d'entrée au pays. En outre, le Liban pourrait faire partie de vacances à destinations multiples dans la région : l'intégration du Liban, de la Jordanie et de la Syrie attirera ceux qui sont intéressés par les tours organisés.

Dépenses et durée de séjour des visiteurs

Visitors	Length of stay	\$/day
Arab Executives	7	497
Non-Arab Executives	6	234
Arabs visiting for leisure	16	189
Non-Arabs visiting for leisure	11	184
Lebanese returning to visit friends/family	26	175

Source: *Infopro Research*

Ce tableau montre que les cadres arabes dépensent le plus pendant leur visite suivis par les cadres non arabes qui cependant ne dépensent que la moitié.

Les saisons

Contrairement à la tendance au Mont Liban, la demande pour les hôtels de Beyrouth ne rentre pas dans la catégorie fortement saisonnière. Cependant, la demande montre des niveaux d'occupation maximale durant les mois de l'été notamment dans quelques hôtels de plage. Les saisons de vacances sont particulièrement bénéfiques pour l'industrie hôtelière principalement vers Noël, le Ramadan et les vacances scolaires. En général, les hôtels ont connu une augmentation importante de leur degré d'occupation d'au moins 20% pendant les saisons de vacances.

Stratégie de Développement du Tourisme*Atouts majeurs du tourisme**Avantages géographiques et climatiques*

Le Liban a toujours tiré avantage de sa proximité à la plupart des villes européennes, aussi bien qu'aux capitales arabes. De plus, le climat du Liban avec ses quatre saisons distinctes, une moyenne de 300 jours ensoleillés par an et un grand domaine skiable, est considéré comme le seul pays dans du Moyen-Orient ayant de tels qualifications climatiques.

Ressources archéologiques et naturelles

Malgré les effets irréversibles dévastateurs de la guerre libanaise sur ses réserves archéologiques, les paysages naturels et les ruines historiques du Liban, sont réparti sur une surface facile à atteindre de

10452 km², et attirent toujours l'attention d'un bon nombre de touristes.

Capital humain d'une nature unique.

Le facteur humain libanais a toujours eu des caractéristiques distinguées et spéciales. Le libanais est multiculturel, largement et libéralement exposé à différentes civilisations. Le Liban est le seul pays arabe englobant un mélange de religions et de confessions, sans prédominance d'aucune d'entre elles.

Saisir de nouvelles opportunités

Presque deux décennies après la guerre civile destructive, plusieurs nouveaux problèmes ont apparu, au niveau national et international, dont il faut tenir compte dans la réforme du secteur touristique.

- Le tourisme a perdu une majeure partie de son personnel opérationnel à cause des vagues massives d'émigration, notamment vers les pays du Golfe, l'Europe, et les Etats Unis. Ces vagues comprennent le personnel spécialisé qui a récemment regagné foi en le secteur, et dont on pourrait tirer bénéfice de son réseau international au cas où il rentrerait au Liban.
- La fin de la guerre a marqué le début d'une activité touristique interne intense. La jeune génération libanaise est fortement attirée par le besoin d'explorer les régions libanaises qu'elle n'a jamais eu l'occasion de visiter à cause de la guerre.
- Cet aspect nostalgique concerne également les émigrés, qui normalement, souhaitent connaître leur pays d'origine.
- La concurrence régionale dans le domaine du tourisme s'est considérablement intensifiée durant les dernières années. La baisse du coût du transport aérien, la multitude de voyages organisés et de services offerts par de nouvelles zones d'attraction voisines, l'apparition du tourisme de masse, et l'adoption de la destination par de grands organismes spécialisés, sont des facteurs qui augmentent les chances du rétablissement du tourisme au Liban.
- L'économie moderne n'est plus liée à la notion traditionnelle des avantages comparatifs, quoique le Liban n'en manque pas particulièrement dans le tourisme, quant à la détermination des chances de succès d'un secteur économique; elle repose désormais sur le principe des avantages compétitifs, infrastructure élaborée en vue d'améliorer la performance du secteur. Elle nécessite, dans le cas du tourisme, la capacité de ce dernier à fournir la meilleure qualité au meilleur prix. Il est à noter que la marée de touristes venant des pays

arabes voisins est plus exigeante de nos jours, et tient particulièrement à la qualité et à un bon rapport qualité/prix.

Maintenir un tourisme efficace et durable : le conseil de surveillance

Le recul de l'industrie du tourisme est le fait de la disparité entre les normes internationales du tourisme et les efforts privés modestes. Pour combler ce manque, les experts en matière de tourisme suggèrent l'établissement d'un conseil indépendant visant à promouvoir l'industrie privée du tourisme. Une telle entité déléguée en vue d'agir rapidement et avec efficacité, devrait parvenir à réconcilier d'urgence le potentiel touristique libanais et les pratiques internationales.

Le conseil sera formé sur une base complète et équitable des représentants du secteur privé (restaurants, hôtels, stations de sports d'hiver, plages, associations), du secteur public (ministères concernés), et du secteur académique (instituts et écoles techniques). L'association entre de bonnes stratégies de marketing, la participation efficace des groupes impliqués et la satisfaction du client vis-à-vis de la relation qualité/prix est un objectif vital.

En fait, le conseil travaillera à favoriser des clusters spécifiques du tourisme avec l'implication directe à plusieurs niveaux critiques comprenant l'organisation de campagnes promotionnelles et publicitaires, régionales et internationales, concernant les activités touristiques libanaises (festivals, ski...).

- Promotion de la conservation de l'environnement en poussant le secteur privé à développer et appliquer les codes et directives environnementaux, et les Technologies pour un Environnement Sain (EST).
- Appui aux efforts de collaboration par l'encouragement des partenariats internationaux et nationaux, la dissémination des recommandations d'organismes comme l'OMC et l'UNESCO à ce sujet, et l'encouragement de la participation de tous les participants (public comme le Ministère du Tourisme, privés comme les restaurants et les hôtels, et universitaires comme les instituts et les écoles techniques, et autres parties comme les ONG). Ces mesures visent déblayer le chemin aux innovations créatives et à encourager les projets pilotes et les programmes de développement humain.
- Observation des normes touristiques en surveillant soigneusement l'impact et les résultats des mesures correctives. Cette étape est étayée par le développement des outils de surveillance tels que les indicateurs et la tendance du secteur

privé à fournir les données. L'industrie privée du tourisme bénéficierait considérablement de tels efforts qui sont la base de la standardisation et du meilleur service de qualité.

- Incitation à la participation des secteurs bancaire et d'assurance en leur suggérant l'incorporation de critères environnementaux et sociaux dans leurs procédures d'évaluation des crédits, des investissements et des risques. Ces institutions financières devraient être encouragées à contribuer au financement des projets touristiques qui présentent des perspectives prometteuses.
- Formation des directeurs et tout autre personnel appartenant à tous les secteurs du tourisme y compris le logement, les transports de terre, d'air, et de mer, les organisateurs de voyages et agents de voyages. D'ailleurs c'est un fait établi que le Liban est doté de professionnels fortement qualifiés qui manquent de talents gestionnaires dans les domaines du marketing, de la promotion, du développement de stratégies, et des innovations. De telles lacunes techniques doivent être comblées à travers des conférences et ateliers organisés en coordination avec de grands spécialistes régionaux et internationaux dans l'industrie du tourisme.

Approche du multi tourisme

Tourisme rural

La plupart des familles libanaises, qui résident généralement dans les grandes villes, possèdent une deuxième résidence en montagne, située entre 700 et 1200 mètres d'altitude. Ces personnes, en plus des touristes arabes, principalement du Golfe, ont l'habitude de choisir des régions tel que Bhamdoun, Aley et Sofar pendant les week-ends, les vacances occasionnelles et les vacances saisonnières.

Les activités de loisir précédemment offertes dans ce secteur, en plus du fait qu'elles ont disparu, ne sont plus demandées de nos jours ; et puisque la plupart de ces groupes se sont dirigés vers l'Europe, les Etats-Unis et les pays arabes tel l'Egypte, la Syrie et la Jordanie pendant la guerre ils ont commencé à apprécier de nouveaux types de loisirs.

Cluster pour un meilleur tourisme rural.

Le "retour" du Liban à ce genre de tourisme doit tenir compte des considérations suivantes :

- Identifier l'apparition de nouveaux centres d'attraction ruraux tel

que Broummana, Jounieh et leurs environs, est une affaire primordiale à ce stade. En deuxième lieu vient le besoin de moderniser et d'améliorer les services et les activités offerts, pour satisfaire les besoins en évolution des touristes arabes visés.

- L'on devrait faire attention à une question importante à ce niveau, soit les stratégies des prix des restaurants, théâtres, et autres sites récréationnels afin d'empêcher l'augmentation excessive des prix. Il faudrait ainsi remplacer cet excès par des tentatives sérieuses pour mettre au point des offres promotionnelles, afin de concurrencer les services régionaux de divertissement à bas prix.
- Certains de ces touristes, qui sont en général des gens aisés, possèdent des yachts ou de petits bateaux. Par conséquent, fournir les commodités nécessaires à ces besoins particuliers, devrait garantir un service de qualité supérieure ainsi que des prix compétitifs.
- Puisque la plupart de ces touristes viennent pour une période d'un mois ou plus, plusieurs services devraient être rendus accessibles, dont : fournir des agences de location de voitures (conducteurs, limousines de luxe et berlines), des appartements meublés selon des normes concurrentielles, des agences de concierge qualifiées, et des espaces parking.

En vue assurer l'efficacité du cluster, les parties concernées devraient harmoniser leurs efforts de manière à fournir le meilleur mécanisme d'exécution possible pour les mesures proposées.

Tourisme d'hiver et de montagne.

Le Liban est le seul pays du Moyen-Orient qui offre des activités de ski disponibles dans 5 à 6 stations de ski. Ces centres ont bénéficié de la période de crise et ont servi de refuge pour un grand nombre de familles. Ainsi, Faraya et Faqra ont bénéficié le plus de cela, et se sont développés jusqu'à devenir l'image de marque des activités de ski au Moyen-Orient.

La station des Cèdres qui possède naturellement des niveaux de neige plus élevés, est devenue un centre de ski moins important à cause de l'instabilité politique dans la région. Elle a regagné depuis une partie de sa vitalité passée, avec un grand potentiel de devenir une station d'hiver stratégique.

Pour le moment, la demande pour ce genre de tourisme reste principalement locale. Mais il est prévu qu'avec une meilleure stabilité

locale et régionale, cette activité d'hiver commencera à attirer les résidents de l'arrière-pays, particulièrement les Syriens, les Jordaniens, et les Irakiens.

Cluster pour un meilleur tourisme d'hiver.

Pendant la période d'hiver visée, plusieurs améliorations sont possibles à cet égard. Comme toujours, le but principal de telles mesures est de satisfaire les touristes et d'améliorer la qualité du tourisme d'hiver libanais.

Par conséquent, des mesures strictes doivent être prises afin d'empêcher les prix très élevés fixés par des stations de ski, les restaurants et les pubs. Les agences de voyage devraient également être impliquées afin de conclure les meilleures affaires sur les voyages organisés qui préservent la relation qualité/prix.

De plus, il est essentiel que les stations de ski soient gérées selon les normes internationales, avec un entretien régulier, et des services de transport efficaces vers les hôtels. À ce niveau, la surveillance des services et des tarifs des écoles de ski en ce qui concerne les instructeurs qualifiés et les équipements nécessaires, sont d'importance égale.

Les autorités ont également besoin de fournir les protections et les équipements nécessaires pour traverser les routes enneigées dangereuses. Ceci nécessite une surveillance constante des routes de montagne afin de prévenir les accidents et de traiter les urgences.

Enfin, les événements culturels et autres (concerts privés, pièces de théâtre, films, jours à thème, expositions artistiques...) pourraient être tenus dans ces régions, ainsi que dans d'autres régions voisines afin que les étrangers fassent plus ample connaissance des trésors et de la culture libanaise.

Tourisme des affaires.

Cet aspect essentiel du tourisme devrait être bien établi, et organisé d'une façon compétente. Il est crucial pour Beyrouth de récupérer une partie de son rôle de plateforme des affaires arabes. Il est également impératif d'essayer de suivre le train du progrès dans le domaine des affaires.

Ainsi, plusieurs halls d'exposition ont été établis à Beyrouth et dans quelques grandes villes. Ces centres équipés ont témoigné de la participation de nombreux organisateurs de foires, d'expositions et de conférences sur des thèmes diversifiés (médical, technologique, machines, produits financiers et services...). De tels événements dynamiques ont rendu nécessaire l'amélioration de la qualité des services offerts par ces complexes spécialisés, afin de répondre aux normes internationales.

Ces complexes fournissent, outre les équipements techniques, de grands espaces de parking et des zones d'exposition plus larges. Il est ainsi important de discerner la vie économique active qu'ils déclenchent dans les environs. En fait, ce genre de tourisme était à la base de l'activation de la rénovation et de la réhabilitation des hôtels à Beyrouth et les autres grandes villes libanaises.

En conséquent, si le but principal de telles expositions est la promotion commerciale, ceci n'empêche qu'elles aideront progressivement à attirer les hommes d'affaires internationaux de nouveau. Ces potentiels frayent le chemin à l'exposition de Beyrouth comme lien principal entre les investisseurs étrangers et les pays voisins comprenant la Syrie, la Jordanie, et l'Irak.

Cluster pour un meilleur tourisme des affaires.

Pour mieux démontrer les conséquences positives d'un tel type de tourisme, il est utile d'observer comment le cluster du «mois du shopping» pourrait apporter une valeur ajoutée considérable à l'économie dans l'ensemble. Un tel événement inciterait un grand nombre de clients arabes potentiels à venir au Liban, non seulement dans le but unique du shopping, mais également pour du tourisme général.

Par conséquent, la planification idéale pour cet événement commercial s'étend aux magasins, agences de voyage, restaurants et boîtes de nuit, hôtels, salles de cinéma, et même aux sites culturels et historiques. Le conseil du tourisme, étant en tête de la pyramide, peut s'assurer que la collaboration de ses membres produit la combinaison de services la plus compétitive, sans pourtant dépasser le but principal, soit, de satisfaire le touriste.

Tourisme culturel.

Plusieurs manifestations culturelles sont appelées ainsi. L'une des caractéristiques les plus importantes de ce tourisme est la multitude d'étudiants étrangers qui préfèrent poursuivre leurs études universitaires au Liban. Et ce, parce que les institutions universitaires libanaises sont toujours internationalement considérées comme les plus prestigieuses et les mieux habilitées comparées aux universités de la région.

La majeure partie de l'élite arabe d'aujourd'hui a reçu sa formation académique à l'université libanaise dans les années 50 et 60 du siècle dernier. Récemment, l'université américaine de Beyrouth a gagné une part importante de ses étudiants arabes qui

reviennent de façon remarquable particulièrement après la fin officielle de la guerre civile en 1990. Quant à l'université arabe, 60% de ses étudiants sont d'origine arabes, dont la majorité sont des palestiniens résidant en Jordanie.

Au cours des dernières années le gouvernement libanais a soumis les mouvements palestiniens à plus de limitations qui ont naturellement mené à une baisse substantielle du nombre d'étudiants.

En général, le paradigme culturel libanais est remarquable et conforme aux normes internationales. Les activités accueillies au Liban depuis tant d'années ne sont pas limitées aux grands festivals traditionnels (Baalbeck, Byblos), mais comptent également l'organisation d'une multitude d'événements ayant lieu tout au long de l'année et de façon régulière. Celles-ci comprennent les concerts animés par des ténors internationalement connus, les pièces de théâtre arabes populaires, les conférences politiques, les séminaires religieux, les semaines de théâtre/cinéma, et enfin, les jours à thème (écologique, juridique).

Cluster pour un meilleur tourisme culturel.

La promotion des faisceaux culturels intelligents est avantageuse et devrait être convenablement établie, par exemple, pendant les festivals de Beiteddine, de Baalbeck ou de Byblos, les efforts sur plusieurs étapes devraient être multipliés.

- Établir un réseau de transport efficace (autobus climatisés et pullmans) qui s'étend au-delà des frontières libanaises et couvrant toutes les régions libanaises, est une mesure impérative afin de faciliter l'accès aux régions des festivals.

- Les autorités compétentes (conseil du tourisme et autres) devraient profiter de ces occasions pour mettre au point des offres économiques et efficaces comprenant séjour à l'hôtel, billet d'avion, et visites des sites touristiques.

- Puisque la plupart des étrangers attendus seront des pays arabes voisins, il faudrait prévoir des vols spéciaux en collaboration avec les compagnies aériennes compétentes des différents pays.

- Des améliorations d'infrastructure pour des dépenses minimales, pourraient être ajoutées afin d'embellir la structure des routes à travers l'installation d'enseignes de directions, de phares, de barrières protectrices, et de signes de limite de vitesse.

Tourisme de loisir.

L'expansion du tourisme de loisirs est un dérivé normal de la nature du libanais, traditionnellement hospitalier et exposé aux différentes cultures et prêt à accepter divers "mode de vie". La vie nocturne active, les services gastronomiques réputés et les diverses activités sportives en plein air, sont des complémentaires du tourisme culturel. Cette relation étroite entre le tourisme culturel et de loisir amplifie l'unicité de Beyrouth en tant que ville arabe cosmopolite dans la région du Moyen-Orient.

Cluster pour un meilleur tourisme de loisirs.

Le conseil du tourisme et autres autorités compétentes sont invités à être aussi créatifs que possible au niveau de la promotion de ce genre de tourisme puisqu'il concerne tous les 365 jours de l'année. Ces actions pourraient inclure des accords bien étudiés parmi les différentes sociétés concernées par le tourisme, des brochures descriptives gratuites avec des cartes directives détaillées et des informations de base sur les boîtes de nuit importantes, des restaurants et des publications, des agences de location de voiture mieux organisées, des prix de divertissement abordables, assistants spécialisés et polyvalents pour la durée de la visite, des espaces de parking pour les séjours courts au Liban, et enfin établir des contrats avec les interprètes et les bandes internationaux renommés.

Tourisme de santé.

Les types traditionnels comprennent le tourisme de santé, tandis que les plus modernes considèrent des sujets comme l'écotourisme. Le Liban a toujours été fortement présent sur la carte médicale du Moyen-Orient. Ainsi, les hôpitaux du Liban qui bénéficient du personnel médical le plus qualifié et des technologies les plus récentes, étaient et sont toujours les plus visités dans la région du Moyen-Orient. Le retour récent de plusieurs médecins libanais spécialisés des pays étrangers, incitera les patients régionaux, particulièrement ceux des pays les plus proches, à être hospitalisés au Liban.

Les activités de l'Écotourisme ont commencé à émerger récemment, mais avec une tendance claire vers plus de professionnalisme et de participation plus profonde des experts en matière de tourisme. Les activités nouvelles comprennent des randonnées en montagne, des sports de montagne, du rafting à Nahr el Kalb, des excursions dans la vallée de Kadisha ou Nahr Ibrahim et la pratique du tir à l'arc à Afqa. D'autre part, les vieilles pratiques comprennent des visites traditionnelles à Jeita, Baalbeck et Byblos.

Cluster pour un meilleur tourisme de santé.

Plusieurs questions pourraient être abordées à ce niveau, puisque ces différents genres de tourisme s'entretiennent entre eux. Par conséquent la promotion du tourisme de santé s'avère favoriser l'écotourisme en même temps.

- Il est bénéfique d'encourager les différentes branches afin d'obtenir le « l'écolabel » dans le but d'attirer des touristes internationaux, toujours concernés par les questions environnementales.
- La collaboration avec des organismes de tourisme internationaux (par exemple Club Med), qui ont habituellement une large base de clients fidèles, devient d'une importance croissante. L'implication directe est l'introduction des stations thermales (SPA) du Liban, des hôtels, restaurants, espaces récréationnels, et même hôpitaux, dans les cartes utilisées par des milliers de touristes des quatre coins du monde.
- Adopter les stratégies B.O.T pourrait, outre préserver et maintenir les trésors naturels, aider à intégrer ces richesses dans les plans de tourisme internationaux qui augmentent leur valeur financière.
- Augmenter le transport de et vers l'aéroport pourrait être efficacement mis en application à travers la sous-traitance de plusieurs parties privées. Ceci donnerait lieu à plus de compétition, de services soignés, et de meilleurs prix.
- En tant qu'étape promotionnelle, il faudrait fournir des brochures professionnellement exécutées et des cartes détaillées ainsi que des informations sur les sites naturels, stations thermales, hôpitaux spécialisés, hôtels, restaurants, espaces récréationnels, agences de location de voiture, agences de voyage, et bien d'autres, à toutes les compagnies aériennes fonctionnant au Liban.

*Autres avantages du tourisme**Contribuer à la préservation de l'environnement.*

La contribution nécessaire et inévitable de l'industrie du tourisme à la préservation de l'environnement, à travers l'application de normes de services de haut niveau et le respect des règles internationales de préservation de l'environnement, est indéniablement bénéfique. L'industrie pourrait contribuer à travers des aides financières, pour l'amélioration et une meilleure gestion de l'infrastructure environnementale.

Eveiller la population locale.

La participation des communautés locales dans le développement du tourisme consiste principalement dans leur alliance pour la conservation de leur héritage culturel, dont ils sont naturellement fiers. Ce catalyseur naturel pourrait aider à amplifier la valeur financière des sites naturels et culturels.

CHAPITRE 8

Investissement et Haute Technologie*

Un programme économique est essentiellement concerné par l'investissement ; un meilleur accès à la technologie est la voie royale de la productivité et du développement. Toute récession est en principe un recul durable de la demande ; la reprise est d'abord une reprise des investissements. L'étude de Monsieur Eddé nous a donc intéressé à plus d'un titre. Nous avons largement discuté son point de vue. En accord avec lui nous avons décidé de ne rien modifier au texte original, tout changement risque d'être rhétorique. En effet les anticipations de l'entrepreneur constituent le mécanisme fondamental de la décision d'investir ; ce n'est pas nécessairement la plus grande rationalité, mais la perception du monde de l'entreprise. Le « cas » illustré par M. Eddé nous explique très clairement les « démotivations à l'investissement » dont souffre le Liban ; et par voie de conséquence les mesures d'incitation efficaces.

Cela n'empêche qu'une réflexion sur les moyens est utile sur le double plan de l'investissement et de la technologie. Il faut voir si les mesures indiquées sont suffisantes à entraîner un flux d'investissement direct étranger. Il faut cependant considérer que l'investissement étranger est normalement un appoint ; il faut d'abord que les entreprises nationales investissent. Au Liban il existe une donnée complémentaire que constituent les entreprises transnationales appartenant au capital libanais et/ou dirigées par des libanais et dont l'information et par conséquent la propension à investir au Liban est sensiblement plus forte.

Le plaidoyer pour la haute technologie est tout à fait fondé, l'expérience internationale des cadres libanais est un atout de première importance. Aussi est il vrai que certains domaines telles les technologies de l'information et de la communication sont la forme moderne de la presse et de l'édition où le pays a excellé grâce à l'éducation et au pluriculturalisme des libanais.

Le choix des produits à grande valeur ajouté n'est pas un critère, mais un avantage. Un avantage du fait qu'à valeur globale équivalente la production à grande valeur ajoutée accorde un plus grand revenu et offre plus d'emploi. Cependant, sur le plan de l'entreprise la « valeur ajoutée » est neutre, l'important est la part du marché et la marge de profits.

Le handicap majeur que subit la production intellectuelle à l'exportation du Liban est la « taxe à la source » ou « Withholding tax » qui pénalise tout «service» ou « produit intellectuel » d'une taxe souvent lourde à l'arrivée

* par Salim M. Eddé.

dans le pays de destination. Ainsi la production intellectuelle libanaise subit en France une taxe à la source de 33% alors que les produits matériels sont exemptés par l'Accord d'Association à l'Europe. En principe un simple accord de « la Nation la plus favorisée » aurait fait sauter cette taxe ; l'Accord d'Association dont la portée est beaucoup plus large l'a négligé ; plus grave le Liban s'engage dans la Politique Européenne de Voisinage en acceptant de subir une taxe archaïque et fortement inhibitrice de l'investissement.

L'analogie avec l'Irlande est édifiante et prouve que le Liban s'il veut dépasser la crise il le peut certainement, et il n'en faut pas beaucoup pour qu'il aspire à une croissance remarquable et pendant longtemps. Cette idée n'est pas étrangère à certains de nos économistes et mérite la plus grande attention. L'Irlande a une population analogue au Liban et vécu des années durant les mêmes drames de la guerre civile, des destructions, du chômage et de l'émigration massive. En 1988 l'Irlande a adopté un plan de relance qui devait quelques années plus tard en faire le pays économiquement le plus performant d'Europe. Curieusement l'Irlande s'est attelée aux mêmes réalisations que le Liban et durant la même période. « Horizon 2000 » peut s'appliquer autant au Liban qu'à l'Irlande: Infrastructure, Réseau routier, Electricité, Eaux, Télécommunications, Réduction à 12.5% de l'impôt sur le revenu, jusqu'à la création d'une Agence pour la promotion de l'investissement IDA. Mais le Liban n'a pas connu les mêmes résultats.

M. Eddé énumère fort à propos les mesures qui restent à faire pour améliorer la compétitivité, notamment privatiser et laisser jouer la concurrence pour avoir l'énergie et les télécommunications aux meilleures conditions. Il attire l'attention sur le taux d'intérêt ; cependant nous croyons qu'il faut voir le phénomène monétaire dans son ensemble car il constitue un facteur critique à défaut duquel la reprise économique en l'Irlande aurait sans doute capoté.

Parmi les mesures adoptées en 1988 il y eut la séparation de la Livre Sterling. L'Irlande recherchait l'autonomie monétaire pour suivre une politique d'emploi. Le résultat fut une chute de la monnaie les premiers temps, mais par la suite un raffermissement tel que l'Irlande a pu appliquer les accords de Maastricht et se positionner parmi les 11 premiers pays d'Europe à pouvoir adopter l'Euro.

En 1991 l'Angleterre a du sortir à son tour du « Système Monétaire Européen » et la livre perdit subitement 15% de sa valeur sujette à une vague spéculative dirigée par le fond américain « Quantum Fund ». Le résultat fut une reprise économique fulgurante, démontrant par là qu'un ajustement technique était nécessaire et que l'Irlande n'avait pas eu tort, s'il en fallait encore une preuve, de se désolidariser de la livre sterling.

La relance de l'économie libanaise, actuellement en déclin, ne peut plus se réaliser selon des schémas traditionnels et nécessite le recours à des voies nouvelles génératrices de richesses produites localement. C'est par l'informatique et les industries de haute technologie que le Liban pourra recouvrer sa bonne santé économique et financière.

Avec quel type d'investissements la richesse locale pourrait-elle être produite?

Il est devenu impératif et vital de créer une richesse locale car il n'est plus concevable de faire preuve davantage d'hésitations et d'atermoiements face à la dégradation de la conjoncture économique, financière et sociale. Pour atteindre cet objectif, le Liban n'a pas besoin de n'importe quel type d'investissement, mais plutôt d'investissements qui se caractériseraient comme suit:

- le montant des investissements effectués doit être mesuré pour que les projets envisagés soient réalisables ;
- les investissements devraient produire des biens ou des services à haute valeur ajoutée et devraient être basés sur les avantages compétitifs du Liban, ce qui réduirait les coûts de production et permettrait ainsi d'accroître au maximum la rentabilité.

C'est sur base de ces critères que les investissements pourraient produire, par le biais des projets exécutés, les ressources susceptibles d'enrichir le pays, de revigorer et de relancer l'économie. Ces investissements ne manqueront pas d'attirer des cadres supérieurs hautement qualifiés, à des salaires élevés, permettant ainsi de stabiliser ces cadres au Liban et de récupérer une partie de ceux qui avaient été contraints de s'expatrier.

Les investissements dans les secteurs traditionnel, agricole ou industriel ne sont plus en mesure d'aboutir aux résultats escomptés pour un petit pays comme le Liban. Les investissements de type classique dans l'industrie ou l'agriculture ne peuvent pas être stimulés par un quelconque avantage compétitif du fait que le pays ne bénéficie pas de richesses minières, de ressources naturelles, de vastes terres agricoles, de gros capitaux ou d'une main-d'œuvre bon marché. En raison de l'absence de tous ces paramètres, les biens produits localement ne peuvent pas être suffisamment concurrentiels sur les marchés voisins ou internationaux.

Le choix de la haute technologie et de l'informatique

Les ressources auxquelles nous aspirons et qui sont susceptibles d'accroître notre PIB, à l'instar du tourisme, ne peuvent être trouvées que

dans le potentiel qu'offre la haute technologie moderne, dont l'informatique constitue l'un des principaux éléments. Ce secteur ne nécessite, en effet, à la base qu'une créativité intellectuelle, et pas de capitaux importants.

Si nous considérons le cas de l'informatique, nous constatons, en schématisant quelque peu, que ce domaine comporte deux catégories d'activité :

- l'exécution d'un contrat en régie. La société concernée est chargée dans ce cas de créer un programme informatique spécial pour une tâche précise, pour le compte d'un client déterminé. La société exécute le projet requis en contrepartie du paiement du coût de production majoré d'une marge bénéficiaire ;
- la création de programmes informatiques en vue de leur commercialisation. Il s'agit de concevoir des logiciels répondant aux besoins du marché, tels que perçus par la société, et pouvant intéresser un nombre indéterminé de clients à travers le monde. Le rôle de la société consiste dans ce cas à créer des programmes qui, selon elle, satisfont à des besoins ou des services nécessaires pour un secteur ou une activité déterminés, sans pour autant que ce travail ne soit fait à la demande d'un client précis.
- Cette seconde catégorie d'activités comporte, à l'évidence, un plus grand risque, lié à la perception que l'entreprise a des besoins du marché. Mais en contrepartie, le profit est plus grand que celui enregistré dans le cas de l'exécution d'un contrat déterminé. Cela est dû au fait que le coût de production d'un programme reste le même, alors que les revenus peuvent croître en fonction du nombre de clients qui estiment que le programme conçu correspond réellement à leurs besoins.
- Ces deux types d'activités sont pratiqués actuellement au Liban, mais leur volume et leur productivité n'ont pas atteint le niveau requis. Nous sommes loin encore au Liban d'avoir exploité tout le potentiel que revêt l'industrie informatique. Cette lacune est due à plusieurs facteurs dont les plus importants sont, d'une part, l'état actuel de l'infrastructure que nécessite cette technologie informatique et, d'autre part, la politique fiscale en vigueur.

L'expérience de la société Murex

Ma perception personnelle des problèmes qui se posent sur ce plan repose, d'abord, sur les données objectives en rapport avec l'expérience de

la société d'informatique Murex et, ensuite, sur l'expérience que j'ai acquise personnellement depuis que nous avons fondé cette société en 1986 en dehors du Liban, plus précisément en France, comme première étape.

Ma perception à cet égard repose également, aussi bien au niveau de l'analyse que des conclusions à tirer, sur le cas de l'Irlande - qui a enregistré des succès prodigieux dans ce domaine - et sur la situation actuelle du Liban pour ce qui a trait à son approche en matière d'informatique.

Les fondateurs et les actionnaires de la société Murex sont dans leur grande majorité libanais. Les ingénieurs libanais qui travaillent dans l'entreprise représentent le quart des effectifs globaux qui s'élèvent aujourd'hui à plus de 550 ingénieurs hautement qualifiés, bénéficiant d'une riche expérience. Les clients de la société se répartissent un peu partout dans le monde. L'entreprise produit ses logiciels principalement en France, mais elle les écoule dans la plupart des pays industrialisés, dans les cinq continents. Murex axe son activité sur la production de programmes informatiques qui permettent aux banques, aux institutions financières internationales, aux consortiums économiques et aux grandes entreprises industrielles d'interagir avec la rigueur et la célérité requises, avec les différents aspects de l'activité bancaire et financière, dont notamment la cotation des instruments financiers, l'estimation des risques liés aux variations des cours du marché ainsi que le back-office et la comptabilisation de ces instruments.

Avec l'extension du cercle de ses clients et de ses activités, la société Murex a constaté que le coût de production de ses produits en France devenait prohibitif en raison du niveau des impôts et charges sociales imposés par ce pays. Ces facteurs ont entraîné des surcoûts non négligeables pour l'entreprise et, dans le même temps, les clients qui, lors de la fondation de la société en 1986, étaient dans leur totalité installés en France ne représentent plus aujourd'hui que 5 % de notre clientèle du fait de la mondialisation des marchés financiers.

À la lumière de telles données, il était naturel que la société pense à s'implanter dans un pays offrant les meilleures conditions possibles pour améliorer notre compétitivité. À la suite d'une étude de marché qu'elle a effectuée sur ce plan, la société a décidé de créer, à la fin des années 1990, une filiale à Dublin, en Irlande. Les mêmes données nous ont poussés à créer également des filiales à Beyrouth et dans les principales villes du monde, telles que New York, Tokyo, Singapour et Sydney. Nous commençons également à nous implanter sur les marchés de l'Inde, de la Chine, de la Corée et de l'Amérique latine.

La société sœur créée à Beyrouth en 1996 poursuit ses activités jusqu'à présent de manière globalement acceptable et elle enregistre des progrès que l'on ne saurait négliger. Mais cette société aurait pu enregistrer des progrès plus importants et plus rapides, et aurait pu offrir un plus grand nombre d'opportunités d'emplois à nos jeunes qui jouissent de hautes compétences en matière d'informatique. Les entraves qui se manifestent dans ce cadre se situent en premier lieu au niveau des circonstances et des conditions de travail qui sont jusqu'à ce jour au Liban peu propices.

Cet état de fait constitue un obstacle essentiel qui limite le dynamisme et inhibe le développement de la société et de tout autre société semblable. À titre d'exemple, le nombre d'ingénieurs qui travaillent aujourd'hui dans la société de Beyrouth et qui sont au nombre de 40 aurait pu s'élever à plus de 100, ce qui aurait accru la contribution de la société à l'essor de l'économie libanaise. Une telle conjoncture peu propice, que nous analyserons plus loin en détail, n'encourage pas les nouvelles industries informatiques à s'implanter au Liban.

L'expérience irlandaise

Je voudrais évoquer l'expérience de l'Irlande sur ce plan, d'autant que ce petit pays présente de nombreuses similitudes avec le Liban, tant au niveau de sa situation sociale, économique, financière et des conditions de vie qu'au niveau des crises, des conflits et des guerres auxquels l'Irlande était confrontée. Ce pays a toutefois réussi à surmonter sa crise et à résoudre ses problèmes chroniques, notamment économiques et financiers, en raison du fait qu'il a manifesté un intérêt particulier pour les industries de haute technologie. L'expérience de l'Irlande à cet égard représente la preuve éclatante que le Liban peut - et doit - suivre la même voie, en raison notamment de la similitude au niveau de la nature des problèmes auxquels il doit faire face.

Le nombre des habitants de l'Irlande est de 3,9 millions. Comme le Liban, ce pays ne possède pas de richesses naturelles, minières ou agricoles. L'Irlande ne possède pas, non plus, de grandes industries dans le sens traditionnel du terme. Vers la moitié du XIXe siècle, elle a subi une terrible famine en raison de la célèbre crise de la pomme de terre. Cette famine a provoqué une forte émigration. Avant cette crise, le nombre de ses habitants avait atteint 6,6 millions, soit près de 70 % de plus qu'aujourd'hui, 150 ans après ! À noter que 43 millions des ressortissants des États-Unis considèrent qu'ils sont de descendance

irlandaise. On ne peut que se rappeler à ce propos la famine qui a frappé les différentes régions du Liban en 1915, lors de la Première Guerre mondiale, et qui a anéanti le tiers de la population libanaise, provoquant parallèlement un accroissement du mouvement d'émigration.

Comme le Liban, l'Irlande a connu des guerres et des combats fratricides, avec toutes les conséquences destructrices que cela a entraînées au double plan social et économique. Ce pays a, en outre, longtemps pâti du chômage et du manque d'opportunités de travail pour les jeunes. Jusqu'aux années 1980, l'Irlande a également souffert d'une infrastructure archaïque, ainsi que d'un système fiscal inhibiteur et d'une émigration quasi mortelle.

Les mesures prises par l'Irlande

Qu'a donc fait l'Irlande pour redresser la situation et sortir du marasme dans lequel elle se débattait ?

Elle a décidé d'adopter une nouvelle politique économique axée sur les industries de pointe, notamment dans les domaines de l'informatique et de l'électronique. Elle a donc pris la décision stratégique de créer les conditions adéquates pour attirer les entreprises de production de technologies de pointe et les inciter à s'implanter en Irlande.

Les mesures suivantes ont par conséquent été adoptées :

- une nouvelle infrastructure plus adaptée a été construite au niveau du réseau routier, des aéroports, des transports en commun et des réseaux d'eau et d'électricité ;
- une infrastructure moderne a été créée au niveau des télécommunications et de l'informatique, ce qui a permis au pays d'occuper une place d'avant-garde au plan de la technologie numérique en Europe. Des investissements particulièrement importants ont été effectués à cette fin dans le domaine des fibres optiques ;
- l'État a cédé au secteur privé une partie importante des privilèges étatiques au plan des télécommunications, ouvrant ainsi la voie à la concurrence dans ce secteur. L'Irlande ne s'est pas contentée de recourir à la privatisation de manière à briser le monopole en cédant ce secteur public à une ou deux sociétés uniquement, mais l'a en réalité ouvert à un grand nombre d'entreprises dont le

nombre s'élève aujourd'hui à une vingtaine qui se font concurrence. Cela a brisé le monopole, d'une part, et a eu pour effet, d'autre part, de provoquer une baisse durable et sensible du prix des communications. De même, l'État a cédé au secteur privé certains services sur lesquels il exerçait son emprise, tels que l'électricité et le téléphone, de manière à empêcher le monopole dans ces domaines ;

- l'Irlande a révisé radicalement sa politique fiscale en abaissant à 12,5 %, de façon stable et régulière, le taux d'imposition sur le revenu des sociétés ;
- l'État irlandais a, d'autre part, pris une importante initiative en concluant avec tous les pays industrialisés des accords abolissant les retenues à la source que ces pays percevaient sur les programmes informatiques produits en Irlande. Nous reviendrons en détail sur cette question vitale lorsque nous aborderons le cas du Liban ;
- l'Irlande a entrepris, de façon radicale, de juguler le déficit budgétaire afin de pouvoir réduire les taux d'intérêt de manière durable. De fait, le taux de la dette publique effective par rapport au PIB est devenu en Irlande l'un des plus faibles en Europe, ce pays occupant la deuxième place dans le continent sur ce plan ;
- un intérêt particulier a été accordé à l'information et aux campagnes exposant les facilités assurées par l'Irlande, notamment en ce qui concerne les conditions spéciales octroyées aux sociétés travaillant dans le domaine de la haute technologie. Ces campagnes ont été menées par une agence spécialisée, l'IDA, qui s'est employée à mettre en relief tous les avantages susceptibles d'attirer les sociétés en question et les inciter à s'implanter en Irlande. À titre d'exemple, c'est cette agence qui a convaincu notre société Murex d'ouvrir une filiale à Dublin et qui nous a facilité les formalités requises.

Les acquis réalisés par la politique de l'Irlande

Quels ont été les résultats de cette politique systématique et cohérente suivie par l'Irlande ?

- Le taux de croissance annuel dans ce pays a atteint 7,3 % durant 14 ans, de 1991 jusqu'à ce jour. Cela signifie que l'Irlande a accru

- son PIB de 300 % durant les 14 dernières années par rapport à la période précédente.
- Le PIB par habitant en Irlande a atteint 31 900 dollars en 2004, soit 20 % de plus que la moyenne européenne.
 - Le taux de chômage, qui était de 16,3 % en 1988, a baissé à 4,3 % en 2004.
 - L'Irlande a réussi, depuis cette date, à attirer plus de 1 200 entreprises internationales qui ont choisi ce pays comme tremplin pour leurs activités en direction des pays européens et des marchés internationaux, dans les domaines de l'industrie informatique, du commerce électronique, de la pharmacie, de la santé, des services financiers, de la technologie de l'information et de l'ingénierie.
 - L'Irlande produit désormais à elle seule 40 % des programmes informatiques conçus par l'Union européenne alors qu'elle ne représente que 1 % seulement de la population de l'UE.

Toutes ces données ont poussé la revue britannique *The Economist* à considérer en 1998 l'Irlande comme « l'étoile montante de l'Europe », alors qu'elle l'avait qualifiée en 1987 de pays « le plus pauvre parmi les riches » en Europe.

Il est particulièrement significatif de relever que ce succès économique retentissant enregistré par la République d'Irlande (du Sud) a constitué l'un des principaux facteurs ayant contribué à convaincre les Irlandais du Nord de la nécessité de mettre un terme définitif à leur guerre fratricide, ce qui les a poussés à conclure il y a sept ans, en 1998, un accord mettant fin à la guerre. Cet accord a été couronné à la fin du mois de juillet dernier par la décision de l'IRA de renoncer définitivement à la lutte armée.

Qu'a fait le Liban ?

Alors que l'Irlande a réussi à enregistrer un tel succès, le Liban n'a pas encore réussi à dépasser la crise chronique dans laquelle il se débat aux plans économique, financier et social. Pourtant, et comme nous l'avons indiqué précédemment, il existe de nombreux points communs entre les deux pays : le même nombre d'habitants ; l'absence de richesses naturelles ; les épreuves endurées du fait de la guerre et de la famine ; un environnement hostile ; et l'émigration qui, dans le cas du Liban, risque de saper les fondements du pays si elle n'est pas jugulée.

La cause de cette crise chronique réside dans la politique suivie et les mesures adoptées par le Liban. Des mesures incomplètes, parfois tronquées, ou qui sont, dans certains cas, en porte-à-faux avec celles qui auraient dû être adoptées. Qu'a donc fait le Liban sur ce plan ?

- Il est vrai qu'il a pris certaines mesures positives au niveau des télécommunications et de l'informatique. Mais les investissements dans ce domaine n'ont pas été suffisants, ce qui a eu pour conséquence d'empêcher la concurrence, un facteur fondamental dans ce secteur. L'absence de concurrence et les investissements insuffisants ont eu pour effet d'accroître considérablement les coûts assumés par les sociétés. Il est inconcevable que la liaison Internet - qui est vitale pour l'informatique moderne - soit chez nous à titre d'exemple 1 100 % plus chère qu'en France ou en Irlande. Il est également inconcevable que la liaison Internet à domicile (qui est devenu le pain quotidien dans les autres pays) soit chez nous 5 000 % plus chère que dans ces deux pays.
- Ces prix prohibitifs injustifiés s'avèrent encore plus inconcevables lorsque nous prenons en considération le très faible débit qu'assure notre réseau local en comparaison avec le très haut débit prodigué par le réseau Internet aux États-Unis et dans les pays européens. L'un des exemples de cette triste réalité réside dans l'absence au Liban, jusqu'à présent, du réseau ADSL (qui assure un haut débit à très bas prix). Un tel réseau est considéré comme étant à la base des moyens de communication dans la plupart des pays du monde.
- Le coût des communications internationales est, par ailleurs, entre 200 % et 500 % plus cher au Liban que dans les pays européens, sans compter que le réseau libanais est moins performant que dans les pays industrialisés. Cela entraîne pour les sociétés des charges supplémentaires considérables, en comparaison avec les autres pays.
- Les autorités financières libanaises se sont contentées jusqu'à présent de diminuer l'impôt sur le revenu des sociétés. Mais les retenues à la source perçues par tous les pays avec lesquels traite le Liban, pour ce qui a trait à la production intellectuelle en général et la production informatique en particulier, sont restées inchangées. Pour mettre en relief l'aspect négatif de cette situation, nous considérons à titre d'exemple le cas d'un logiciel vendu en France et produit au Liban et en Irlande, avec les conditions de production similaires (voir tableau ci-contre) :

Il ressort du tableau ci-dessus que le bénéfice net résultant de la vente en France d'un logiciel produit au Liban est deux fois moindre que le bénéfice qui aurait été enregistré si le même logiciel avait été conçu en Irlande, et cela quel que soit l'impôt sur le revenu (même si la société productrice avait un statut off-shore, c'est-à-dire totalement exemptée d'impôt sur le revenu au Liban). Cela est dû au fait que l'Irlande a conclu avec tous les pays des accords exemptant ses produits, dans ce domaine, de la retenue à la source (Withholding Tax), alors que la France et les autres pays imposent cette retenue à la source sur ces mêmes produits en provenance du Liban.

En d'autres termes, le Liban devrait s'employer à renégocier les accords sur la double imposition, de manière à abolir toutes les retenues à la source sur la production intellectuelle du Liban. Cela est valable non seulement pour les logiciels, mais également pour les livres, les publications, la production musicale, et les programmes cinématographiques et télévisés.

Il convient d'indiquer à ce propos que les gouvernements du président Rafic Hariri avaient entamé des négociations dans ce domaine avec la France. Ces pourparlers avaient été menés personnellement par le président Fouad Siniora, à l'époque ministre des Finances. Il est nécessaire, voire impératif que ces négociations débouchent sur des accords permettant de traiter le Liban au même titre que l'Irlande. Les pays industrialisés ne cessent de réaffirmer leur disposition à aider le Liban. Cette aide peut se concrétiser à moindres coûts pour ces pays, en permettant au Liban de profiter des exemptions fiscales en question, comme ce fut le cas avec l'Irlande depuis les années 80.

Nul n'ignore que la politique fiscale au Liban est changeante et précaire. L'impôt sur le revenu avait atteint 40 % dans les années 80 et même 50 % au début des années 90. Cet impôt a été baissé à 10 % par an en 1993, au début du mandat du premier gouvernement du président Hariri. Mais ce taux n'a pas été stabilisé. Le gouvernement qui a succédé au cabinet Hariri en 1999 a ainsi décidé de porter cet impôt sur le revenu à 15 % par an, soit un accroissement de 50 %. Parallèlement, décision a également été prise en 1999 d'augmenter l'impôt sur les dividendes dans une proportion de 100 %, les portant à 10 % au lieu de 5 %. Les charges fiscales réelles se sont donc élevées, d'une part, à 15 % sur les bénéfices du fait de l'impôt sur le revenu et, d'autre part, à 10 % sur les 85 % restants des bénéfices du fait de l'impôt sur les dividendes, soit 8,5 %. Il en résulte que la charge fiscale globale s'élève à $15 + 8,5 = 23,5$ %.

Force est de constater que nul n'est en mesure d'affirmer que le taux de l'impôt sur le revenu se stabilisera à ce niveau et qu'il ne subira pas d'augmentation à l'avenir. Une telle instabilité ne permet pas aux investisseurs de planifier leurs investissements à long terme à cause de ce qu'ils perçoivent à juste titre comme s'apparentant à du piratage.

Quant à l'instabilité politique qui semble être la malheureuse destinée du Liban, elle représente un facteur inhibiteur pour les investissements dans le domaine de l'industrie informatique. L'exemple le plus frappant à ce sujet est l'expérience à laquelle j'ai été associé lorsqu'il s'est agi de convaincre l'entreprise Intel - qui est à l'avant-garde de l'industrie des microprocesseurs dans le monde - de choisir le Liban comme siège de son laboratoire pour ses activités au Moyen-Orient. Ce centre aurait assuré des emplois à de nombreux cadres locaux hautement qualifiés. La société a hésité entre la Turquie, l'Égypte et le Liban. Après avoir écarté la Turquie, le choix s'était limité à l'Égypte et au Liban. En décembre 2004, un groupe de Libanais travaillant dans ce secteur, dont la députée de Beyrouth Ghounwa Jalloul, des représentants de sociétés libanaises d'informatique et moi-même, était sur le point de convaincre les délégués de la société Intel d'opter pour le Liban. Mais après le séisme provoqué par l'assassinat du président Rafic Hariri et de ses compagnons, Intel a décidé de s'installer en Égypte.

Il faudrait ajouter à l'ensemble de ces facteurs les failles de la politique de marketing visant à attirer les investisseurs au Liban. Jusqu'à présent, l'institution IDAL pour la promotion des investissements est loin d'avoir atteint l'extraordinaire niveau d'efficacité qui caractérise l'agence irlandaise IDA qui a joué un rôle primordial dans la réussite de la politique irlandaise dans ce domaine, comme je l'ai expliqué précédemment.

L'une des principales, et l'une des rares, initiatives prises dans le pays aura été la création d'une technopole relevant de l'Université Saint-Joseph, véritable « pépinière » des sociétés d'informatique et de haute technologie. Les importants services assurés par la technopole sur les plans technique, administratif et de la recherche constituent incontestablement un facteur essentiel qui stimule la création et l'activité des sociétés d'informatique. Cette technopole évite aussi aux entreprises naissantes d'assumer les nombreuses charges de démarrage. Mais la faille principale qui se manifeste sur ce plan est l'absence de l'État ou son indifférence dans la consolidation de cette expérience nouvelle afin qu'elle puisse jouer un rôle primordial dans le développement de l'infrastructure destinée aux industries de pointe. Parallèlement, les initiatives privées dans ce domaine restent limitées.

L'informatique est le pilier du nouveau rôle d'avant-garde que pourrait jouer le Liban.

La conclusion que l'on peut tirer de l'ensemble des données libanaises susmentionnées est que les conditions actuelles ne permettent pas encore au Liban d'attirer les sociétés travaillant dans le domaine des nouvelles technologies de pointe. La leçon - amère - que l'on peut déduire est que les atouts dont bénéficie réellement le Liban n'ont pas encore été suffisamment exploités. Quels sont ces atouts ?

Le Liban est connu pour avoir une tradition séculaire en matière d'enseignement, et de formation universitaire et académique. Ses diplômés issus des bonnes universités ont la réputation d'avoir une formation de haute qualité. Grâce à ces jeunes et à leurs compétences, le Liban est en mesure de s'engager résolument sur la voie de l'industrie informatique. Mais ces jeunes quittent, malheureusement, leur pays en nombre de plus en plus croissant en quête d'emplois à l'étranger dans ce domaine parce qu'ils n'arrivent pas à les trouver localement.

Le plurilinguisme qui caractérise le Liban constitue un facteur propice permettant d'attirer les sociétés informatiques, lesquelles sont intéressées au plus haut point par ces compétences, d'autant que les programmes conçus et produits au Liban sont écoulés et vendus dans de nombreux pays.

Il ne faudrait pas oublier, par ailleurs, la riche tradition du Liban au niveau de la presse, de l'édition, de la production littéraire et musicale, de la publicité et du marketing. L'informatique n'est autre que le prolongement de cette tradition de créativité utilisant les moyens techniques du XXI^e siècle.

J'irais même plus loin sur ce plan en affirmant que les nouvelles technologies en général, et l'informatique en particulier, sont pour le Liban l'expression moderne du nouveau rôle d'avant-garde que notre pays doit jouer dans l'essor du monde arabe, tout comme la créativité libanaise littéraire, linguistique, intellectuelle et journalistique avait été à l'avant-garde de la renaissance arabe au XIX^e siècle et au début du XX^e.

Pour conclure, j'espère que les données que je viens d'exposer pourront contribuer à mettre en évidence un certain nombre de potentialités objectives permettant au Liban de sortir du cercle vicieux. Ces facteurs devraient toutefois être pris en considération de manière cohérente, dans leur globalité, et non pas de façon arbitraire isolée et sélective.

L'élément nouveau et encourageant est le passage de la déclaration ministérielle présentée récemment par le président Fouad Siniora qui a souligné que le gouvernement devrait adopter une politique économique axée en priorité sur les industries et les investissements susceptibles de produire une haute valeur ajoutée. La déclaration ministérielle souligne à ce sujet textuellement :

« Le gouvernement accordera de l'importance aux secteurs de la " new economy " pouvant réaliser un fort taux de croissance et de création d'emplois, la production intellectuelle devant être adoptée comme source de revenus et de richesse nationale. »*

La réflexion à laquelle je me suis livré ne représente que des idées personnelles dont l'objectif est de susciter un débat sur le meilleur moyen de sortir le Liban de son marasme actuel. Le fait d'avoir vécu directement et personnellement l'expérience irlandaise réussie et d'avoir été confronté aux obstacles auxquels nous avons fait face au Liban a renforcé ma conviction qu'il est possible de miser sur l'informatique et les nouvelles technologies de pointe afin de sortir le pays du cercle vicieux dans lequel il se débat.

* *L'Orient le Jour*, Vendredi 12 août 2005.

CHAPITRE 9

La concurrence dans l'économie libanaise

Ce rapport sur la concurrence dans l'économie libanaise a été établi à la demande du ministre de l'Economie et du Commerce. C'est une étude primaire ou un plan préparatoire pour établir une loi sur la concurrence au Liban. La loi vise à renforcer les conditions de la concurrence dans l'économie libanaise, ces conditions qui mènent à l'augmentation de l'efficacité et de la productivité sur une base plus solide que celle existant actuellement pour la croissance de la production et de l'emploi.

Le but principal du rapport est d'évaluer le degré de concurrence dans l'économie libanaise qui constitue le point de départ d'un projet de loi sur la concurrence. Cependant le rapport peut servir plus généralement à orienter des politiques macroéconomiques et sectorielles pour renforcer la productivité et la croissance de l'économie libanaise.

Depuis 1975, la structure de l'économie libanaise a connu des changements très importants conditionnés par les 15 ans de guerres suivies par plus d'une décade de reconstruction. Cependant, le redressement économique a été relativement rapide mais la croissance n'a pas été aussi forte qu'attendu, puisque sa moyenne fut inférieure à 4% depuis 1993 malgré une forte augmentation des dépenses du gouvernement. Cette modeste performance met à l'évidence que l'économie libanaise subit des rigidités structurelles, dont la faiblesse des forces compétitives du marché est un élément majeur.

Les données utilisées dans le rapport sont pour la majorité de sources officielles. Les données concernant la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour l'an 2002 sont fournies par le ministère des Finances et représentent la source primaire d'information pour l'analyse de la structure du marché et sa concentration en particulier. En plus, le rapport utilise des données qui dérivent des enquêtes officielles récentes sur la comptabilité nationale en 1997, les conditions de vie des familles en 1997, la main d'œuvre en 1997 et l'industrie en 1998-1999.

Le rapport étudie d'abord la base sur laquelle doit s'établir la loi sur la concurrence et ses objectifs, notamment dans le contexte d'un pays en voie de développement comme le Liban. Il évalue ensuite le

degré de concurrence de l'économie à partir de la structure du marché, en insistant sur le degré de concentration dans divers marchés comme indicateur principal de la concurrence. La section suivante traite le problème des barrières d'entrée et de sortie, une caractéristique structurelle centrale du degré de compétition. Enfin la concurrence est analysée par le biais de la conduite des affaires en focalisant sur l'étendue des pratiques restrictives dans les marchés.

La dernière partie du rapport est un résumé des résultats et des recommandations. Les recommandations doivent servir à l'élaboration de la loi sur la concurrence, en particulier les principes et les éléments que la loi doit adopter ou exclure. Cette partie traite également de la nécessité d'instaurer une autorité règlementant la concurrence, ses principales fonctions et ses prérogatives. Enfin les recommandations indiquent les politiques de concurrence en général qui peuvent dynamiser la performance économique, en insistant sur celles relativement faciles à adopter.

La nécessité d'une loi sur la concurrence

Les lois sur la concurrence relèvent d'un point de vue fondamental dans l'analyse économique qui voit que la concurrence est bonne pour l'efficacité et la croissance économique. Ce point de vue occupe une place centrale dans l'analyse économique et dans la plupart des stratégies de croissance et de développement économiques.

La concurrence peut être considérée comme une caractéristique de structure ou une caractéristique de conduite dans un marché spécifique. Comme caractéristique de structure, elle dénote une situation de marché avec un grand nombre de commerçants, aussi grand qu'aucun commerçant ou groupe de commerçants ne peut avoir une influence significative sur le prix. Dans cette perspective, la concurrence dénote l'absence de concentration du marché entre les mains d'un petit nombre, et même l'absence de pouvoir, ou ce qu'on appelle « le pouvoir de monopole » sur la détermination des prix en particulier. Le volume de chaque commerçant doit être petit, non en termes absolus, mais relatifs, par rapport au volume total du marché.

Comme caractéristique de conduite ou de comportement, la conduite compétitive ou concurrentielle signifie, avant tout, l'absence de pratiques restrictives ou de collusion entre les marchands, tendant à fixer arbitrairement les prix et/ou à se partager les marchés pour limiter la rivalité entre eux.

Quelque soit le concept utilisé, les forces compétitives produisent des pressions sur le marché qui conduisent les commerçants, par nécessité et non par libre choix, à l'efficacité productive. Plus généralement, la concurrence peut être considérée comme une mesure dynamique et complexe qui implique une allocation et une réallocation continue des ressources face aux conditions changeantes du marché, en créant de nouveaux produits et /ou de nouveaux procédés de fabrication.

D'un autre côté l'absence de conduite et de structures compétitives, c'est-à-dire l'existence de pouvoir monopolistique, peut produire une performance inefficace et la distribution inéquitable des revenus.

Les lois comme celles de la concurrence, ou des politiques économiques, s'évertuent à contenir les effets néfastes des marchés de concurrence imparfaite, ou des situations monopolistiques en général, avec leurs pratiques restrictives qui bloquent ou réduisent la concurrence. Une vigilance constante est de rigueur parce que les marchés sont essentiellement dynamiques, et les marchés compétitifs peuvent avec le temps devenir monopolistiques. Un régulateur ou une autorité réglementaire peuvent assumer ce rôle.

Remarques théoriques

Le concept de concurrence est bien développé, particulièrement dans son aspect empirique, dans l'Organisation Industrielle (OI) des branches économiques. L'analyse des Organisations Industrielles utilise le paradigme classique suivant :

Structure → Conduite → Performance

Le paradigme se réfère à un marché pour un produit spécifique. La structure d'un marché donné comprend des paramètres variés, en premier le nombre de vendeurs et d'acheteurs, la hauteur des barrières à l'entrée et à la sortie, et l'étendue de la différenciation du produit. La conduite ou le comportement de l'entreprise se réfère surtout aux prix et aux politiques d'investissement. La performance est au coeur de ce paradigme, et en cela elle montre le résultat de la structure et de la conduite d'un marché spécifique particulièrement en termes de croissance économique ou d'efficacité dans la production des biens et services et l'allocation des facteurs, la génération d'emplois et l'équité dans la distribution des revenus.

Les structures d'un marché purement ou totalement compétitif sont très difficiles à cerner. Ce qui a mené à la création du concept d'une concurrence réalisable - *workable competition* - ou une norme

opérationnelle qui peut être utilisée dans les études empiriques des marchés pour évaluer leur degré de concurrence.

La concurrence réalisable opère quand les conditions suivantes sont remplies concernant la structure, la conduite et la performance. Pour la structure, deux conditions principales sont requises : le nombre des fournisseurs doit être aussi grand que le permettent les économies d'échelles, et les barrières artificielles pour l'entrée ne doivent pas exister. Les barrières artificielles pour entrer existent généralement dans l'environnement réglementaire, comme par exemple la difficulté d'obtenir des permis pour opérer ou le coût cher des permis. Les barrières naturelles à l'entrée sont celles associées, par exemple, à l'exigence d'un grand capital et/ou à un seuil minimum d'efficacité relativement élevé notamment pour des considérations technologiques, comme dans la production de l'électricité.

Les avantages de la concurrence et le besoin de promouvoir des structures et un comportement compétitifs peuvent paraître évidents par eux-mêmes, mais le problème n'est pas facile dans les pays en voie de développement.

En effet, dans les petits pays en voie de développement, le nombre des petits établissements est généralement très grand. Au Liban, les établissements avec tout au plus 10 ouvriers représentent plus de 90% du nombre des établissements. Ceci indique de prime abord qu'il y auraient des économies d'échelle appréciables si le nombre de grandes entreprises était plus important. Plus encore la concurrence croissante dans les petits pays en voie de développement mène à la dilution des profits qui peut affecter défavorablement les investissements. En d'autres termes, le problème au Liban est peut être le besoin d'augmenter le volume de l'entreprise plutôt que d'accroître la concurrence. Il peut résulter de la concentration accrue, de meilleurs profits dus aux économies d'échelle et l'augmentation des investissements.

La loi sur la concurrence devrait résoudre des objectifs opposés. Pour justifier le choix d'un marché de plus grande concentration, il est nécessaire de prouver le potentiel d'économies d'échelles importantes, et que ces économies n'apparaissent qu'à des niveaux de production relativement grands qui ne seraient pas compatibles avec la structure compétitive.

La concentration dans les marchés libanais

La principale mesure du marché ou pouvoir de monopole est la

concentration du marché. La concentration du marché est une caractéristique structurelle qui se réfère généralement à la part des ventes des plus grands, un, trois ou cinq ou n'importe quel petit nombre de vendeurs ou marchands dans un marché de production spécifique. Les ratios de concentration (concentration ratios CR) ont été utilisés pour les plus grands, quatre, cinq et même huit vendeurs ou marchands aux Etats-Unis. Ces rapports sont représentés respectivement par CR4, CR5 et CR8. Les ventes sont la variable la plus largement utilisée dans les mesures de concentration, et elle est aussi la seule possible dans le cas du Liban, suivant la disponibilité des données de la taxe sur la valeur ajoutée.

Une autre mesure semblable au rapport de concentration (CR) est l'indice 'Herfindahl - Hirschman Index' (HHI =) $\sum i^2$ où S_i est la part de marché de i th vendeurs). Cette mesure a l'avantage de combiner l'information du nombre des vendeurs et de leur distribution totale.

Le problème le plus important dans la mesure de la concentration, ou le pouvoir de marché en général est le tracé des limites du marché dont nous voulons mesurer la concentration. En définissant un marché, les possibilités de substitution du côté de la demande sont le déterminant le plus critique. Les vendeurs ou les marchands sont des concurrents et par là leurs produits appartiennent au même marché, si leurs produits sont de « bons » substituts aux yeux des acheteurs.

Le processus pour définir les limites du marché commence avec le Standard international de classification industrielle des Nations Unis pour toutes les activités économiques (United Nations International Standard Industrial Classification of All Economic Activities ISIC Revision 3). Le département de la taxe sur la valeur ajoutée au ministère des Finances a adopté ce standard, et l'a adapté aux conditions locales en spécifiant les activités par un nombre à 4 chiffres et parfois au niveau de 6 chiffres. Le rapport a adopté cette classification et fait usage des données de la taxe sur la valeur ajoutée et des importations en 2002.

Les mesures de concentration sont généralement évaluées pour les marchés de produits spécifiques. Des mesures de concentration globales pour un groupe d'activités ou pour l'économie entière peuvent aussi être estimées, en utilisant par exemple des données sur des entreprises imbriquées ou le contrôle par des groupes de familles à travers l'économie dans son ensemble. Ces mesures sont cependant hors du cadre de ce rapport et doivent être, de toute façon, sévèrement entravées par l'absence de données fiables. Les mesures de

concentration calculées dans ce rapport sont pour des marchés d'un produit unique dans l'industrie ou les services. Pour l'agriculture, où l'on ne dispose pas de nouvelles données sur les ventes ou d'autres variables appropriées pour les produits uniques ou les marchés, la concentration est mesurée pour l'activité dans son ensemble.

1. La concentration dans l'agriculture

Dans le tableau 1 suivant les chiffres montrent clairement une distribution asymétrique : 5% des fermiers exploitent 47% du total des superficies de fermes ; d'un autre côté, plus moitié des fermiers travaillant au Liban exploite seulement 8% environ du total de la superficie des fermes. Le coefficient Gini correspondant, qui représente la mesure du degré d'inégalité de la distribution est bien élevé 0,69.

Superficie des fermes

Nombre des fermes

Par le haut

1%	25%
5%	47%
10%	58%
20%	73%

Par le bas

10%	0.4%
50%	8%
75%	22%

Source : République Libanaise et FAO, 2000

2. La concentration dans l'industrie et les services

Le rapport a utilisé les données de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour les neuf derniers mois de 2002, concernant les ventes locales et les exportations de 7402 établissements assujettis à la TVA. Ce sont les établissements dont les ventes annuelles ont atteint au moins 500 millions de livres libanaises (332.000 US\$ environ) et qui ont soumis les informations au ministère des Finances. Notons que les données fournies comprenaient aussi des établissements avec des ventes annuelles qui n'ont pas atteint le seuil de L.L. 500 millions.

Le nombre total des marchés identifiés est de 228, ne comprenant pas les marchés des activités des sections 8 (enseignement, santé et

travail social) et 9 (autre groupement, les activités des services sociaux et personnel) qui pour la plupart comprennent des activités non lucratives. Les activités 75 ne sont pas incluses (administration publique, défense, et sécurité sociale obligatoire) et quelques banques commerciales qui présentèrent leurs données bien qu'en principe, elles sont dispensées de la déclaration. Ces 228 marchés qui groupent 7.029 établissements font l'objet de ce rapport.

Les indicateurs CR 3 et CR 5 se réfèrent respectivement aux rapports de concentration des 3 et 5 établissements les plus grands dans les marchés. Les rapports de concentration sont cumulatifs c'est-à-dire que chacun des indicateurs de concentration couvre tous les marchés. Par exemple, CR 3 dans la tranche de concentration 40-60% comprend aussi tous les marchés qui ont moins de 3 établissements, c'est-à-dire 1 ou 2, mais quand le rapport de concentration de ces marchés se trouve dans la tranche 40-60% correspondante. Pareillement, CR 5 comprend aussi tous les marchés avec moins de 5 établissements qui se trouvent dans la tranche de concentration correspondante. Le chiffre d'affaires dans chaque marché comprend les ventes, les exportations et les importations des marchandises qui correspondent au marché en question

**Tableau 2- La distribution des marchés par 3-entreprises
Ratio de concentration (CR 3)**

CR3 catégorie	Nombre de marchés	%	Nombre des établissements	%	Chiffre d'affaire en (\$ millions)	%
80 - 100%	83	28.8	653	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	100.0

Source : Calculé à partir des données fournies par le Département de la TVA, ministère des Finance.

Le tableau 2 indique la distribution des marchés par rapport aux valeurs de CR 3, c'est-à-dire les valeurs du ratio de concentration des

3 plus grands établissements. Cette distribution de CR 3 est la plus révélatrice de l'état des structures oligopolistiques et monopolistiques des marchés libanais.

En 2002, 58% environ des marchés libanais, représentant un peu moins que le 1/3 (31%) des établissements, a un ratio de concentration de 40% au moins pour les 3 plus grands établissements. Ces marchés comprennent ceux avec moins que trois établissements et un ratio de concentration de 40% au moins. La part correspondante du chiffre d'affaires total pour ces marchés « oligopolistiques » est de 40% (env. \$8 milliards).

**Tableau 3- La distribution des marchés par 5 entreprises
Ratio de concentration (CR 5).**

CR3 catégorie	Nombre de marchés	%	Nombre des établissements	%	Chiffre d'affaire en (\$ millions)	%
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	13.9	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	100.0

Source : Calculé sur base des données fournies par le Département de la TVA, ministère des Finances.

Le tableau 3 montre la distribution des marchés selon les valeurs de CR 5, c'est-à-dire les valeurs du rapport de concentration des 5 plus grands établissements. Si le seuil de concentration est élevé à 60%, le résultat donnerait relativement un grand nombre de marchés oligopolistiques. En fait, 52% des marchés représentant un peu plus que le quart des établissements et 36% environ de la valeur du chiffre

d'affaires, présentent un ratio de concentration pour les 5 plus grands établissements de 60% au moins.

La concentration des marchés libanais peut être établie comme suit: la moitié au moins des marchés au Liban qui compte au moins 40% du total de la valeur du chiffre d'affaires, peut être considérée avoir des structures monopolistiques ou oligopolistiques. Il est probable que ces marchés présentent un comportement similaire en matière de prix et de pratiques restrictives.

Le tableau 4 qui suit montre une sélection de marchés caractérisés par des rapports de concentration élevés. Les critères de sélection sont ou du CR 1 à 40% au moins ou du CR 3 de 60% au moins et relativement, un volume de marché assez grand de 25 millions de dollars environ.

Tableau 4 – Les marchés à haute concentration

ISIC Code	L'activité économique	CR1	CR3	HHI ¹	Nombre d'établissements	Le chiffre d'affaire du marché
Les produits industriels						
1554	Boissons légères	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 agro-chimiques	59%	64%	35%	5	95
2424	Savons	57%	77%	35%	19	89
2425	Détergents et produits de ménage	49%		24%	2	61
2694	Ciment, la chaux, le plâtre	46%	65%	25%	16	75
2695	Articles de ciment et de plâtre	40%	57%	18%	88	225
2892	Traitement des métaux, ingénierie mécanique générale	48%	100%	37%	3	249
3130	Câbles et fils isolants	67%	85%	47%	5	61
453901	Réparation des ascenseurs électrique	43%	79%	27%	13	21
Commerce gros						
5050	Combustibles liquides	95%	96%	90%	218	169

512103	Oiseaux vivants et autres animaux	86%	99%	75%	4	43
514100	Solides, liquides et gazeux	43%	83%	27%	14	107
514101	Combustibles liquides et huiles minérales et les produits relatifs	88%	98%	77%	23	89
514102	Gaz liquide	71%	95%	54%	5	33
Les services						
7123	Location d'équipement électronique (computers)	42%	83%	28%	19	38
9000	Evacuation des eaux usées, mesures sanitaires et activités similaires	58%	94%	45%	9	115

Source : établi sur les données du Département de la TVA, ministère des finances.

Note : 1-HH1 est l'indice de Herfindahl- Hirschleman

Les chiffres du tableau 4 sont basés sur les données de la TVA selon les déclarations des divers établissements. Cela signifie que la concentration actuelle et le volume du marché peuvent être bien différents des chiffres indiqués pour un marché spécifique. Les principales sources d'erreur peuvent provenir de la déclaration des établissements pour la première année de l'adoption du système de la TVA, et des problèmes de classification des établissements locaux et des importations conformément au code ISIC. Néanmoins ces résultats reflètent globalement une approche acceptable de la situation de concentration des marchés libanais.

La concentration élevée implique un comportement monopolistique et oligopolistique avec la perspective d'une collusion parmi les entreprises et d'autres pratiques restrictives qui mènent à la hausse des prix et à un investissement plus bas que ceux existant dans des conditions plus compétitives. Un élément essentiel dans la compréhension du comportement de l'entreprise est la hauteur des barrières d'entrée qui est indépendante de l'état de concentration.

Les barrières à l'entrée

La mesure de la concentration dans les différents marchés au Liban a fourni une évaluation préliminaire mais insuffisante du pouvoir de marché. Une image plus globale du pouvoir de marché apparaît en tenant compte des barrières d'entrée qui constituent peut-être la caractéristique principale de la structure du marché et le déterminant de la concurrence.

Traditionnellement, les barrières d'entrée sont le coût et le temps que supporte un nouvel établissement pour entrer dans le marché. Cette définition donne une indication sur le coût absolu qu'un nouvel établissement doit affronter pour entrer dans le marché. Cependant, cette définition très générale ne fait pas la distinction entre les conditions de coût que doit affronter un nouvel entrant et qu'un établissement déjà existant dans le marché ne doit pas supporter.

Les barrières d'entrée peuvent être divisées en deux groupes, naturelles et artificielles. Les barrières naturelles d'entrée sont généralement de caractère technique (exemple la technologie de production) ou dérivent d'un paramètre de la structure du marché (exemple le volume du marché) qui aboutit à des conditions de coût prohibitif dans un marché donné. Les barrières artificielles sont principalement reliées aux lois, règlements et normes qui sont imposées et qui pratiquement restreignent l'entrée à certaines entreprises du moins.

Les types les plus prévalents de barrières naturelles sont classifiés en quatre :

- les économies d'échelle ;
- le capital requis ;
- les avantages absolus de coût ;
- la différenciation du produit.

1. Les barrières naturelles d'entrée : les économies d'échelle et le capital requis

Les économies d'échelle peuvent être les déterminants - policy maker - spécialement dans les petites économies, avec le dilemme de choisir entre le plus d'efficacité le plus de concurrence, mais pas les deux. Les économies d'échelle peuvent être une source d'efficacité en procurant aux entreprises le coût de production unitaire le plus bas qui peut être un incentive important pour l'investissement et source de croissance. Cependant, sont ils aussi un déterminant majeur de la concentration du marché.

Une démarche pour résoudre le dilemme est de chercher à obtenir le nombre le plus grand d'entreprises ou d'établissements qui peut être satisfait par les économies d'échelles existantes. Un concept très utile à cet égard est celui du 'seuil minimum d'efficacité' - Minimum Efficient Scale of production (MES) - Dans un marché donné, le MES est le niveau le plus petit de production auquel le coût unitaire de production moyen est minimisé.

Etant donné le volume d'un marché, c'est-à-dire la production annuelle totale ou les ventes, un niveau spécifique de MES entraîne un nombre maximum d'entreprises efficaces que le marché peut accommoder, avec chaque entreprise produisant au coût unitaire minimum possible que procure la technologie disponible. Par exemple, si le MES est égal au volume du marché, la structure optimale du marché consiste en une seule entreprise, faisant du marché un monopole « naturel ». Si le MES représente 20% du volume du marché, alors le nombre optimal d'entreprises serait cinq... et ainsi de suite. Cette mesure du nombre d'entreprises optimal ou maximum qui résulte du volume d'un marché donné et du niveau du MES peut servir comme référence d'évaluation de la concentration d'un marché, c'est-à-dire savoir si cette concentration est naturelle ou artificielle.

L'étude a évalué le MES associé aux économies d'échelles existantes dans les principaux groupements d'activités industrielles. Les résultats sont indiqués dans le tableau 5.

**Tableau 5 – Les économies d'échelle et les barrières d'entrée-
Marchés sélectionnés**

ISIC Code	Activité économique	MES 1 (\$MN)	Marché (\$MN)	No.max. étalbis.	Nombre établis.2
Produits manufacturés					
1533	Nourriture de bétail	4.0	51	13	5
1542	Sucre	4.0	51	13	1
2101	Pulpe, papier et carton	5.5	157	29	6
2421	Pesticides, autres produits chimiques	4.0	95	24	5
2425	Détergents, autres produits de ménage	4.0	61	15	2
2892	Traitement du métal; construction mécan.	2.7	249	92	3
3130	Cables et fils isolés	5.0	61	12	5

Source : Gaspart, 2004. Comme estimé dans les données du département de la TVA, au ministère des Finances et dans la République Libanaise, 2000.

Note 1 : L'échelle de production efficace minimum (MES) a été estimée au niveau de 2 chiffres ISIC, qui a été appliqué aux marchés correspondants au niveau 4 chiffres (voir texte suivant).

Note 2. Le nombre d'établissements fournis par le Département de la TVA en

2002.

Les conditions de financement requises peuvent constituer une importante barrière d'entrée que rencontrent les entrepreneurs. La difficulté peut être associée avec le montant de l'investissement requis pour entrer au marché et/ou le financement d'un nouvel investissement comme le coût élevé et l'accès difficile au financement bancaire. En effet le taux moyen des prêts bancaires durant les trois dernières années 2000-2002 était de 11,6%. Ce taux correspond à un taux réel de 11% environ qui devient particulièrement prohibitif dans les périodes où l'activité économique est lente.

2. Les barrières d'entrée artificielles

Le rapport relève trois barrières considérées artificielles, c'est-à-dire qu'elle peuvent être ménagées directement par les autorités. Ces barrières se rapportent aux formalités légales et administratives, aux agences exclusives et à la protection en général.

Les tribunaux libanais manquent de personnel, et le processus légal est long. Des entreprises impliquées dans des procès ont à attendre souvent plusieurs années avant qu'un jugement ne soit prononcé. De longues années sont encore requises à chaque stade du procès, à la cour d'appel ou bien à la cour de cassation. Même de simples cas, comme un litige sur le loyer entre le locataire et le propriétaire prendra quelques années pour être réglé. Cette longue et lente procédure se traduit par des coûts inutiles à l'entreprise et représente comme tel un handicap à l'investissement, c'est-à-dire à l'entrée au marché.

De même, la plupart des formalités administratives supposées s'appliquer à toutes les parties concernées, peuvent être discrétionnaires. En effet l'on s'attend à ce que la grande entreprise puisse accomplir facilement ses formalités administratives. En général, la procédure traditionnelle libanaise de traiter avec l'administration est fondée sur le traitement préférentiel, et implique un fardeau administratif lourd et cher pour les individus et les entreprises. Cela signifie que les barrières d'entrée sont discriminatoires.

Les agents exclusifs jouissent d'une protection légale et administrative au Liban. Les importations couvertes par une agence exclusive ne peuvent pas être légalement importées au Liban qu'à travers l'agent exclusif. Suite à un débat extensif sur ce problème, un projet de loi a été soumis au parlement proposant l'abolition graduelle des agences

exclusives dans une période de 5 ans. Le projet de loi restitue au domaine légal les questions se rattachant aux agences exclusives, et abroge la protection officielle directe et l'interférence sur le point d'entrée au Liban. La loi, si elle est promulguée, peut favoriser l'entrée au marché, stimuler la concurrence, réduire les prix et profiter au consommateur.

Les prix et les pratiques restrictives

Les pratiques restrictives résultent d'une conduite non-compétitive. Dans le paradigme de l'Organisation Industrielle, elles découlent ou elles sont facilitées par les structures des marchés non compétitifs, c'est-à-dire les marchés qui ont relativement un haut degré de concentration et/ou de hautes barrières pour l'entrée. Cependant les pratiques restrictives peuvent aussi être déterminées par elles-mêmes, c'est-à-dire indépendamment de toute considération de structure du marché.

Les structures restrictives sont des comportements ou des conduites délibérées qui tendent à exclure les entrants potentiels au marché ou les candidats au marché, elles empêchent l'expansion des entreprises en place et/ou forcent leur sortie. Le propos ultime des pratiques restrictives est de limiter la concurrence dans le but d'augmenter le pouvoir de marché et les bénéfices.

L'information disponible sur les pratiques restrictives dans les marchés libanais est clairement limitée dans le cas des variables comportementales comme la conduite des affaires et, plus sévèrement, si la variable est reliée aux pratiques illégales comme les accords limitant la concurrence parmi les entreprises.

La loi libanaise interdit les accords restrictifs (Loi 73/83). L'article 14 en particulier interdit les cartels ou les accords qui « limitent la concurrence... résultant d'une hausse artificielle des prix ou empêchant la chute des prix ». C'est une interdiction légale faible du fait que la preuve est difficile à établir que les accords mèneront à une hausse « artificielle » des prix, ou à déterminer, qu'ils sont de nature à empêcher la baisse des prix.

La loi libanaise sur les accords restrictifs n'est pas suffisamment dissuasive puisque l'amende maximum s'élève à 100 millions de L.L. équivalent à 67.000\$ et /ou 10 jours à 3 mois de prison³⁹. Pour être dissuasive, l'amende doit dépasser les bénéfices attendus et dérivant

39. . La loi 73/83 articles 34 et 36 amendés par lois 72/91 et 490/96.

de l'accord en question.

Bien que les accords entre les vendeurs soient difficiles à détecter, on peut indirectement deviner leur existence. Les services de la téléphonie mobile au Liban sont assurés par un duopole, Cellis et LibanCell. Les tarifs de communications établis par les deux entreprises ont été pratiquement identiques puisque depuis leur création, il y a quelques années, leurs prix étaient établis par connivence. En fait, les taux de la téléphonie mobile sont assez hauts au Liban : 13 cents par minute pour les lignes des abonnés, plus un abonnement mensuel, et 35 cents pour les cartes téléphoniques prépayées, contre 3 à 8 cents dans les autres pays arabes.

L'excès des bénéfices est le signal le plus important pour les nouveaux candidats ou entrants potentiels de joindre un marché, l'excès des bénéfices peut être défini comme bénéfices ou gains qui sont au-dessus du taux moyen dans d'autres activités dans le marché libanais. La meilleure politique dans le langage de la concurrence est de permettre une entrée libre dans le marché profitable du téléphone mobile. Ceci peut profiter au consommateur par les prix bas et une meilleure qualité de service. Cependant, c'est un cas où la priorité du gouvernement était de générer plus de revenus plutôt que de chercher à réduire les prix aux consommateurs.

Les pratiques restrictives s'appliquent horizontalement et verticalement. Les restrictions ou contraintes verticales opèrent entre les vendeurs et sont imposées par un vendeur original à un autre vendeur en aval. Les contraintes horizontales opèrent entre vendeurs au même niveau de la chaîne de production. Ils peuvent aussi opérer entre un vendeur et l'ultime consommateur.

Dans les marchés libanais, les accords formels peuvent être peu mais non nécessairement les accords informels. Une preuve de l'existence d'accords parmi les vendeurs est l'absence de prix compétitifs et un mouvement de prix à l'unisson établi, par les vendeurs dans le marché. Les accords de prix, cependant, n'excluent pas la concurrence dans d'autres domaines comme la publicité et les conditions de vente.

Les restrictions verticales sont importantes dans l'analyse de la concurrence dans les marchés parce que des marchés compétitifs apparemment peuvent s'avérer inhibés dans leur structure compétitive par des contraintes verticales. Les illustrations abondent dans les marchés de détail, comme par exemple les boissons légères, les cosmétiques, ou plusieurs vendeurs sont contraints par le prix de

détail - RPM - qu'impose le grossiste.

La discrimination est aussi exercée dans les marchés libanais du fait de l'adoption de différents prix pour le même produit qui est emballé et vendu sous différents noms. Exemple les boîtes de conserves ou l'électroménager tel le réfrigérateur, le four à gaz, etc.

Résultats et Recommandations

1. La concurrence dans l'économie libanaise

Les données de la TVA de 2002 montrent un degré de concentration élevé dans les marchés libanais.

En utilisant la règle conventionnelle du ratio de concentration pour les trois plus grands établissements (CR3) d'au moins 40% (la règle standard est de 40% pour CR4), les données de la TVA indiquent que 58% des marchés avec un peu moins que le 1/3 des établissements, se situent dans cette catégorie. Ces marchés ont un chiffre d'affaires total d'une valeur de 8 milliards de dollars qui représente environ 40% du total du chiffre d'affaires estimé dans l'ensemble des marchés concernés.

Ces ratios de concentration, indiquent par eux-mêmes que les marchés libanais ne sont pas très compétitifs et que le comportement monopolistique et oligopolistique peut être fréquent. L'absence d'une concurrence largement répandue est due à un nombre de facteurs, dont l'un très principal est le petit volume des marchés en association avec relativement de grandes économies d'échelles. Cette condition est démontrée par un seuil minimum d'efficacité de production MES qui est grand relativement au volume du marché. Cependant l'analyse aussi a montré que, dans quelques marchés (tableau 5) le MES peut être relativement petit par rapport au volume du marché, même si la concentration reste élevée.

L'état des affaires implique généralement la présence de hautes barrières pour l'entrée qui empêchent les marchés de devenir plus compétitifs qu'ils ne le sont actuellement. Les capitaux requis, ainsi dictés par le MES en plus du coût du capital et la productivité basse du travail, peuvent aussi constituer d'importantes barrières d'entrée.

Ces barrières d'entrée sont pour la plupart « naturelles » en ce qu'elles sont pour la plupart déterminées par des considérations technologiques et la performance générale de l'économie, plus que par celle d'un marché donné. Le rapport considère que les institutions et les procédures administratives et légales au Liban sont des barrières d'entrée et de sortie

« artificielles » importantes et sur lesquelles la politique doit focaliser.

Les conditions structurelles des marchés concentrés et les barrières d'entrée et de sortie élevées expliquent bien les pratiques restrictives dans les marchés libanais. Etant donné la nature du phénomène, il serait difficile au document de prouver l'étendue des pratiques restrictives.

2. Les recommandations sur la loi sur la concurrence

Il est suggéré que les principes suivants guident le projet de la nouvelle loi sur la concurrence au Liban :

1. *Réduire les barrières d'entrée et de sortie* : « La liberté d'entrée ou la libre entrée est le processus compétitif sine qua non ». En effet, tendre à réduire les barrières d'entrée ou de sortie, plutôt que la concentration en soi, peut être l'élément le plus efficace de la loi sur la concurrence et le principe primordial de la politique de concurrence en général.

En pratique, la réduction des barrières d'entrée et de sortie exige des efforts sérieux dans la réalisation des réformes administratives et légales dans le but de rationaliser et de restructurer les procédures et de réduire le temps et les coûts associés aux processus légaux et administratifs. Les consommateurs et les vendeurs, c'est-à-dire toute l'économie, peut profiter énormément de ces réformes.

2. *Etablir des rapports sur les accords de vente* : Les lois sur la concurrence traite avec les matières de conduites ou comportements plutôt qu'avec la structure. Elles qualifient d'illégalles les pratiques restrictives qui limitent la concurrence. Les lois libanaises, d'un autre côté, sont ambiguës et, quand elles sont spécifiques, elles se réfèrent seulement à la « fraude » et aux « fausses informations ».

La nouvelle loi sur la concurrence doit directement traiter la question des pratiques restrictives. Côté des principes et de la réalisation pratique, la loi ne peut pas considérer que toutes les pratiques restrictives soient illégales. Cependant elle peut exiger que tous les vendeurs adressent à une autorité de concurrence tous leurs accords restrictifs, explicites ou implicites, ou bien cette autorité peut restreindre les charges d'illégalité à certaines pratiques comme les accords de fixation des prix et de partage des marchés ou des sources d'approvisionnement.

Il est recommandé que l'autorité de concurrence, avec des pouvoirs autonomes de décision, applique la loi sur la concurrence à un premier niveau de juridiction qui peut ensuite être porté devant un

tribunal d'appel et si nécessaire devant une haute cour.

Le décret No 6821 de décembre 1973 confie au ministère de l'économie la tâche de lutter contre le monopole, *'Intikar'*, et de promouvoir la concurrence pour le bien de l'économie en général et la protection du consommateur en particulier. La nouvelle autorité peut opérer sous les auspices du ministère de l'économie et du commerce, avec la supervision du ministre.

Il est important de montrer, particulièrement dans le contexte libanais, que la création d'une autorité officielle de concurrence, désirable en elle-même, porte le risque d'une bureaucratie additive qui peut être sujette à l'interférence des groupes politiques et des groupes d'intérêts, spécialement du point de vue des intérêts économiques. Ces considérations mènent aux recommandations suivantes concernant les tâches de l'autorité de concurrence :

L'autorité doit être indépendante, professionnelle et comprendre un petit nombre de personnel : L'autorité doit être établie comme une entité indépendante administrativement et financièrement avec un budget financé par les chambres de commerce et l'association des banques et/ou à travers des abonnements prélevés sur le capital enregistré au ministère de l'économie et du commerce. Le corps professionnel doit comprendre un magistrat, un chef administratif et des économistes professionnels en plus d'une équipe pour les recherches et le soutien. Le nombre total du personnel doit se limiter au nombre minimum raisonnable.

La tâche essentielle de l'autorité est de revoir les accords notifiés et de se prononcer sur le cas des pratiques restrictives. Les cas en appel seront réglés par les tribunaux judiciaires.

L'autorité doit avoir une tâche de consultation quant à la législation et à la politique économique. Elle doit aussi avoir une tâche informative en publiant un rapport annuel qui dévoile le travail de l'autorité durant l'année écoulée, avec une vision des développements économique, technologique et autres et les tendances qui peuvent affecter concrètement la concurrence dans les marchés libanais et la compétitivité des exportations.

3. Les recommandations se rattachant aux politiques de concurrence

La loi sur la concurrence est un élément important dans un ensemble de politiques de concurrence. Le rapport propose les

politiques qui peuvent contribuer et renforcer le degré de concurrence dans le marché libanais.

1. Les réformes qui visent à réduire le circuit légal et administratif sont d'une importance primordiale dans la réduction des barrières et des coûts d'entrée et de sortie. L'activité économique et les échanges en général s'opèrent dans un établissement institutionnel (légal et administratif). Les institutions efficaces deviennent une base pour réduire les coûts de transaction et par conséquent pour l'efficacité des échanges.
2. Il faut encourager la fusion des petites et moyennes entreprises, spécialement dans l'industrie, par des exonérations fiscales et d'autres mesures appropriées. Le but est de tirer profit du potentiel des économies d'échelle qui doivent être déterminées par des études de marchés appropriés.
3. Améliorer et développer le réseau routier qui réduira les coûts du transport et les prix. Plus encore, il peut faciliter l'expansion des marchés individuels à leur dimension nationale et au-delà et accroître la concurrence tout en tirant profit des économies d'échelle.
4. Les autorités doivent continuer les politiques en faveur de la concurrence déjà initiées, dont le projet de loi sur les représentations commerciales et les agences exclusives. En abolissant la protection directe des agences exclusives, l'état place le problème là où il doit être, c'est-à-dire entre le fabricant et l'agent, tout en créant l'opportunité pour plus de concurrence et des prix plus bas pour le consommateur.

Ces politiques sont de nature à susciter un environnement positif convenable aux affaires et aux initiatives. Elles rendent les institutions publiques plutôt coopérantes que prohibitives, réduisent les coûts d'entrée et de sortie du marché et encouragent l'investissement et la concurrence.

Plusieurs recommandations de ce rapport sont d'ordre général. Ce n'est pas un désavantage parce que les politiques recommandées englobent plusieurs activités et ainsi leur application aura un impact plus large. D'un autre côté, les politiques relatives aux marchés spécifiques ont besoin d'être informés des conditions d'opération détaillées de ces marchés.

Politique des Echanges extérieurs

Le trait caractéristique des relations économiques extérieures du Liban est un très large déficit de la balance commerciale, un déficit significatif de la balance courante⁴⁰, et la plupart des années un excédent de la balance des paiements. Cette situation se retrouve aussi bien dans les chiffres de 90 - 2005 que dans les résultats d'avant 1975, avec cependant des déficits alors plus réduits. La balance des paiements enregistre en outre le mouvement de capitaux en quête de placement ou d'investissement ; son excédent ou déficit va affecter les réserves devises du pays, ou tout simplement son niveau de créance ou d'endettement vis-à-vis de l'étranger.

Le Liban a toujours connu un mouvement positif de capitaux. De tout temps un pays d'émigration, il a profité des transferts effectués par les travailleurs en faveur de leurs familles restées dans le pays, des aides accordés par les émigrés à leurs parents, des capitaux ramenés par certains en prévision d'une retraite au pays, ou lors de leur retour en fin de carrière. Plus importants, furent les capitaux qui ont trouvé refuge au Liban lors des deux vagues de nationalisation en Egypte vers la fin des années 50 et en Syrie au début des années 60.

Les ressortissants arabes ont toujours été intéressés par l'acquisition d'une résidence secondaire au Liban. Ce mouvement gelé durant la guerre a repris de plus belle depuis le milieu des années 90. Tout le front de mer a été reconstruit en demeures de grand standing attirant une clientèle arabe fortunée. Les taxes d'enregistrement ont été normalisées de manière à encourager l'acquisition des biens fonds par les étrangers.

Le différentiel d'intérêt servi au Liban à la faveur des revenus accordés par l'Etat sur les bons du trésor a motivé un flux continu de placements dans les banques libanaises permettant aux dépôts de croître très au-delà des besoins de l'économie; en fait les dépôts s'indexaient aux besoins de l'Etat.

L'attraction des capitaux favorise le déficit de la balance courante. En effet qu'il s'agisse de revenus extérieurs, de transactions foncières, ou de placements bancaires, les liquidités excédentaires sont susceptibles de financer l'importation sans nécessiter une contrepartie dans la production.

40. Biens et services auxquels s'ajoute le solde net des transferts de revenus.

C'est à cette particularité que l'on doit le taux de chômage élevé et l'émigration économique que le Liban a toujours connu, mais qui est devenu un problème du fait de l'accélération du mouvement qui pousse vers l'extérieur une grande partie de la population active qualifiée, surtout chez les jeunes non encore intégrés au monde du travail.

L'impact de ces capitaux aurait pu être positif et contribué à la stabilisation de l'emploi s'ils avaient trouvé intérêt à s'investir dans l'économie active et par conséquent offrir de plus grandes opportunités. En fait c'est cela qui a distingué la période d'avant 75 des années d'après guerre. Dans la période précédente, des capitaux ont migré vers le pays à la faveur du déplacement d'entrepreneurs qui ont voulu remonter au Liban l'entreprise nationalisée dans leurs pays d'origine; alors que dans la période récente il y a eu peu d'investissements étrangers par rapport à la masse de capitaux motivés par la forte attraction des taux d'intérêt servis.

Les chiffres disponibles du compte « étranger » donnent une idée cohérente de l'évolution actuelle :

Tableau 1 - Le Compte Extérieur du Liban

USD Mn	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Balance						
Balance Commerciale	5,443	4,892	4,117	3,924	4,423	3,743
+ Revenus et transferts (net)	(3,129)	(2,934)	(2,697)	(2,249)	(1,949)	(1,875)
- Balance Courante	2,315	1,958	1,420	1,676	2,474	1,868
+ Transferts de capitaux (net)	(1,140)	(1,077)	(532)	(189)	(305)	(231)
= Avoir/ endettement	1,175	881	888	1,486	2,169	1,637
+ Financement net	(1,601)	(392)	(1,147)	(1,196)	(997)	(3,199)
= Balance des payments	(427)	489	(259)	290	1,173	(1,562)

Une balance positive dans le compte étranger représente un déficit pour le pays, alors qu'une balance négative représente un surplus. Par conséquent la balance des paiements a été excédentaire en 1997, 1999 et 2002 et en déficit les autres années.

Source: Les comptes économiques du Liban 1997 - 2002, Ministère de l'Économie et du Commerce, Juillet 2005.

La distinction entre balance commerciale et balance courante remonte aux temps où le commerce extérieur était pratiquement concentré sur

l'échange de produits. Par nature la production et l'acquisition des services est concomitante et de ce fait se prêtait peu aux échanges internationaux. On était loin d'imaginer l'explosion des technologies de l'information et de la communication qui en fait a mis le monde à portée et fait que les services dépassent actuellement le tiers des échanges répertoriés; sachant qu'une partie des services transnationaux continue à échapper à la vigilance douanière, vu qu'ils ne traversent aucune frontière visible. Tel le cas de la propriété intellectuelle, ou de la facturation dans le pays de dossiers techniques effectués dans une filiale à l'étranger. A cet effet nombre d'auteurs tendent désormais à éliminer la distinction et à identifier la balance commerciale avec la balance courante. Pour les besoins de cette étude nous retenons la « balance des échanges » comme la balance qui englobe l'importation et l'exportation des biens et des services⁴¹.

Le conflit des politiques économiques

Désormais le niveau de vie des pays avancés ne peut être maintenu sans l'ouverture acquise des marchés. Ce niveau dépend de plus en plus des acquis de l'économie du savoir, de la disponibilité de l'énergie et des matières de base ainsi que des limites du marché - cas des transporteurs géants -. La division du travail et les économies d'échelle étant en grande partie compensées par les technologies de l'information et de la communication. Le bénéfice de l'ouverture suppose la réciprocité et une réglementation stricte pour veiller à son application. L'Organisation Mondiale du Commerce - OMC - assure cette fonction, et les négociations quasi permanentes entreprises sous son égide tendent vers de nouvelles frontières en même temps qu'elles cherchent à circonscrire les difficultés et à arbitrer les conflits.

L'intérêt au niveau du tiers monde est plus nuancé. Le handicap subi face à la concurrence internationale, limité pour les pays émergents devient dramatique pour les pays les moins développés. L'OMC tente de prévenir l'effet déstabilisant de cette concurrence par une ouverture progressive des frontières et un certain nombre de garde-fous telle les « mesures de sauvegarde »⁴² et l'application de mesures « anti-dumping ». Mais c'est surtout les organisations

41. La différence avec la balance des paiements courants est dans le transfert des revenus.

42. Protection exceptionnelle des industries menacées pendant une période maximum de quatre ans.

régionales, tel l'Accord d'Association à l'Union Européenne - AA, qui contribuent par une assistance appropriée à la mise à niveau de l'administration et des entreprises des pays en voie de développement. A défaut l'ouverture des marchés verrait simplement l'effondrement d'une bonne partie de l'appareil national de production. Tout simplement le coût de l'ouverture serait plus important que celui de l'isolement.

a - Le Principe d'ouverture

Dans un récent ouvrage sur l'économie Japonaise ⁴³ il est démontré que parallèlement aux entreprises d'avant-garde opérant sur la scène internationale de l'automobile, de l'électronique et des technologies de pointes, il existait de vastes secteurs conventionnels dans les régions éloignées des pôles industriels, dont le retard technique et la faible productivité s'expliquent difficilement dans un pays aussi avancé que le Japon ; surtout que ces secteurs occupent une masse importante de la population active. Comment de tels secteurs pouvaient ils résister face à la concurrence locale et internationale avec l'ouverture économique du pays ? Précisément ils ne le peuvent pas. Cependant l'ouverture du Japon était entravée par une quantité impressionnante de mesures non tarifaires destinées à permettre à ces secteurs d'évoluer ou de se reconvertir dans des activités plus adaptées au niveau de vie des Japonais. Des conflits mémorables ont opposé le Japon à ses partenaires commerciaux du fait des normes spécifiques injustifiées qui limitaient l'entrée des produits étrangers dans les domaines les plus sensibles. Cette politique a permis au Japon de prévenir l'effondrement de larges secteurs périphériques avec l'impact que l'on imagine sur l'emploi et la production nationale. Aujourd'hui les normes qualitatives ou sanitaires ont gagné du terrain dans le reste du monde souvent sans véritable justificatif et représentent un obstacle sérieux au commerce international. Seuls les pays en voie de développement savent mal s'en servir.

b - Le Principe de flexibilité

L'évolution ou la reconversion des secteurs attardés est inéluctable pour le progrès de l'économie, mais le mouvement pour être soutenable doit s'opérer de l'intérieur, par la concurrence des entreprises dans

43. 'Can Japan compete' Michael Porter et al.

l'environnement national améliorant ou éliminant les entreprises les moins performantes. Cependant une détérioration de la productivité peut être aussi gérée dans le cadre de l'ouverture vers l'extérieur et ne devrait pas fatalement aboutir à l'effondrement des secteurs moins évolués. A partir d'une situation d'équilibre le retard peut être amorti par la stabilisation ou la baisse des coûts de facteurs ou la dépréciation de la monnaie. Quant à la productivité entre deux nations diverge, les prix dans la nation la plus efficace ont tendance à baisser lui donnant un avantage dans la concurrence. Les salaires dans la nation la moins performante vont stagner ou la monnaie va se déprécier, ramenant l'équilibre au niveau des échanges⁴⁴.

Or les pays en voie de développement répugnent à laisser flotter leur monnaie, par peur de l'inflation et surtout pour masquer des dérivations sociales, fiscales ou financières. Il en résulte une détérioration de plus en plus grave de la balance des échanges⁴⁵. L'impact affecte inéluctablement l'investissement et l'emploi.

c- Le Principe d'efficacité

Les deux piliers de l'efficacité productive de la nation, l'emploi et la productivité sont interdépendants. Le chômage limite la production, mais désorganise aussi les filières bâties en fonction d'un rythme de production déterminé. C'est pourquoi la montée du chômage est toujours accentuée par un chômage déguisé. A ne pas confondre avec la restructuration des entreprises, où la mise sur pied du personnel redondant aboutit à une meilleure rationalisation de la production.

La stabilité de l'emploi autour d'un certain optimum qui tient toujours compte de la nécessité de reconversion des entreprises et des travailleurs semble être l'objectif idéal vers lequel l'économie doit tendre. Aux Etats-Unis cet optimum a été déterminé à 4% de la population active⁴⁶, depuis il n'a pas varié et représente toujours un but à atteindre pour l'administration. En 1968 un économiste américain plaidait l'objectif 3% de chômage pour extraire les minorités fragiles du cercle vicieux de la pauvreté⁴⁷. Cela ne devait

44. Mundell-Flemming model .

45. Cf. de la définition supra : Biens et services.

46. Humphrey-Hawkins Bill, voté par le Congrès en 1978.

47. Lester Thurow, MIT, "3% Unemployment, getting minority groups out of the vicious circle of poverty".

pas aboutir car la résorption du chômage aussi loin porte en elle le risque de relancer l'inflation et de perdre les acquis du plein-emploi.

Le cadre institutionnel des relations économiques extérieures du Liban.

Le Liban qui jouit du statut d'observateur auprès de l'Organisation Mondiale du Commerce - OMC - a pratiquement achevé les négociations et compte en devenir membre de plein droit avant la fin de l'année en cours. Depuis 1997 les relations économiques avec les pays Arabes sont régies par l'accord signé dans le cadre de la Grande Zone Arabe de Libre Echange - GAFTA⁴⁸ - et depuis 2002 l'Accord d'Association à l'Union Européenne - AA - formalise la coopération avec l'Europe, en attendant l'application de la Politique Européenne de Voisinage⁴⁹. Endéans cet environnement global, il faudrait tenir compte d'un nombre d'accords bilatéraux, dont le plus important est l'accord de coopération en vigueur avec la Syrie.

La Grande Zone arabe de Libre Echange.

Depuis le début des années 50 le Marché Commun Arabe fut le rêve de toutes les nations arabes. La disparité des régimes, l'adhésion à des courants politiques internationaux divergents, l'instabilité régionale due surtout au conflit israélien, la différence des niveaux de vie, la profonde implication politique dans le domaine économique, tout cela devait constituer un obstacle irréductible durant un demi siècle. Le seul progrès fut le GAFTA signé en 1997 entre 17 pays⁵⁰, à l'initiative du Conseil Economique et Social de la Ligue Arabe⁵¹, exonérant des droits de douane à l'horizon de dix ans les produits d'origine des pays signataires. Alors qu'un marché commun permet la libre circulation dans l'ensemble des pays adhérents des biens produits ou importés, un accord de libre échange limite la circulation sans droits aux biens produits et justifiant d'une valeur ajoutée au moins de 40% dans le pays d'origine.

En 2002 face au succès de l'accord, il fut décidé d'écourter les délais, et depuis le 1er janvier 2005 les droits de douane et charges assimilées furent totalement abrogés entre les participants à la zone. Lors de la signature de l'accord, les pays furent autorisés à soustraire les industries sensibles de la

48. Great Arab Free Trade Area.

49. Cf. chapitre 22.

50. L'Algérie, Djibouti et les Iles Comores sont demeurés à l'extérieur de la zone.

51. Décret no. 1317 du 18 février 1917 .

baisse des tarifs pour une période de six ans, à fin 2003. De même un calendrier agricole fut établi dans chaque pays, durant lequel les produits concurrents étaient interdits d'importer ; cependant qu'en dehors de la période, la baisse tarifaire en vigueur s'appliquait. Cette pratique devait cesser au 1er janvier 2005 lors de l'application de la franchise intégrale ; cependant les calendriers agricoles sont maintenus à ce jour, quoique en contradiction aux termes de l'accord⁵².

Le Secrétariat Général du Conseil Economique et Social de la Ligue Arabe est l'organe institutionnel chargé de l'application du GAFTA ; cependant qu'aucune procédure spéciale n'a été prévue pour arbitrer les conflits. Quant un pays déroge à l'accord, des mesures de réciprocité sont appliquées par les pays concernés. Le GAFTA fait largement référence à l'OMC, et admet ses directives dans tous les cas qui ne sont pas prévus dans les termes propres de l'accord.

Le GAFTA est certes un progrès sensible dans le cadre de la région, mais il en faut beaucoup pour en faire un outil capable d'intégrer les marchés et les transformer en un ensemble efficace. La région demeure largement tributaire de l'importation hors de la zone. Le Liban subit particulièrement le préjudice des industries faisant usage intensif de l'énergie et son agriculture connaît un recul continu sans pouvoir défendre son marché ou améliorer ses exportations.

L'Accord d'Association à l'Union Européenne.

L'Exportation de la plupart des produits industriels d'origine libanaise sont admis en franchise depuis la fin des années 70 dans l'UE⁵³ L'AA devait confirmer cet avantage, en même temps qu'accorder au partenaire Européen une réciprocité. Surtout la négociation portait sur un ensemble de facilités que l'UE voulait accorder au Liban pour la mise à niveau de son administration et de son appareil de production. L'accord intérimaire fut signé au Luxembourg le 17 juin 2002 et ratifié par le parlement libanais en Décembre de la même année. Il entrera en vigueur à partir du 1er Mars 2003.

Au terme de cet accord les produits d'origine UE entreraient au Liban en franchise. Une période de grâce de 5 ans est accordée au Liban, jusqu'en 2007. A partir de 2008 les droits et charges ayant un effet équivalent seraient progressivement réduits selon le programme suivant⁵⁴ :

52. Article no. 2.2 .

53. Avantage obtenu par feu Kesrouan Labaki, ambassadeur à Bruxelles, alors que la guerre civile battait son plein au Liban.

54. Art. 9 de l'AA.

**Tableau - 2 - Calendrier
Droits et charges applicables**

1er Mars, 2008	88% du droit initial
1er Mars, 2009	76% du droit initial
1er Mars, 2010	64% du droit initial
1er Mars, 2011	52% du droit initial
1er Mars, 2012	40% du droit initial
1er Mars, 2013	28% du droit initial
1er Mars, 2014	16% du droit initial
1er Mars, 2015	Exemption totale

Les produits agricoles et agroalimentaires ainsi que les produits de la pêche devaient être assujettis à des conditions spécifiques et/ou à des droits minima et/ou à des quotas. Le Liban a obtenu l'entrée de ses exportations agricoles hors taxes et sans restrictions quantitatives, et ce à l'exception d'une liste négative succincte de produits sélectionnés soumis à des restrictions limitées. Concernant les produits agro-industriels, le Liban a réussi à séparer les composants agricoles des composants industriels, et les exportations libanaises ont pu obtenir un tarif de 0% sur les composants industriels alors que d'autres pays ont dû se résoudre à un taux de 30% en moyenne⁵⁵.

A dater de l'entrée en vigueur de l'accord les quotas et les mesures ayant un effet similaire devaient être abolis et aucune mesure similaire ne serait prise à l'avenir.

La définition du dumping est réputée conforme aux dispositions de l'OMC et les mesures à prendre sont celles dictées par cette organisation ainsi que les lois internes du pays. Il en est de même des subventions.

Des mesures de sauvegarde sont admises pour préserver une industrie menacée. Les critères et procédures de l'OMC sont applicables. Le cas échéant, le Liban peut demander au Comité d'Association de réviser l'échelle de réduction programmée de la taxe sur un produit en difficulté endéans la période de transition. Si le Comité ne prend pas de décision dans les 30 jours, le Liban a le droit de geler la réduction pour un an.

Les règles d'origine donnant droit au bénéfice de l'exemption sont particulières et couvrent généralement une opération de transformation complexe, comportant plus d'une étape de

55. « L'Accord d'Association à l'Union Européenne », Ministère de l'Economie et du Commerce, novembre 2002.

transformation correspondant chacune à une rubrique distincte de la nomenclature des douanes harmonisée, et justifiant en tout état de cause un minimum de 50% de valeur ajoutée. Le cumul d'origine est admis tant que la matière première ou intermédiaire est d'origine UE. L'accord d'Agadir que le Liban envisage de signer étend le bénéfice de l'origine admise sous certaine condition à l'Egypte, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie, tous signataires de l'AA.

Le cadre institutionnel qui régit l'AA est formé d'un Conseil d'Association et d'un Comité d'Association, chacun formé de représentants des deux parties. Le Conseil d'Association est habilité à formuler des recommandations et dans certains cas de trancher dans les affaires saisies par l'une des parties. Le Comité d'Association, qui relève de l'autorité du Conseil, a pour charge de mettre en œuvre l'AA. Ses décisions lient les deux parties.

Les conflits émanant de l'application de l'accord ou de son interprétation sont du ressort du Conseil d'Association, dont la décision s'applique aux deux parties. Si le conflit ne peut être résolu par le Conseil, l'on doit avoir recours à un arbitrage auquel doivent se soumettre les deux parties.

Si l'une des parties estime que l'autre a manqué une obligation du présent accord, elle peut prendre les mesures appropriées au regard du droit international et en proportion du manquement constaté. Ces mesures doivent être immédiatement notifiées au Conseil d'Association et faire l'objet de consultations dans le cadre de ce Conseil si la partie adverse le souhaite.

L'AA définit l'espace commercial le plus important pour le Liban du fait que les échanges avec l'UE couvrent à peu près 50% de son commerce extérieur. L'UE a entrepris une vaste étude sur l'impact de l'AA sur les pays méditerranéens⁵⁶ dont le Liban. Les résultats de cette étude sont attendus avec le plus grand intérêt. En effet malgré l'assistance que l'UE a, et ne cesse d'offrir au Liban, on ne constate pas d'amélioration à ce jour au niveau de la balance des échanges, et partant aucune amélioration au niveau du chômage et de la récession.

56. "Sustainability Impact Assessment of the Euro-Med Free Trade Area"; committed to: University of Manchester, Bocconi University, The International Center for Advanced Agronomic studies, Centre International des Technologies de l'Environnement de Tunis, Overseas Development Institute, ESCWA, Deloitte & Touche.

Le Ministère de l'Economie et du Commerce a déjà entrepris une analyse des premiers résultats⁵⁷, mettant l'accent sur les réalisations, certes importantes sur le plan de la réforme administrative, de l'infrastructure et de l'environnement, mais dont l'effet économique et social, surtout sur la relance de l'activité n'a pas encore suivi.

L'Organisation Mondiale du Commerce.

Le Liban a soumis une application à l'OMC en Janvier 99, et un groupe de travail lui a été affecté en Avril de la même année. Il a entamé formellement les négociations en Octobre 2002. En Décembre 2003 une négociation bilatérale fut entreprise avec l'UE, les Etats-Unis, le Japon et l'Australie donnant lieu à une offre tarifaire initiale, correspondant à la structure des droits de douane appliquée avant la baisse tarifaire de 2001, une offre initiale des services - environs cinquante branches de services - et l'examen des subventions accordées au secteur agricole.

Une réunion tenue en Juillet 2004 avec les mêmes partenaires devait porter sur une nouvelle proposition tarifaire, plus proche des droits effectivement appliqués depuis 2001, sur une centaine de branches de services ainsi que sur les subventions accordées à l'agriculture. Un résumé des faits a fait l'objet d'un rapport en Décembre 2005.

Une nouvelle réunion devait se tenir en Mars de cette année. Certains tarifs industriels et surtout agricoles étaient jugés excessifs, particulièrement 80 produits agricoles dont le tarif dépasse 70%

Le Liban doit s'engager sur un plan de réduction sur une période maximum de 5 ans, et fixer les autres tarifs à leur niveau actuel. Il doit également éliminer les barrières non tarifaires et les subventions à l'export, assurer l'ouverture des services et la transparence des entreprises publiques, appliquer la législation protégeant la propriété intellectuelle.

En résumé, le Liban devrait s'engager selon un agenda précis quant aux mesures législatives, administratives et d'application des lois convenues, notamment pour faciliter l'environnement des affaires - ouverture, limite de la bureaucratie, transparence - et lutter contre la contrefaçon et l'usage illégal des produits protégés par la propriété intellectuelle.

Le Liban espère que l'accès à l'OMC va servir⁵⁸ :

- de catalyseur en vue de la modernisation des lois et des institutions;

57. "The Association Agreement: Integrated Assessment and Planning for Sustainable Development"; MoET, Rana Samaha .

58. Fadi Makki, DG Ministère de l'Economie et du Commerce, 2005.

- attirer les investissements étrangers, protéger la propriété intellectuelle et susciter l'investissement dans la technologie de l'information et de la communication ;
- se servir de la qualité de membre pour promouvoir le Liban ; l'adhésion à l'OMC signifie que le pays possède le standard requis de transparence et d'ouverture ; c'est un certificat d'excellence ;
- participer aux négociations ministérielles objets de la conférence de Doha, et obtenir des partenaires du Liban une baisse tarifaire sur les biens et services qui intéressent les exportations libanaises;
- accéder aux mécanismes de règlement des conflits ;
- améliorer la qualité des produits et services libanais du fait de la compétition et des opportunités rencontrées à l'extérieur ;
- libéraliser le secteur des services, éliminer les monopoles privés et nous l'espérons, publics ;
- développer l'exportation
- mettre un terme au mythe de l'impact négatif de l'OMC sur l'accès au marché libanais.

Cela doit se vérifier si, et seulement si, la balance des échanges - des biens et services - au moment de l'extension de l'ouverture du marché n'accuse pas un large déficit.

Le redressement de la balance des échanges extérieurs

Cette balance incorpore en plus du soldes des biens importés et exportés, les services dont essentiellement le tourisme, ainsi que les services rendus à partir du Liban en faveur de l'étranger - ou de l'étranger vers le Liban - tels les services financiers, commerciaux - commerce triangulaire ou représentation régionale - professionnels - juridiques, techniques, études et projets. L'éducation et les soins hospitaliers prodigués aux étrangers sont assimilés dans les statistiques au tourisme. Le transfert des travailleurs libanais à leurs familles n'est pas inclus dans cet équilibre - quoique élément du Revenu National - du fait que le but de l'analyse porte sur la croissance du PIB.

La balance des échanges incluant uniquement le tourisme fournit des résultats intéressants et corrobore l'hypothèse que le déficit réel est moins profond que ne le laisse croire la balance commerciale - produits.

Table 3 - Développement des Importations et des Exportations

USD Mn	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Importations						
Importations des marchandises	7,475.78	6,910.42	6,109.49	5,990.05	6,802.26	6,433.97
Dépense à l'étranger	176.51	189.12	272.06	196.42	201.06	236.89
Total	7,652.29	7,099.54	6,381.55	6,196.46	7,003.32	6,670.87
Exportations						
Exportation des marchandises	1,799.60	1,775.05	1,751.82	1,707.37	1,972.79	2,202.39
Dépenses des touristes	409.42	432.65	512.94	554.74	606.50	725.95
Total	2,209.02	2,207.70	2,264.76	2,262.11	2,579.30	2,928.33
Exportation/ Importation	29%	31%	35%	37%	37%	44%

Source: *Les comptes économiques du Liban 1997 - 2002, Ministère de l'Économie et du Commerce, Juillet 2005*

La couverture des importations par les exportations a progressé entre 1997 et 2002 pour atteindre cette année là 44% sans tenir compte d'autres services que le tourisme. Malheureusement nous n'avons pas encore de chiffres plus actuels.

Par ailleurs, les importations de biens ne semblent pas compressibles, la part de la consommation se limite à 49% du total. Par contre l'expansion de l'exportation peut produire une nette amélioration de la balance des échanges ; d'autant plus que la dynamique de la production à l'export a un impact au moins égal sur le marché intérieur et peut réduire d'elle-même la part de la consommation des produits importés.

Table 4 - Importation des produits en fonction de leur usage

USD Mn	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Matière première, intermédiaire						
agriculture	197.0803	170.54	160.58	153.28	155.94	169.21
énergie, eau	1,997.35	1,760.45	1,630.39	1,702.72	1,959.52	1,872.59
construction	434.64	429.99	315.20	285.34	287.33	272.73
autres activités	360.32	329.79	319.84	380.89	353.68	337.76
Total	2,989.38	2,690.78	2,426.01	2,522.23	2,756.47	2,652.29
Consommation						
Formation brut de capital fixe	980.76	847.38	680.82	582.61	803.58	648.97
Total général	7,475.78	6,909.75	6,109.49	5,989.38	6,802.26	6,433.97
Consommation/ Importation	47%	49%	49%	48%	48%	49%

Source: *Les comptes économiques du Liban 1997 - 2002, Ministère de l'Économie et du Commerce, juillet 2005.*

Le redressement de la balance des échanges est par conséquent tributaire d'une amélioration des conditions de production des biens et services. Cela suppose :

- La relance de l'économie ;
- Une inflation interne modérée ;
- La flexibilité du taux de change ;
- La parité du coût de l'électricité ;
- L'adhésion à l'OMC.

a- La relance de l'économie.

L'application d'un programme de relance de l'économie⁵⁹ aurait pour effet de restaurer la productivité de l'économie libanaise, en permettant aux entreprises, tous secteurs confondus, de tendre à nouveau vers leur seuil d'efficacité. Par nature la récession surtout si elle se prolonge érode l'efficacité de l'entreprise ; elle détériore la répartition des frais et pousse à des restructurations qui réduisent ses compétences.

La relance suppose un ensemble de mesures qui se soutiennent réciproquement pour restaurer la demande globale et améliorer les coûts et la compétitivité.

b- Une inflation interne modérée.

Il s'agit d'éviter une politique de déflation dont l'impact est incontrôlable en période de récession. Un objectif inflation, distincte d'une inflation importée et limitée à 3 ou 4 pourcent elle garantit l'équilibre dynamique de la production.

L'inflation subie à l'occasion de l'appréciation de l'euro entre 2004 et 2005 a été partiellement compensée par une déflation des prix internes et produit un impact récessif sur l'activité économique du pays.

c- La flexibilité du taux de change.

On n'envisage pas le flottement de la livre ; cependant l'indexation rigide au dollar américain - ou à toute autre devise - fait obstacle à une politique monétaire autonome qui devrait contribuer au redressement de la balance des échanges.

59. Cf. chapitre deux "La Relance de l'Economie".

d- La parité du coût de l'électricité.

Le problème de l'Electricité du Liban s'est répercuté défavorablement sur l'industrie, surtout dans les secteurs à usage intensif de l'énergie - 10% de la valeur ajoutée ou 5% du prix de vente final.

L'ouverture du marché est devenue un handicap supplémentaire au secteur en question du fait que les partenaires commerciaux du Liban ont un coût très inférieur - coût moyen 4.5 cents le kwh dans les pays du GAFTA - alors que le tarif appliqué à l'industrie nationale majoré des coûts de générateur pour parer aux coupures de courant atteint 13 cents le kwh⁶⁰.

Une solution serait d'accorder un abattement progressif pour grande consommation, dont une partie serait compensée par l'économie d'échelle réalisée par l'EDL, et qui allègerait la facture des industries à forte consommation et des grands ensembles touristiques et hospitaliers.

e- L'adhésion à l'OMC.

Dans ces conditions, les avantages prévus par l'adhésion à l'OMC ont toutes les chances de se concrétiser. Les mesures adoptées à cette occasion auraient dès lors un effet positif sur le marché, et rendraient la place attractive à l'investissement étranger, consolidant par là même la demande globale et la reprise économique.

Les objectifs stratégiques.

Les mesures de redressement de la balance sont associés à un triple objectif : la productivité, l'équilibre des échanges et l'emploi. Trois éléments en fait interdépendants et dont la performance de chacun se reflète sur les deux autres. Toute amélioration de la productivité contribue à réduire le déséquilibre extérieur ; le progrès au niveau des échanges extérieurs augmente les opportunités d'emploi ; le recul du chômage dans la conjoncture présente est la source la plus efficace de productivité. Ce raisonnement circulaire, qui identifie souvent les phénomènes économiques, signifie tout simplement qu'il s'agit de consolider progressivement les trois facteurs, qu'il serait vain d'assurer l'un sans l'autre, et que l'interdépendance peut tout autant jouer dans un sens positif que négatif.

60. D'après les chiffres de l'Association des Industries: tarif moyen 9 cents le kwh et 4 cents de charges supplémentaires.

a- La Productivité.

Il est assez curieux de constater que la productivité totale des facteurs est de nos jours très inférieure à ce qu'elle était avant les événements, en 1975. Une approximation, autant que cela s'avère possible, démontre que le niveau actuel ne dépasse pas 70% de la productivité totale en 1975. Le PIB à la dite époque était estimé à un peu plus de 8 milliards de livres, soit en monnaie actuelle 16,7 milliards de dollars⁶¹ pour une population active de 780,000 personnes. Le PIB en 2005 est estimé à 20.5 milliards de dollars⁶² pour une population active de 1,380,000 travailleurs⁶³.

Seule la durée de la récession peut expliquer le phénomène. Cela induit qu'une relance effective permettrait rapidement une amélioration de la productivité de l'ordre de 30% et plus tard, au-delà de ce chiffre, en fonction du progrès technique réalisé depuis 1975.

b- L'Equilibre des échanges.

L'équilibre des échanges⁶⁴ n'est ni un objectif impossible ni superflu. Il n'est pas impossible du fait de la couverture atteint déjà - 44% en 2002 - sans tenir compte d'autres secteurs de service que le tourisme, alors que la productivité totale des facteurs est artificiellement comprimée par la conjoncture. L'équilibre des échanges est indispensable car lié directement à l'emploi. Plus la balance des échanges va tendre vers l'équilibre, plus il y aurait d'opportunités de travail conformes aux qualifications des libanais, surtout des jeunes en quête d'un premier emploi, et plus on constaterait le recul du chômage et de l'émigration.

Le pays accueille et continuera à accueillir une main d'œuvre non qualifiée tant que cela est son avantage, mais il est normal que les libanais dont l'éducation et l'expérience permettent des emplois bien plus

61. En utilisant le déflateur calculé par Consulting & Research Institute – 3 130.

62. Cf. Budget 2005.

63. La population active est estimée à 1,363,000 personnes en 2002 d'après 'Lebanon's Economic Accounts 1997-2002' P.116 – MoET – S'agissant de productivité totale le calcul porte sur la population active totale.

64. Dans ce contexte nous définissons la balance des échanges comme balance des biens et services ; elle diffère de la balance courante qui inclut le transfert des revenus des travailleurs, générés en dehors du pays.

rémunérateurs émigrent quand de tels emplois ne sont pas disponibles au Liban. C'est dans la perspective où une plus grande partie des biens et des services que le pays importe sont produits localement que les conditions de travail adéquates vont s'offrir. Une plus grande fraction de la population active va alors concourir au développement du Liban.

c- L'Emploi.

La corrélation de la productivité, de l'équilibre des échanges et de l'emploi étant posée, on peut dire que l'objectif le plus opérationnel des trois est certes l'emploi. Les politiques publiques devraient par conséquent converger vers cet objectif intermédiaire de la croissance et du développement. Autrement dit le conflit des politiques doit se résoudre en faveur de l'emploi, surtout quand on se trouve dans des conditions de faible inflation - à fortiori de déflation - et que la hausse des prix intérieurs est endiguée par la présence d'une grande capacité de production inemployée.

Le choix des politiques économiques

Le niveau actuel de la dette publique ne permet pas de latitude budgétaire ou fiscale, cependant de quelque manière que l'on conçoive les mesures d'austérité prévues dans les réformes administratives et financières de « Beyrouth 1 » le secteur de production va en subir l'effet d'éviction.⁶⁵

La pression fiscale actuelle estimée à 23% du PIB⁶⁶ va subir une hausse significative du fait de l'élévation de la TVA de 10 à 12% en 2006 et à 15% en 2007, à côté d'autres mesures censées majorer l'excédent primaire du budget. L'effet inéluctable serait de réduire les revenus disponibles aux ménages et par conséquent la demande globale. Le multiplicateur, nous l'avons assez expérimenté, réagit autant à la baisse qu'à la hausse, et nous nous retrouvons devant une impossibilité de croissance du PIB. Cependant les importations peuvent décroître allégeant le déficit de la balance courante. En même temps la baisse présumée des besoins de financement de l'Etat peut réduire les taux d'intérêt.

Nous nous trouvons devant deux cas de figure : Soit que les autorités respectent l'équilibre du marché, et la baisse des taux va décourager les transferts de capitaux, provoquer le déficit de la balance des paiements, la contraction de la masse monétaire, la hausse

65. Crowding out effect.

66. Totale recettes - USD 4.7 Mds - sur PIB - USD 20.5 Mds.

de l'intérêt réel et finalement un effet d'éviction financière. Soit que les taux « administrés » demeurent d'application courante, et continuent tout simplement leur effet d'éviction.

La restauration de la solvabilité du secteur privé et le financement des entreprises de production semble être la seule voie rationnelle d'une amélioration de l'emploi, objectif intermédiaire de la croissance et de la productivité. Une telle politique est supposée admettre un taux raisonnable d'inflation interne contrôlée. A quel niveau ? Cela dépend de la performance de l'emploi. Il y a un choix à opérer entre le niveau général des prix et le taux de chômage.

L'analyse factuelle des importations

Les importations ont repris leur courbe ascendante les trois dernières années. Cela est dû à la hausse des hydrocarbures en 2004 et surtout 2005 - Cf. HS⁶⁷ 5 Produits minéraux⁶⁸ - mais encore au flux de capitaux généré à l'occasion de Paris II.

L'analyse des grandes rubriques d'importation⁶⁹ corrobore l'idée que ce n'est pas de ce côté qu'il faut rechercher un redressement de la balance des échanges mais bien du côté de la rationalisation des conditions de production et d'échange, susceptibles d'améliorer la production et d'avoir un effet positif sur le marché local qui limiterait de lui-même l'importation.

	2002	2003	2004	2005	Moyenne	Pct
1-4 Produits du règne animal et végétal; produits agroalimentaires	1,238	1,332	1,495	1,425	1373	16.97%
5-8 Produits minéraux, chimiques, plastiques, cuir, fourrures, et assimilés	1,880	2,199	3,285	3,445	2702	33.41%
9-10 Bois, articles en bois, pulpe de bois, papier et carton,...	290	342	411	400	361	4.46%
11-14 Textiles, vêtements, maroquinerie, perles, pierres précieuses,...	927	943	1286	1206	1091	13.48%
15-17 Article en métaux, machines, instrum. électriques, matériel de transport,...	1815	2040	2548	2521	2231	27.58%
18-21 Instruments optiques, photo, médicaux, armes, accessoires et divers	296	314	372	344	332	4.10%
Total	6,446	7,170	9,397	9,341	8,089	100.00%

source: *Douanes Libanaises*

67. Système harmonisé de références.

68. Cf. Tableau - 7.

69. Tableau - 5.

Une partie grandissante des importations sont des matières premières ou des produits intermédiaires - 51% - dont l'importation se traduit par un enrichissement dans la mesure de la valeur ajoutée dans le pays ;

Une partie représente des produits que le Liban ne peut avoir intérêt à produire à cause de l'échelle de production qu'elle nécessite - véhicules de transport - ou de la rentabilité insuffisante par rapport à l'économie nationale, ou du fait d'une avance technologique encore au-delà des capacités du pays.

Et une grande fraction serait compensée par la production locale à fur et à mesure de la restauration de la productivité. Cette même fraction de produits serait largement exportatrice.

Le mouvement est analogue sur le plan des services.

Une économie normalisée - équilibre au niveau de la balance des échanges - ou en voie de normalisation - redressement de la balance - a besoin d'être soutenue par un équilibre réaliste du taux de changes, sans toutefois courir un risque inconsidéré de spéculation ou d'inflation.

Dans le cas du Liban, le déséquilibre de la balance des échanges est une anomalie que ne justifie pas le transfert de revenus ou de capitaux. Il s'explique par la détérioration de la productivité. Le taux de change paraît alors conjoncturellement inapproprié. Sur base du taux de couverture des importations par les exportations, moins grave que l'on peut supposer à première vue, et la profonde détérioration de la productivité susceptible d'être restaurée par une amélioration de l'emploi, on peut déduire que la parité de la livre et/ou le niveau général des salaires peuvent s'apprécier si la productivité était simplement normalisée. Or elle peut difficilement l'être sans une certaine flexibilité du taux de change qui doit concourir à réduire le gap des échanges.

En effet, en examinant l'évolution de la balance commerciale - produits - on peut constater paradoxalement une amélioration de la couverture les quatre dernières années qui ont suivi la forte réduction des droits de douane. En effet depuis la baisse des tarifs en 2001, la couverture des importations par les exportations passait de 12% à 20%. Pendant ce temps le tarif moyen d'imposition à l'entrée des marchandises dans le pays baissait de 20% en 2000 à 10% en 2005.

Tableau 6 - Commerce Extérieur 1993 - 2005

Année	Import en Mn. USD	Export en Mn. USD	Export \ Import ratio	Revenus Douaniers Mn. USD	Tarif de Douan Moyen
2005	9,346	1,881	20%	905	10%
2004	9,403	1,748	19%	1,121	12%
2003	7,173	1,525	21%	1,131	16%
2002	6,449	1,046	16%	1,128	17%
2001	7,296	890	12%	1,153	16%
2000	6,232	715	11%	1,49	20%
1999	6,211	677	11%	1,405	23%
1998	7,113	666	9%	1,396	20%
1997	7,628	657	9%	1,157	15%
1996	7,899	1,064	13%	1,083	14%
1995	5,881	887	15%	877	15%
1994	3,150	606	19%	525	17%
1993	2,559	521	20%	440	17%

Source: Banque du Liban

Evidemment l'équilibre des échanges doit être assuré essentiellement par les services, notamment le tourisme, mais compte tenu de la détérioration actuelle de la productivité, la couverture des importations par les exportations produits devrait être mieux assurée. On peut proposer un premier objectif de 33% à assurer endéans les prochains 18 mois.

Un instrument de redressement et d'équilibre

Pour qu'une stratégie de redressement ait des chances raisonnables de réussir et d'atteindre ses objectifs, il faut que le taux de change, mécanisme essentiel des échanges, prépare et consolide ses acquis.

La fixité du taux de change au Liban du fait de son indexation au dollars depuis près de quinze ans a soulevé des polémiques sans fin sans déboucher sur une solution constructive. Le pays n'est pas préparé au flottement de sa monnaie. La conjoncture minée par la récession le rend encore plus hasardeux. Cependant le maintien du régime de fixité absolue ne permettrait ni le redressement des échanges ni la reprise économique.

En préconisant la flexibilité du taux de change nous faisons allusion à un système plus à même de s'adapter aux conditions

actuelles de la productivité, et d'enregistrer chemin faisant les progrès réalisés dans le domaine.

Un tel régime serait le « BBC⁷⁰ » préconisé par John Williamson, et adopté dans la majorité des pays émergents. Une adaptation aux pays du MENA a fait l'objet d'une conférence récente de l'auteur de ce régime⁷¹.

Le modèle se base essentiellement sur le choix des devises devant constituer le panier de réserves. La répartition doit autant que possible refléter le poids relatifs des échanges avec les pays titulaires. Les pays qui indexent leur monnaie à une devise unique doivent fatalement subir toute instabilité éventuelle à laquelle cette devise s'expose. Indexée au dollar alors que les échanges se font essentiellement avec l'UE, la livre a subi une inflation importée avec la hausse de l'euro qui a poussé les autorités à pratiquer une déflation durement ressentie par les secteurs de production.

La seconde caractéristique du modèle est une large bande autour d'un cours central, permettant au taux de change de flotter en fonction de l'évolution des échanges et des objectifs impartis. L'amplitude actuelle du régime prévoit une latitude de flottement de 10% au dessus et/ou au dessous du taux de référence. Quand un Etat décide de défendre le taux de change à un niveau déterminé, il est rare que le niveau fixé soit le niveau rationnel susceptible de favoriser l'équilibre macro-économique. En définissant plutôt une bande plus large, la défense a beaucoup plus de chance de soutenir un cours opportuniste.

La troisième caractéristique est le fait de modifier le cours très progressivement. Quand le cours est appelé à évoluer sous la pression du marché ou en réaction à un différentiel inflationniste ou un gap de productivité, de légers mouvements consécutifs sont moins déstabilisant qu'une profonde variation. Surtout qu'un effet défavorable sur les transferts peut être redressé par le taux d'intérêt.

Ce régime n'est pas en contradiction avec le contrôle de l'inflation quand le choix du cours de référence est conséquent avec l'objectif inflation défini dans la politique de départ. Ceci est d'autant plus important que « l'inflation contrôlée » est devenu le système le plus répandu dans les pays émergents pour la maîtrise des facteurs macro-économiques.

70. "Basket of currencies, Broad Band and Crawling.", de John Williamson, Senior Fellow, Institute for International Economics.

71. Conférence annuelle de l'Economic and Social Forum, Le Caire, Décembre 2005.

D'après le modèle développé par Krugman - Figure 9 - l'existence d'une plage où peut évoluer le taux facilite sa stabilisation. En effet quand le taux atteint l'extrémité de la bande, la spéculation anticipe l'action de l'Etat et le ramène d'elle-même au niveau de référence.

Les éléments qui influent sur la détermination du taux de référence sont le Revenu National - considéré en situation de plein emploi - et le taux de change réel. Williamson recommande la détermination d'un taux susceptible d'équilibrer la balance des échanges. En effet pour les pays en voie de développements l'objectif majeur est la maximisation du taux de croissance en vue d'accélérer le développement. Un taux de change compétitif favorise l'investissement. D'autres préfèrent adopter un taux de référence qui reflète le plus possible le pouvoir d'achat réel de la monnaie⁷².

Conclusion

La « balance des échanges », telle que définie, se distingue de la balance commerciale par la prise en compte des services rendus et/ou reçus de l'extérieur, et de la balance des comptes par l'omission des transferts de revenus. Ainsi définie la balance des échanges est conséquente avec les opportunités d'emploi dans le pays.

Par rapport aux années qui ont précédé les troubles, le pays a connu un recul important de sa productivité attribué principalement à la longue récession qu'il a enduré. Une amélioration de l'emploi est donc susceptible de normaliser la productivité et d'améliorer sensiblement la compétitivité de l'économie libanaise.

Des trois objectifs stratégiques interdépendants - l'équilibre de la balance des échanges, l'emploi et la productivité - l'emploi est le facteur le plus opérationnel et devrait servir de critère aux mesures qu'il conviendrait de prendre pour renouer avec la croissance.

Le niveau de la dette publique ne permet pas de latitude budgétaire ou fiscale, une amélioration de la balance des échanges serait un puissant facteur de relance économique. Le cas est loin d'être désespéré ; la couverture des importations par les exportations est déjà de l'ordre de 44% si l'on incorpore le tourisme⁷³, et vraisemblablement bien meilleure compte tenu de l'ensemble des services.

72. Purchase Power Parity - PPP.

73. Cf. Tableau - 3.

Il est une forte présomption que l'amélioration de la balance commerciale se répercute automatiquement sur les services, ne serait ce que du fait d'un meilleur contrôle des coûts. Aussi, l'une des particularités du commerce extérieur est que, à l'exception des produits naturels, ou ceux liés à une économie d'échelle ou à des technologies non à la portée de la nation, les pays exportent paradoxalement le mieux les produits qu'ils importent le plus. Enfin il est plus aisé de majorer l'exportation des produits qui s'exportent déjà assez bien, plutôt que ceux qui ne répondent pas assez à la demande extérieure. Les chiffres du commerce extérieur en 2005⁷⁴ indiquent les produits vedettes les plus susceptibles d'expansion. .

Considérés en fonction de leur poids à l'exportation, on peut retenir dans l'ordre : Les machines et instruments électriques, les articles de base métal, les produits agro-alimentaires, les produits chimiques et assimilés. Tous ces produits représentent un chiffre à l'exportation entre 20 et 45% de leur importation ; ce qui présume qu'une amélioration de la compétitivité peut non seulement augmenter le chiffre d'exportation mais également la satisfaction du marché domestique, réduire l'importation et contribuer à l'équilibre de la balance.

La performance de ces produits peut servir également d'indicateur du succès de la stratégie de redressement de la balance des échanges. Cette stratégie, indexée à l'emploi est fondée sur la relance de l'activité, l'amélioration de la productivité et la rationalisation des coûts. Elle nécessite un régime flexible du taux de change. Le régime recommandé admet une plage de 10% au dessus ou au dessous du taux de référence. L'expérience a démontré que cette plage est stabilisatrice, car une fois que le cours atteint le bord, la spéculation anticipe l'intervention de l'autorité monétaire et le ramène d'elle-même au taux de référence.

Enfin le taux de référence le plus efficace, compte tenu de l'objectif emploi, est celui qui réalise l'équilibre de la balance des échanges.

74. Cf. Tableau - 8.

Table - 7 - 4 Years IMPORT by section, in Mn. USD

HS	Description	2002	2003	2004	2005	Average	Pct.
1	Live animals; animal products	382	419	453	428	421	5.20%
2	Vegetable products	336	383	441	384	386	4.77%
3	Animal or vegetable fats and oils	45	53	74	83	64	0.79%
4	Prepared foodstuffs; beverages, tobacco	475	477	527	530	502	6.21%
5	Mineral products	974	1,190	2,068	2,226	1615	19.96%
6	Products of the chemical or allied industries	633	716	828	820	749	9.26%
7	Plastics and articles thereof, rubber	239	259	349	357	301	3.72%
8	Raw hides and skins, leather, furskins	34	34	40	42	38	0.46%
9	Wood and articles of wood; wood charcoal; cork	100	109	139	136	121	1.50%
10	Pulp of wood; paper and paperboard	190	233	272	264	240	2.96%
11	Textiles and textile articles	424	434	508	486	463	5.72%
12	Footwear, umbrellas, artificial flowers	73	72	83	66	74	0.91%
13	Articles of stone, plaster, cement, glass	130	135	168	163	149	1.84%
14	Pearls, precious stones and metals	300	302	527	491	405	5.01%
15	Base metals and articles of base metal	380	471	596	651	525	6.48%
16	Machinery, electrical instruments	863	873	1,109	1,061	977	12.07%
17	Vehicles, aircraft, vessels, transport equipment	572	696	843	809	730	9.03%
18	Optical, photo, medical, musical instruments	132	157	175	160	156	1.93%
19	Arms and ammunition; parts and accessories	9	8	7	6	8	0.09%
20	Miscellaneous manufactured articles	153	146	185	171	164	2.02%
21	Works of art, collectors' pieces and antiques	2	3	5	7	4	0.05%
	Total	6,446	7,170	9,397	9,341	8,089	100.00%

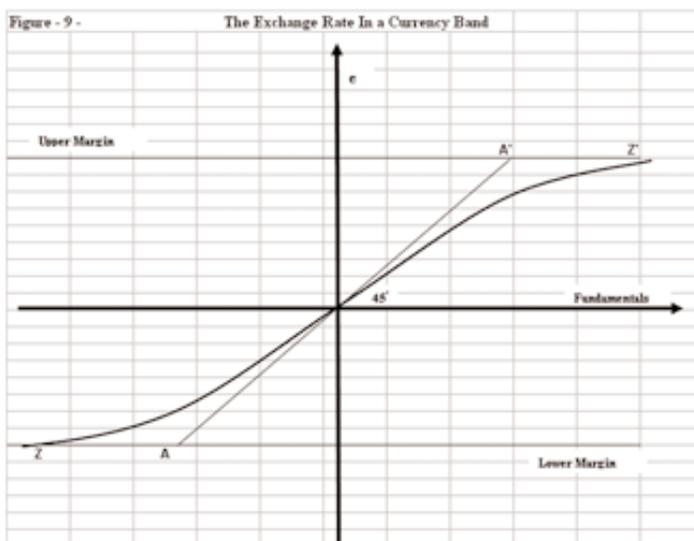
Source: Lebanese Custom's Authority

**Table - 8 -
TRADE 2005 in Mn.USD**

HS	Description	IM- PORT	%	EX- PORT	%	Exp/Imp.
5	Mineral products	2,226	24%	126	7%	5.66%
15	Base metals and articles of base metal	651	7%	276	15%	42.40%
6	Products of the chemical or allied industries	820	9%	163	9%	19.88%
2	Vegetable products	384	4%	77	4%	20.05%

4	Prepared foodstuffs; beverages, tobacco	530	6%	191	10%	36.04%
10	Pulp of wood; paper and paperboard	264	3%	116	6%	43.94%
13	Articles of stone, plaster, cement, glass	163	2%	52	3%	31.90%
16	Machinery; electrical instruments	1,061	11%	314	17%	29.59%
9	Wood and articles of wood; wood charcoal; cork	136	1%	22	1%	16.18%
7	Plastics and articles thereof; rubber	357	4%	78	4%	21.85%
20	Miscellaneous manufactured articles	171	2%	58	3%	33.92%
11	Textiles and textile articles	486	5%	82	4%	16.87%
3	Animal or vegetable fats and oils	83	1%	14	1%	16.87%
8	Raw hides and skins, leather, furskins	42	0%	14	1%	33.33%
17	Vehicles, aircraft, vessels, transport equipment	809	9%	22	1%	2.72%
1	Live animals; animal products	428	5%	9	0%	2.10%
21	Works of art, collectors' pieces and antiques	7	0%	9	0%	128.57%
12	Footwear, umbrellas, artificial flowers	66	1%	18	1%	27.27%
14	Pearls, precious stones and metals	491	5%	224	12%	45.62%
18	Optical, photographic, medical, musical instruments	160	2%	17	1%	10.63%
19	Arms and ammunition; parts and accessories	6	0%	0	0%	0.00%
	Total	9,341	100%	1,882	100%	20.15%

Source: Lebanese Custom's Authority



Source: Krugman (1992, Fig., 2.I)⁷⁵

75. In John Williamson: "Basket of currencies, Broad Band and Crawling."

CHAPITRE 11

Promotion des petites et moyennes entreprises

Ce rapport fut établi par la commission de politique économique du Conseil Economique et Social, au bout de trois mois de réunions hebdomadaires avec les représentants des organismes économiques.

Le conseil a été saisi en 2002 par l'association des commerçants attirant l'attention sur la déconfiture d'un nombre de plus en plus élevé d'entreprises, et les conséquences sur le plan de la production nationale et de l'économie.

La commission a estimé qu'elle ne pouvait traiter le problème à moins de disposer d'informations crédibles que seules les représentants des secteurs peuvent fournir à temps; c'est pourquoi elle a décidé de les associer à son travail.

La situation décrite tout au long de ce rapport et les propositions formulées sont nécessairement le fruit de l'expérience des managers qui ont contribué à ce travail. Seules les positions qui ont recueilli un large consensus ont été retenues. D'autres devaient faire l'objet d'études ultérieures.

Le rapport devait aboutir à deux projets jugés critiques: le premier destiné à améliorer la productivité du secteur industriel par l'encouragement à la fusion des petites et moyennes entreprises; le second, destiné à alléger la dette des entreprises en difficulté du fait des pertes accumulées et des intérêts élevés subis.

Ce rapport a été remis aux membres de l'assemblée générale ainsi qu'aux représentants des associations participantes; cependant il n'a pas fait l'objet d'un vote étant par nature soustrait à la procédure.

De l'analyse de la situation des entreprises du secteur privé on a pu déduire les constatations suivantes:

- o Un recul de la demande globale dû à la baisse du pouvoir d'achat des ménages et à la hausse du chômage.
- o L'ouverture au commerce international avant la mise à niveau des entreprises, et avant de prendre les mesures nécessaires à mettre l'économie à l'abri du dumping et de la concurrence déloyale.
- o Le resserrement du crédit même aux entreprises les plus rentables.
- o La hausse des coûts du fait du recul de la production et du tarif élevé des intrants surtout l'énergie et les services publics.
- o L'accumulation des pertes et des dettes, forçant un nombre grandissant d'entreprises incapables d'affronter leurs obligations à fermer.

Dans ces conditions, toute politique de relance serait certainement handicapée par le resserrement continu de la capacité nationale de production; les mesures incitatives se transformeraient en inflation, la production ne pouvant plus suivre la demande.

Par conséquent, il est nécessaire de préserver les entreprises en activité, surtout que les entreprises les plus rentables sont également les plus vulnérables à la crise en raison même de leur dynamisme. Les nouveaux investissements ne peuvent jamais compenser l'effondrement de la capacité de production. Et malgré tous les efforts fournis pour attirer de nouveaux investissements, ils demeurent très réduits à cause du coût d'opportunité élevé déterminé par le taux d'intérêt structurel élevé dans le pays.

Les deux facteurs les plus importants à la survie des petites et moyennes entreprises semblent être:

- o Séparer les engagements anciens, provenant des pertes et taux d'intérêt très élevés qui paralysent l'activité des entreprises ; des nouvelles facilités nécessaires à la poursuite d'une activité rentable.
- o Faciliter la fusion dans le secteur industriel afin de bénéficier des économies d'échelle et atteindre les capacités de gestion et de marketing nécessaires pour pénétrer le marché international. Ce programme pourrait s'étendre plus tard à plusieurs autres secteurs.

Ces deux premières étapes limiteraient la détérioration de la capacité productive du pays. D'autres mesures positives peuvent être prises afin de stimuler les PME, soutenir les secteurs productifs et leur permettre de faire face à la globalisation; elles nécessitent une recherche plus approfondie dans domaines concernés.

Préliminaire

Le Conseil économique et social a effectué un sondage en automne 2002 sur les petites et moyennes entreprises au Liban, afin d'évaluer la situation, et d'établir des mesures visant à soutenir la survie des entreprises menacées par la récession qui sévit depuis plusieurs années. Plusieurs représentants du secteur privé ont été associés à ce travail. Selon leur meilleure estimation, les PME au Liban contribuent à 80% de la production nationale. Les micro entreprises ont été identifiées dans cette étude en tant que celles employant moins de 10 personnes dont le propriétaire, avec deux sous-groupes : de 1 à 4 et de 5 à 9 ; les petites entreprises de 10 à 49, avec deux sous-groupes : de 10 à 19 et 20 à 49.

Le sondage s'est limité à ces deux secteurs parce qu'ils couvrent plus de 80% de l'activité du secteur privé. Le Liban s'est largement ouvert à la globalisation ; un marché équilibré et dynamique devrait tôt ou tard abriter des entreprises ayant des avantages compétitifs semblables à ceux de ses partenaires commerciaux, et par conséquent se situer sur la même échelle économique. Des structures compétitives devraient raisonnablement comprendre une masse beaucoup plus importante d'entreprises moyennes 50 à 249 employés, ce qui n'est pas encore le cas.

Approche macroéconomique

Quelles que soient les raisons, la stagnation reflète d'habitude une baisse de la demande globale. C'était le cas du Liban pendant des années malgré un programme de reconstruction ambitieux. La raison principale était le taux d'intérêt réel élevé imposé à l'économie, apparemment pour financer le déficit du budget et maintenir le taux de change de la livre. L'effet direct devrait réduire la consommation privée et faire fuir l'investissement, piégeant l'économie dans une phase permanente de récession. Les économies modernes ne sont pas censées souffrir d'une demande inadaptée pour des périodes prolongées; des mesures monétaires ainsi que des mesures fiscales si nécessaire, peuvent toujours ramener la croissance, surtout à partir d'une position de faible inflation et lorsque la hausse des prix intérieurs est limitée par la présence d'une capacité de production excédentaire. C'est ce qui est généralement observé à travers les pratiques visant à limiter des fluctuations du cycle économique et/ou corriger les déviations résultant des pratiques erronées qui affectent l'économie.

BASIC REAL INTEREST RATE & OPPORTUNITY COST OF CAPITAL, Lebanon 1992-2004

Leb.	Eurobonds/ years		LBP TBs/ months			Bank Deposits		Bank Loans		Internal		Interest		Opport	
	5	7	10	15	3	6	12	24	LBP	USD	LBP	USD	Inflation	Rate	Cost
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	(1)	(2)
2004	6.5	7.8	8.6	9.5	5.2	6.3	6.3	7.8	7.5	3.7	11.3	8.5	(2.0)	11.2	18.0
2003	6.5	7.3	8.1	9.0	7.9	8.4	9.2	9.0	4.0	15.0	9.0	(1.0)	12.1	19.4	
2002	6.5	8.6	9.5	10.5	10.9	11.4	11.8	14.1	11.3	4.7	16.5	10.5	-	13.7	22.0
2001	6.5	9.0	9.8	10.8	10.9	11.4	11.8	14.1	10.8	5.3	17.5	11.3	0.8	13.5	21.8
2000	6.5	8.6	9.5	10.5	10.9	11.4	11.8	14.1	11.8	5.3	18.5	11.0	1.5	13.0	21.0

1999	8.0	9.0	10.0	10.5	11.4	11.8	12.0	16.0	12.3	6.0	19.8	11.0	2.3	13.3	21.4
1998	7.5	8.0	10.9	12.0	12.0	12.5	13.0	16.1	13.3	6.3	20.5	11.5	3.0	13.0	20.0
1997	8.5	9.9	10.9	12.0	12.7	12.5	13.0	16.1	12.8	6.5	19.5	11.8	8.0	7.8	12.5
1996	9.8	11.0	12.2	13.5	14.0	14.5	15.0	21.7	15.3	6.0	25.0	12.0	10.0	9.6	15.3
1995	9.8	11.0	12.2	13.5	14.7	15.5	16.0	22.0	14.5	6.0	21.0	12.0	5.0	13.3	21.4
1994	9.5	10.2	11.3	12.5	14.0	15.0	16.0	20.0	16.0	6.0	25.0	12.0	6.0	13.0	20.9
1993	9.5	10.2	11.3	12.5	17.0	17.5	18.0	23.6	15.8	6.0	30.0	12.0	8.0	13.9	22.3
1992					22.5	24.0	25.0	28.0	17.0	6.5	40.0	12.0	12.0	14.7	23.6
								Months	1	2	6	12			
								Libor USD	1.35	1.58	1.84	2.25			
Euribor	EUR	2.07	2.12	2.17	2.33										
								Years	2	5	10	30			
								US Treasury	2.56	3.65	4.49	5.23			
								Euro Govs	2.65	3.50	4.27	4.90			

Source BoL, June 2004

(1) Basic Interest rate: Simple average TBs 24m. Loans LBP and USD

(2) Opportunity cost of capital, base Telecom sector, year 2000 HSBC report

Lorsque la récession dure longtemps, elle provoque la stagnation du PIB à cause de l'émigration de la main-d'oeuvre et l'effondrement d'un nombre de plus en plus élevé d'entreprises et la perte de leurs investissements. Ainsi, un nouvel équilibre s'établit dans les limites de la capacité de production encore disponible. Renforcer la demande pourrait alors provoquer l'inflation au lieu d'une reprise économique.

Par conséquent, il était nécessaire de connaître la réalité du secteur privé. Il s'est avéré, dans le sondage conduit en parallèle à l'étude, que la production de la grande majorité des entreprises était très inférieure à leur capacité et qu'un grand nombre d'entre elles était déjà à l'arrêt; les anticipations des entrepreneurs étaient des plus sombres. La promotion de nouveaux investissements pour compenser l'échec d'un si grand nombre d'entreprises manquait de réalisme. Il n'était plus question d'une politique économique encourageant des secteurs et/ou des activités spécifiques, mais de mesures qui devraient être prises afin de préserver la capacité productive de la nation jusqu'à la mise en œuvre d'un plan de relance.

Expectation of the firms' managers, according to workforce category

	Increase Production	Stable	Decrease Product.	Closing for lack of sales	Closing for debts	Other	No answer	Total
1-4	16,640	21,760	76,160	25,600	4,480		1,920	146,560
5-9	1,975	948	8,058	1,027	474	158	237	12877
10-19	624	720	1,776	480	96	48	192	3936
20-49	420	210	700	140			105	1,575
50 +	434	62	124	124			93	837
	20,093	23,700	86,818	27,371	5,050	206	2,547	165,785

Source: Economic and Social Council "Small and Medium Enterprises"

Les principaux critères de soutien

La commission ne s'est pas étendue sur la situation macroéconomique afin de focaliser la recherche sur la situation des entreprises. Cependant, il est nécessaire de mentionner le souci des participants dans le but de mettre en relief les phénomènes qui caractérisaient le plus la situation.

Selon les représentants du secteur privé, l'économie souffre d'un déséquilibre structurel résultant des taux d'intérêt élevés administrés au cours des années, et imposés pour financer le déficit budgétaire et maintenir le taux de change indexé au dollar. Le résultat fut une baisse continue de la demande globale et un impact négatif sur la production, provoquant le chômage et l'émigration pendant des années. La situation économique fragile combinée avec la lourde dette publique menaçait la stabilité économique et sociale.

Les entreprises sont entravées par les obstacles suivants :

- o La diminution du pouvoir d'achat des particuliers et des ménages et ainsi, la baisse de la demande globale. Une des raisons principales de la détérioration de la demande fut la hausse des taxes indirectes, notamment la TVA; aussi bien que l'élimination des droits de douane pour la protection de l'industrie, qui a largement affecté les salaires et autres revenus du secteur.
- o La diminution de la compétitivité comme résultat de la chute des chiffres d'affaires de la plupart des secteurs, en plus de la hausse du coût des services publics et du coût de la vie dans le pays.

- o La politique monétaire restrictive maintenue dans le but de préserver le taux de change de la livre, qui contraint même la plupart des secteurs profitables à réduire leur activité dans les limites des crédits disponibles. En outre les crédits dans le secteur privé ont diminué en 2001 d'environ 13.7% en dépit des intérêts payés, et depuis au moins cinq ans, le financement global du secteur privé n'a pas augmenté, même pas pour le montant des intérêts cumulés alors que les dépôts ont augmenté en moyenne de 10% par an. De plus, le défaut de paiement du trésor aux créanciers locaux, notamment les hôpitaux, les entrepreneurs, les expropriations, la sécurité sociale etc. a étendu la crise financière au secteur privé, augmentant les déficits et les défauts de paiement.
- o Les taux d'intérêt administrés, et le risque qu'ils représentent pour l'économie ont déterminé un coût d'opportunités de plus de 20%. Le retour sur investissement est devenu prohibitif, même pour des projets à faible risque, y compris les entreprises publiques en voie de privatisation.

Costs increase between 1997 and 2002

	< 10%	10-20%	20-30%	30-40%	40-50%	50-60%	> 60%	No ans	Total
1 - 4	16,000	35,200	23,040	7,680	7,040	2,520	7,040	48,000	146,560
5 - 9	1,185	2,923	1,896	869	474	632	632	4,266	12,877
10 - 19	816	432	573	336	240	144	48	1,344	3,936
20 - 49	210	420	210	70	35		70	560	1575
50 +	62	217	93		62		31	372	837
	18,273	39,192	25,815	8,955	7,851	3,336	7,821	54,542	165,785

Source: Economic and Social Council "Small and Medium Enterprises"

Selon des sources gouvernementales en 2002, la raison principale de la récession prolongée était le manque de confiance causé par le retard des réformes. Elles affirmaient que les réformes financières et administratives mèneraient à une baisse de la dette publique et réduiraient le taux général d'intérêt. Ceci pourrait conduire au renforcement des investissements, au soutien de la demande et à la relance. Ils ont de même annoncé que le PIB avait atteint 20 milliards de dollars et non 16 milliards, chiffre généralement admis à l'époque.

En contrepartie, un grand nombre d'experts considéraient que les réformes administrative et financière, malgré tous leurs avantages, n'étaient pas des mesures de relance de l'économie, et pouvaient mener de la récession à la dépression. La seule méthode de rétablissement serait d'alléger la pression systématique exercée sur la masse monétaire et de libérer sans délai les taux d'intérêt de sorte que le taux d'intérêt réel puisse se démarquer du niveau qui empêche l'investissement, et permettre à l'économie de redémarrer. D'autre part, la stabilité du taux de change reste dépendante du succès des réformes administratives et financières.

Il est clair que, en cas de reprise économique, et indépendamment de l'efficacité des politiques économiques favorisant la reprise, elle ne peut se matérialiser tant que le secteur productif n'est pas à même de répondre à la demande et augmenter la production, c.-à-d., devienne capable de dépasser les obstacles qui limitent l'utilisation de la capacité productive disponible.

L'approche de la crise économique par le secteur privé

Il est important de tenir compte de l'opinion des représentants du secteur de production et d'autres spécialistes de la communauté des affaires. En fait, les entrepreneurs gèrent les activités économiques suivant leurs propres anticipations. Selon les représentants des secteurs, nous devrions favoriser l'approche suivante :

D'abord, "il est impératif de reconnaître l'existence même de la crise et d'être transparent au sujet de la vraie situation économique". Ceux qui soutiennent ce point de vue, considèrent que la plupart des obstacles auxquels font face les entreprises et même toute l'économie, résultent du fait que les problèmes sont négligés et qu'en conséquent, personne ne cherche à les résoudre. Ainsi, ils continuent à cacher la réalité afin d'éviter plus d'anticipations défavorables.

En second lieu, "qu'ils soit clair que les associations économiques sont également responsables envers l'économie entière" ; le comportement de n'importe quel syndicat ou association professionnelle est directement lié à l'intérêt public et non limité aux aspects techniques de la profession ou aux avantages particuliers. Ainsi, l'activité de ces organismes devrait être considérée dans le cadre du bien être général, et un équilibre dynamique entre les divers secteurs doit être maintenu notamment à court terme; et naturellement si des jugements erronés ont provoqué des mesures préjudiciables à l'un ou l'autre des secteurs, le rôle de la politique doit restaurer l'équilibre.

Troisièmement : “seules les mesures limitées, dans les capacités de la nation, ont une chance d’être mises en application”. Les problèmes et les suggestions peuvent être nombreux, mais la fragilité des entreprises et les dangers de plus en plus réels exigent des mesures immédiates, et de préférence aux coûts les plus bas. Les représentants du secteur privé comprennent que les propositions coûteuses, même si elles sont efficaces, ne seront considérées par aucun gouvernement tenant compte de la dette publique. Par conséquent, le réalisme mène à des solutions qui relèvent plus de l’ingénierie financière que de l’investissement pour sauver le secteur de production avant qu’il ne soit trop tard.

Analyse et conclusions

1. Consommation: Baisse de la demande globale

- o Dans la première partie de l’équilibre économique, nous observons une baisse de la demande globale, ce qui requiert l’étude de tous les composantes de la demande notamment (1) la consommation, (2) le pouvoir d’achat des ménages, (3) l’investissement, (4) les dépenses publiques, et (5) la balance des paiements.
- o Au niveau de la consommation, le premier indicateur de la demande globale, nous notons un grand recul des ventes depuis début février 2002, en dépit de l’activité touristique relativement élevée, des facilités accordées pour l’acquisition des marchandises durables, et des programmes de logement en faveur des personnes à faible revenu.
- o L’élimination de la protection du secteur industriel a causé la disparition d’une partie des revenus non compensés dans d’autres domaines et la demande a par conséquent été affectée. D’ailleurs, la TVA a fortement pesé sur le pouvoir d’achat des citoyens.

Les entrepreneurs savent qu’ils sont les premiers responsables du salut de leurs entreprises. Ils n’attendent pas trop du gouvernement et demandent, en priorité, la réduction de la pression des politiques publiques sur le secteur privé. L’un d’entre eux a résumé la question par « laissez les entreprises en paix », étant donné que le secteur de production serait en meilleure position pour faire face à la crise si les obstacles administratifs, financiers, et monétaires sont réduits.

Les anticipations sont beaucoup plus influencées par la crainte de la dépression que par l’espoir d’un rétablissement.

Output Expectations in 2003	Decrease of Production	Increase of Production	Stable	No answer	Total
Building & Real estate	1,710 44.17%	1,473 38.05%	48 1.24%	640 16.53%	3,871 100%
Trading	73263 72.75%	16004 15.89%	3906 3.88%	7535 7.48%	100708 100%
Agriculture	6,483 95.35%	189 2.78%	79 1.16%	48 0.71%	6,799 100%
Tourism & hotel & Restaurant	4,926 63.82%	1,837 23.80%	206 2.67%	750 9.72%	7,719 100%
Health & Insurance	1,394 31.94%	1,514 34.69%	640 14.17%	816 18.70%	4,364 100%
Industry	18,647 74.31%	4,634 18.47%	1,503 5.99%	311 1.24%	25,095 100%
Personal Services	11,258 92.24%	754 6.18%	114 0.93%	79 0.65%	12,205 100%
Other sectors	3,599 71.64%	1,425 28.36%			5,024 100%
Total number of firms	121,280 73.15%	27,830 16.79%	6,496 3.92%	10,179 6.14%	165,785 100%

Source: Economic and Social Council "Small and Medium Enterprises"

2. Confiance: augmentation du risque de production

- o Indépendamment du secteur bancaire, l'impression commune est que les perspectives de rendement sont presque inexistantes dans l'économie libanaise, ce qui limiterait les investissements ipso facto.
- o Certains considèrent que la croissance sera impossible avec l'effondrement d'un grand nombre d'activités industrielles et agricoles, parce que ces secteurs sont non seulement une source de revenu, mais également la source de nombreux services complémentaires sur le marché qui seraient affectés par leur déclin.
- o Le problème financier serait plus grave à l'avenir à cause des nouvelles conditions pour la gestion des risques prévues dans « Bâle 2 ». Déjà, et en plus du taux élevé de la réserve obligatoire, la banque centrale attire en grande partie, par des taux d'intérêt élevés, les dépôts libres forçant l'effet d'éviction financière du secteur privé.
- o Le développement du secteur bancaire au moyen de la fusion, mène à une amélioration de la gestion des capitaux non du financement

des entreprises. De plus, le manque d'intérêt concernant le financement des entreprises augmente, et les banques se spécialisent dans les activités de détail en plus de l'investissement systématique dans les bons de trésor.

- o Le total des prêts donnés au secteur privé est inférieur à 80% du PIB malgré l'absence totale de marchés financiers au Liban. Les entreprises peuvent difficilement survivre en l'absence de financement adéquat et des taux d'intérêt prohibitifs.
- o Les dernières années ont été témoin d'une grande stabilité des salaires et des prix. Cependant, les entreprises dans beaucoup de secteurs ont commencé à ajourner le paiement des salaires et des engagements, et la plupart d'entre elles ont renoncé aux allocations sociales comme le transport et les bourses d'étude. De plus, les allocations, qui constituent une grande partie du salaire dans le secteur public, ont été arrêtées dans la majorité des administrations.
- o Il n'y a pas de statistique précise concernant le chômage. On estime généralement que le taux est entre 20% et 30%. Ce chiffre comprend toutes les personnes disposées et capables de travailler, entre 18 et/ou après leurs études et 64 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes, qui ne trouvent pas d'emploi. Les jeunes qui cherchent un premier emploi ne sont pas inclus. Ceux qui ont les dernières années faute d'emploi sont aussitôt exclus de ce nombre.
- o L'économie libanaise souffre des coûts élevés anormaux dus au manque de productivité et aux prix élevés des services publics. En fait, la récession durable a conduit la plupart des entreprises à travailler de plus en plus au dessous de leur capacité optimale de production, et a de ce fait régulièrement augmenté le coût de production.
- o Le retard technologique augmente de plus en plus en raison de l'émigration des travailleurs qualifiés et de la diminution des investissements.

3. *Contrainte financière*

- o Les provisions pour créances douteuses ont atteint auprès des banques des chiffres record, (presque 20% du total des prêts au secteur privé) et le financement des entreprises n'a pas augmenté en 2001 malgré un taux d'intérêt cumulé de 13.7%.
- o La détérioration de la situation financière d'un nombre croissant d'entreprises, associée à l'opportunité quasi illimitée d'investir dans les bons de trésor a entraîné le retrait des banques du secteur de production.
- o Le manque de financement a encouragé la pratique illégale des chèques déferés qui circulent sur le marché avec une échéance de plus de 6 mois.

- o Les coûts financiers étaient très élevés et les banques plaçaient leurs fonds en bons du trésor en dollar américain à 10.5%, alors que des bons fédéraux étaient offerts aux Etats-Unis à 1.5% et pour la même période.
- o Le coût des dépôts au Liban est devenu élevé et le volume des opérations bancaires limité, ce qui a motivé une marge excessive - au-delà de 5% - majorant d'autant le coût du financement aux entreprises.
- o L'augmentation récente des marchandises et des prix de services suite à la TVA, et l'augmentation de quelques impôts indirects ont élevé le coût de la vie et réduit le pouvoir d'achat des salaires réels, créant des problèmes inattendus entre les entreprises et leurs employés.

4. Le commerce international

- o Le Liban a perdu une grande partie de sa compétitivité, ce qui apparaît clairement non seulement dans la balance commerciale mais également dans la balance courante qui trace le mouvement des opérations invisibles comme le tourisme et d'autres services.
- o Tout progrès dans le chiffre des exportations reste minime comparé à l'effort et à l'investissement industriels dans ce domaine, en plus du soutien d'IDAL aux exportations agricoles. De plus, le volume global des exportations physiques couvre un maximum de 10% des importations.
- o Les accords commerciaux signés avec un certain nombre de pays constituent une vraie menace du fait du manque de compétitivité de la production libanaise.
- o Il est clair que l'échange croissant avec la Syrie suite à l'accord en vigueur et au rapport de voisinage, impose une homogénéisation des coûts, principalement pour les services publiques, afin de tirer bénéfice de l'expansion des marchés, autrement il aura des conséquences négatives pour le Liban.
- o L'Accord d'Association à l'Union Européenne a été homologué sans aucune mise à niveau de nos capacités industrielles et agricoles.
- o Les principaux concurrents du Liban, notamment la Syrie, l'Égypte, les Emirats Arabes Unis et la Turquie font preuve d'avantages compétitifs très au delà du Liban dans la plupart des secteurs de production.

La détérioration des entreprises

Cette section relate la performance des entreprises dans l'environnement

économique décrit plus haut. Les problèmes sont abordés de nouveau mais dans une perspective différente. La politique économique cherche généralement à faciliter la croissance et à assurer autant que possible une distribution équitable du revenu; alors que les entreprises cherchent à développer leur compétitivité, augmenter leur part du marché et maximiser leurs bénéfices. Il est certain que les politiques publiques ont un effet sur la tendance de l'économie, mais seules les initiatives privées décident de la production des biens et services. Malgré le gaspillage qu'elle provoque, l'économie de marché s'est avérée le système le plus efficace pour créer la richesse et la croissance.

Le savoir-faire et le capital accumulés le long des années constituent le potentiel économique de la nation et sa manière de réaliser la croissance et le développement. Les entreprises efficaces s'épanouissent tandis que les non profitables disparaissent; le critère du bénéfice indique la performance. En temps normal, la productivité élevée des entreprises efficaces et les nouveaux investissements plus adaptés au changement économique compensent largement la perte causée par les entreprises qui disparaissent ; alors que durant les périodes de récession, le rétrécissement de la demande élimine bien plus d'entreprises que l'évolution économique normale, et se traduit par une recrudescence du chômage, qui menace la production et la croissance.

Dans des circonstances normales, le marché mène à la prospérité en éliminant des activités désuètes et en contribuant à la prospérité des entreprises les plus efficaces. Le chômage technique et l'effondrement des entreprises marginales sont le prix normal de l'amélioration de la productivité et de la croissance. Cependant en période de crise, les entreprises les plus dynamiques deviennent les plus vulnérables, principalement à cause de leur haut niveau d'endettement qui résulte de la forte demande de leurs produits ; et les techniciens et professionnels les plus qualifiés dans presque tous les secteurs sont les plus enclins à l'émigration.

Il devient alors difficile de déterminer quelles sont les activités les plus viables, alors que la comparaison avec d'autres économies n'apporte qu'une aide minimale puisque chaque économie a ses propres spécificités. Pour cette raison, le soutien sélectif fourni à des secteurs spécifiques et/ou des entreprises pendant la période de crise a toujours manqué le but et échoué dans la réhabilitation des bénéficiaires. La seule stratégie raisonnable en période de crise est de fournir des chances égales à tous les secteurs et entreprises jusqu'à ce que la situation se rétablisse et que le marché récupère sa capacité pour effectuer les sélections adéquates selon les nouvelles structures de l'économie.

Avec l'expansion de la crise, les difficultés ont certainement atteint un grand nombre de secteurs productifs, voire tous. Et les entreprises les plus dynamiques sont probablement les plus gênées par la situation prédominante du marché :

- a. Le secteur du tourisme a joui d'une amélioration limitée mais seulement pour les entreprises pionnières, sans effet sur le reste du secteur. Cela est dû au fait que les activités sont apparemment limitées aux congrès d'hommes d'affaires, aux voyages des jet set, au tourisme des gens très aisés, et à l'estivage dans les régions conventionnelles mais sans contact avec le réseau économique local à part les hôtels cinq étoiles et les restaurants.
- b. Les industries libanaises, principalement les entreprises souhaitant développer des marchés d'exportation, bénéficient de prêts bonifiés accordés par la banque centrale (environ 288 millions de dollars entre 1997 et fin 2002) afin de rénover leur équipement, cependant, les résultats se sont avérés décevants. Elles n'ont réussi à atteindre aucune cible concernant l'exportation à cause des coûts élevés de l'industrie libanaise et de son manque de fonds de roulement pour financer un chiffre d'affaires croissant, en plus des complications administratives onéreuses.
- c. Selon certains représentants du secteur privé, les racines du problème sont principalement les conditions découlant de la hâte à adhérer à l'accord d'association à l'Union Européenne et à la grande zone arabe de libre échange, avant la mise à niveau des entreprises et/ou la création d'un environnement national favorable à la productivité. D'une manière positive, ils réclament l'adaptation aux circonstances présentes, l'amélioration de la productivité de l'entreprise notamment pour les produits susceptibles de trouver des créneaux porteurs. Il faut être conscient que le problème ne se limite pas à l'exportation, le marché local présente presque les mêmes difficultés.
- d. La demande vis-à-vis des produits libanais est encore forte dans les marchés du Golfe, surtout lorsque ces produits sont bien démarchés et offerts à des prix compétitifs. Les consommateurs de cette région ont une préférence marquée pour l'étiquette libanaise et la distinguent des marchandises d'Extrême-Orient.
- e. Les PME subissent de nombreux obstacles et n'ont pas la capacité de résistance de la grande entreprise, qui peut faire face à ses pertes et fournir un financement alternatif si nécessaire, pour poursuivre ses opérations. La protection douanière a été soudainement

- éliminée sans que le secteur industriel ne soit consolidé, et sans établir des règles visant à défendre le marché intérieur contre certaines aberrations du commerce international, notamment contre le dumping ou même la concurrence déloyale de marchandises rejetées dans presque tous les autres marchés. En outre, le secteur supporte des frais fiscaux et sociaux relativement élevés et qui excèdent les frais des pays concurrents de la région.
- f. Au delà de leurs pertes, les entreprises libanaises ont souffert de l'accumulation de dettes à des taux d'intérêt élevés au cours des dix dernières années. Beaucoup d'entreprises sont désormais incapables de s'acquitter de leurs dettes sans liquider leur actif. Selon certains représentants du secteur privé, la situation actuelle est tout à fait exceptionnelle et devrait être considérée en tant que "force majeure" ; elle nécessite en premier lieu l'échelonnement des dettes anciennes afin que les entreprises puissent survivre dans des conditions saines.
- g. La disparition du fonds de roulement de la plupart des PME les prive de la survie si la liquidité n'est pas assurée de nouveau, d'une manière ou d'une autre. Par conséquent, les anciennes dettes accumulées devraient être isolées du nouveau financement nécessaire à la poursuite des affaires selon les besoins du marché. Les politiques publiques visant à combattre la récession ne peuvent pas se substituer à cette mesure ; il est donc indispensable de commencer par trouver une solution aux anciennes dettes pour réactiver les entreprises et éviter les tensions inflationnistes lors de la mise en route d'une politique de relance. Cette question nécessite une ingénierie financière ayant des objectifs et des moyens définis, capable d'affronter la masse des besoins en un temps très limité.
- h. Les industries n'ont pas été à même de se restructurer selon les conditions de la globalisation jusque là, et ont ainsi été marginalisées avec l'adhésion à l'Accord d'Association, aussi bien qu'à la grande zone arabe de libre échange.
- i. La productivité du secteur est considérablement entravée par le coût élevé de services publics, surtout l'énergie, et le coût des produits industriels au Liban excède systématiquement le coût des produits concurrents sur les marchés régionaux.
- j. Le Liban a perdu un de ses avantages compétitifs principaux : "la flexibilité et l'initiative" à cause du manque de coopération entre

- l'administration et les entreprises. Chaque mesure visant à réaliser un quelconque progrès dans l'environnement économique devient très compliquée dans la bureaucratie libanaise; et le malentendu entre l'administration et le secteur privé semble neutraliser la volonté et l'initiative dont l'économie a besoin.
- k. La liquidation coercitive ou volontaire a atteint des chiffres record qui ne font qu'augmenter à travers l'exécution des saisies et des jugements déclaratifs de faillite par les tribunaux. Cette question pourrait motiver beaucoup de liquidations volontaires, car les propriétaires d'entreprises craignent les liquidations forcées menant à l'effondrement de leurs capitaux.
 - l. Tout changement d'activité pendant une période de crise est rarement bénéfique, il mène le plus fréquemment à une position plus difficile; aussi, les conseils de restructuration ne peuvent être entendus que sur une base individuelle et dans un environnement économique normal. En outre, de telles tentatives d'orientation généralement assorties à des incitations des autorités mal éclairées n'ont jamais atteint des buts économiques valables dans un environnement récessif.
 - m. Les initiatives sont indispensables, si toutefois elles se limitent à soutenir les entreprises et offrent une égalité de chances à tous, particulièrement en aménageant le fardeau d'une dette encourue dans une situation économique exceptionnelle. De telles initiatives devraient permettre aux entreprises de continuer leurs opérations, contribuant au PIB, et créant plus d'emploi.
 - n. Le développement remarquable de l'économie dans le monde est fortement lié à la globalisation et aux marchés ouverts avec de nouvelles règles commerciales pour en tirer profit. Il est évident que les nouvelles conditions exigent des entités économiques compétitives pour pouvoir jouer le jeu. Les fusions de petites et moyennes entreprises sont la manière d'atteindre l'échelle minimum imposée par le nouvel environnement. Cela permettrait sans doute de réaliser un progrès important à la fois dans les économies d'échelle, la gestion et le marketing indispensables pour s'adapter aux nouvelles conditions.

Major findings concerning

the Production sector	Units	Original Figures	Revised Figures
Number of firms		181,298	165,785
Total workforce		716,211	880,000
Number of employees		449,927	704,000
Wages	US\$ 1000	2,062,318	4,480,000
Output	US\$ 1000	21,115,297	24,266,667
Added Value	US\$ 1000		14,560,000
Bank loans	US\$ 1000	4,297,447	14,000,000
Suppliers' credit	US\$ 1000	2,407,213	7,842,094
Due to the Administration	US\$ 1000	1,166,687	3,800,772
Debtors	US\$ 1000	2,688,760	8,759,303
Net Assets per unit	US\$ 1000	157,261	
Average employees per unit	US\$	3.95	4.25
Employed % total workforce		63%	80%
Average charges per employee	US\$	4,584	6,364
Average output per unit	US\$	116,467	146,374

Source: Economic and Social Council "Small and Medium Enterprises"

*Conférence: Pour un Environnement Favorable aux PME **

Recommandations du Séminaire

Le séminaire tenu au siège du Conseil Economique et Social a conclu ses activités en adressant ses remerciements au Conseil, au Ministère de l'Economie et du Commerce, et au Fond Economique et Social pour le Développement pour cette précieuse initiative. Il a souhaité un bon achèvement aux organisateurs notamment en ce qui concerne l'application des recommandations et la préparation d'un séminaire annuel semblable afin de veiller à la situation de plus près. Le séminaire a de même souhaité que le gouvernement nomme des membres du Conseil Economique et Social afin qu'il puisse jouer à plein son rôle dans le service de l'économie nationale et de la société.

Quant aux politiques générales

- 1- Le séminaire suggère au gouvernement de : préparer une politique de production à long terme visant à encourager la production à haute valeur ajoutée et à contribuer à l'amélioration du déficit de la balance courante ;
- 2- Réviser les mesures monétaires et fiscales de sorte à encourager la croissance des PME et d'en diminuer les charges ;
- 3- Favoriser le développement humain en introduisant les constituants de la base de l'initiative privée et de la gestion des ressources dans les curricula scolaires notamment ceux des cycles secondaires ;
- 4- Approuver le projet de fusion des petites et moyennes industries et encourager le clustering et la formation de réseaux de coopération et de savoir (networking) ;

Quant à l'environnement institutionnel et légal

- 5- Déterminer une définition légale des PME et déterminer leurs catégories ;
- 6- Créer des tribunaux supplémentaires qui étudient et résolvent les petits procès de façon rapide, efficace, et peu coûteuse, et simplifier les mesures concernant les notifications et les sommations ;
- 7- Réviser le code du travail de sorte à encourager l'embauche et à donner accès aux salariés à toutes les assurances sociales ;

- 8- Adopter le one stop shop pour accomplir toutes les formalités d'établissement de l'entreprise exigés par la loi ;
- 9- Assurer un paquet de motivations fiscales durant les premières phases de l'établissement des PME ;
- 10- Faciliter les mesures d'établissement des PME ;
- 11- Conduire des campagnes de sensibilisation aux lois et faciliter l'accès aux informations ;
- 12- Dispenser de l'impôt sur le revenu, les bénéficiaires résultant de la plus-value des actifs corporels et incorporels lors de la transformation des entreprises individuelles et des sociétés personnelles (en nom collectif, en commandite, à responsabilité limitée) en sociétés anonymes;

Quant au soutien et au développement des projets

- 13- Encourager la coopération entre le secteur public et le secteur privé afin d'adopter des mesures efficaces pour le développement des PME et demander au gouvernement et aux organismes concernés de les adopter ;
- 14- Encourager le clustering dans les secteurs qui jouissent d'avantages compétitifs et d'un pouvoir d'exportation, et orienter le travail des pépinières d'entreprises vers ces activités;
- 15- Etablir une coopération entre le gouvernement et les organisations professionnelles afin de créer des centres et des programmes de formation sur l'utilisation des techniques de pointe, qui renforcent la transparence et l'esprit de responsabilité;

Quant à la mise à niveau des entreprises

- 16- Adopter les normes européennes harmonisées comme normes libanaises afin de faciliter l'exportation vers le marché le plus important avec lequel traite le Liban, et qui dépasse 50% du volume total de son commerce extérieur ;
- 17- activer le rôle des laboratoires et créer des laboratoires modernes accrédités par toutes les parties ainsi que des centres capables de livrer des certificats selon les normes européennes harmonisées ;

- 18- Etablir une agence pour la promotion des exportations, ayant pour mission, entre autre, d'étudier les marchés extérieurs et de fournir aux entreprises locales, les informations nécessaires pour exporter la production agricole et industrielle ainsi que les services, encourager la participation aux foires internationales, et créer une banque d'informations spécialisée dans les normes et les mesures ;

Quant au soutien de l'activité économique de la femme

- 19- Œuvrer à établir une infrastructure qui encourage le travail de la femme, notamment créer des garderies pour le matin et l'après-midi.... ;
- 20- Promouvoir et soutenir des associations des femmes d'affaires et de cadres dans les secteurs public et privé, et encourager l'ouverture et l'adhésion aux réseaux internationaux ;

Quant au financement des PME

- 21- Réviser le cadre législatif concernant le financement des PME afin de réduire les garanties requises de la part des créanciers. Créer des fonds de garantie ayant l'expertise nécessaire pour évaluer le bilan des entreprises et leur assurer des prêts sans nécessiter de garanties réelles.
- 22- Encourager les banques à développer les services financiers et créer de nouveaux instruments financiers qui correspondent aux besoins des PME ;
- 23- Aider les PME à adopter des systèmes de comptabilité clairs et faciles à l'usage ;
- 24- Œuvrer à développer la bourse de Beyrouth et encourager les entreprises à y adhérer ;

Suggestions pour le suivi des résolutions

- 25- Demander au Conseil et au Fond d'organiser des tables rondes avec les parties concernées du gouvernement et de l'association des banques afin de discuter et d'appliquer les recommandations financières et d'étudier la question du financement de façon plus ample, et suggérer les modifications nécessaires des lois afin d'obtenir les résultats désirés ;

- 26- Demander au Fond de préparer des programmes informatifs d'orientation pour les PME visant à définir les instruments financiers disponibles auprès des banques pour développer leurs projets ;

En conclusion :

- 27- Vue l'importance du rôle des PME et celle des recommandations du séminaire; les parties présentes demandent au Conseil Economique et Social, au Fond Economique et Social pour le Développement, et au Ministère de l'Economie et du commerce de communiquer et d'appliquer ces recommandations qui constituent l'une des mesures visant à casser le cercle vicieux dans lequel se trouve l'économie.

CHAPITRE 12

La Fusion des Petites et Moyennes Industries

Ce projet approuvé par le Conseil Economique et Social en Décembre 2002, cherche à réhabiliter le secteur industriel et à faciliter sa mise à niveau. Ce secteur avait été très affecté par la réduction des droits de douane sur les produits manufacturés deux ans auparavant. Cette ouverture vers le commerce extérieur fut alors considérée comme une politique nécessaire pour l'adhésion à l'économie mondiale. Le projet de fusion des petites et moyennes entreprises fait partie d'une politique intermédiaire qui suggère des mesures de nature à soutenir la résistance des entreprises menacées par l'ouverture et assure une plus grande compétitivité de leur production. De plus, le rapport sur les petites et moyennes entreprises préparé en collaboration avec les représentants du monde des affaires, avait démontré que toute tentative de relance serait vaine sans la mise à niveau des entreprises et l'amélioration de leur compétitivité afin de produire des biens et services conformes aux normes et prix internationaux.

Lors de la recherche de moyens pour la mise à niveau de l'industrie, on devait tenir compte du fait que le gouvernement ne serait pas disposé à affronter toute nouvelle dépense, vue l'importance de la dette publique, et l'impératif de stabilisation. Le gouvernement refuserait de discuter tout projet qui occasionnerait au budget des charges supplémentaires, surtout que l'industrie n'était pas considérée prioritaire quant à l'avenir de l'économie libanaise. Il est utile de mentionner que le gouvernement consacrait déjà avec le soutien de la Banque Européenne d'Investissement des crédits bonifiés pour le renouvellement des équipements industriels ; mais cette facilité était toujours modeste et pas tout à fait ciblée du fait que les entreprises manquaient de fonds de roulement.

Comme dans la plupart des cas, les mesures sélectives trouvent difficilement un chemin logique vers les marchés. Le programme d'assistance financière lancé en 1997, n'a pas réalisé ses objectifs ; la majorité des entreprises qui ont bénéficié de ce programme, et renouvelé leurs équipements, n'ont pas pu exploiter leur potentiel de production, à cause de leur manque de fonds de roulement et surtout de la baisse constante de la demande.

Les causes du retard de l'industrie

L'industrie a souffert plus que d'autres secteurs durant le conflit interne entre 1975 et 1990 à cause de la nature de ses investissements. Ses équipements et ses immeubles ont été détruits. Les crédits bancaires au Liban sont par nature commerciaux, à court terme, et les banques souhaitent rarement financer des bâtiments et des équipements à moyen ou long terme. ce qui n'a pas facilité la réhabilitation des entreprises. En 1997 le gouvernement a voulu combler cette lacune avec les crédits assistés à l'investissement, mais c'était déjà relativement tard, et les conditions pour en profiter devaient fortement en limiter la demande. Octroyés à travers les banques commerciales et à leur propre risque, ces crédits devaient faire l'objet d'hypothèques onéreuses et qui n'étaient pas toujours disponibles

Par ailleurs le fonds de roulement complémentaire nécessaire à exploiter le nouvel équipement devenait de plus en plus cher et de plus en plus rare ; surtout il nécessitait des garanties réelles déjà affectées au crédit équipement.

La demande en général et celle des produits manufacturés en particulier n'étaient pas encourageantes ; une année après l'autre les entreprises devaient prodiguer de grands efforts pour maintenir leur chiffre d'affaires. C'est surtout les entreprises qui sortaient du marché qui permettaient aux autres de combler le déficit. La baisse de la protection douanière en 2001 devait transférer à l'importation une bonne partie du marché de l'industrie.

Malgré cela, l'activité industrielle a remarquablement survécu. Les facteurs de survie les plus importants sont probablement la confiance des industriels en la faisabilité de leur secteur malgré l'insouciance des autorités. Cette confiance est basée sur des données économiques et sociales dont beaucoup n'ont guère conscience. La première de ces données est que l'industrie, malgré son revenu limité, est une source de revenus cumulatifs dans le secteur des services dont le pays ne saurait se passer sans que la structure du PIB ne soit gravement altérée. Tout investissement dans le secteur de production se traduit par un revenu multiplié dans le secteur des services. La seconde donnée est que, lorsque la contribution du secteur industriel au PIB paraît faible, ceci ne démontre pas nécessairement une faiblesse du secteur, mais signifie souvent un progrès de l'économie ; le progrès des secteurs est mesuré en chiffres absolus. Quant à la 3^{ème} donnée, c'est que l'industrie forme une main d'œuvre qualifiée et spécialisée, preuve en est que ce domaine est toujours limité à la main d'œuvre libanaise.

Les objectifs stratégiques

Dans les conditions actuelles, il est très difficile de définir la faisabilité comparée des différentes activités industrielles, de recommander l'utilisation de techniques plus avancées, ou de définir des domaines précis qui semblent scientifiquement ou pratiquement plus appropriés à l'économie libanaise. Il est important de rappeler la principale conclusion de la conférence de l'ONUDI à New Delhi en 1995 «les pays en voie de développement ont tout intérêt à soutenir les industries qui exportent déjà» le fait d'exporter est en lui-même la preuve que les dites industries sont efficaces dans le contexte socio-économique du pays. De plus, le rapport de l'ONUDI en Octobre 1995 pour la promotion des techniques d'avant garde au Liban (Michael Hobday) recommandait au gouvernement de soutenir les industries traditionnelles caractérisées par l'expérience, et développer leur capacités de management et de marketing. Autrement dit «appliquer des techniques modernes de gestion et de marketing à des industries conventionnelles qui présentent une expérience et un savoir dont le pays peut mieux profiter». Par ailleurs, il existe au Japon des industries traditionnelles très répandues à côté des industries de pointes ; ces dernières ne les ont pas encore éliminées. Enfin, pour évaluer l'impact de l'industrie sur l'économie, il suffit de considérer l'exemple coréen dans les années 90, et le rôle que le gouvernement a joué dans la réforme économique à travers l'investissement industriel. En Turquie, l'industrie a continué à créer de nouveaux emplois, d'augmenter les exportations, et d'attirer les capitaux malgré la dépression économique et l'inflation.

Tout cela vise à démontrer deux points : en premier, que le soutien de l'industrie est extrêmement important au niveau de l'économie nationale étant donné le rôle de remorque qu'elle joue ; deuxièmement, la condition pour réussir la relance de l'industrie dans les conditions actuelles exige de respecter l'égalité des chances entre les différentes activités industrielles, autrement dit d'éviter le soutien sélectif en fonction d'une situation issue de la crise, et qui changerait avec sa disparition, ou de théories difficiles à adopter au contexte libanais.

D'autre part, il est clair que les données résultant de l'ouverture, exigent des capacités et des qualifications qui assurent un niveau de compétitivité suffisant pour affronter les marchés extérieurs. La complémentarité et la spécialisation que favorise la fusion des entreprises est susceptible d'une amélioration immédiate du marketing et de la gestion en plus des économies d'échelle qui peuvent rendre un plus grand nombre d'entreprise libanaises capable d'exporter.

Pour y arriver, il faudrait diminuer les obstacles administratifs, fiscaux et financiers qui handicapent au départ tout projet de fusion ; ainsi en est-il des quitus non fondés du fait que l'actif de l'entreprise demeure opérationnel, des droits sur une plus-value non réalisée des actifs, et surtout des difficultés de financement de la production.

Les motivations de la fusion

Tout projet de fusion se trouverait à l'avenir confronté au problème du fonds de roulement pour financer les exportations. Les entreprises industrielles ont déjà des difficultés à assurer le fonds de roulement nécessaire à financer l'activité locale, les besoins de l'exportation vont venir en excès et provoquer un goulot d'étranglement financier ; beaucoup d'entreprises efficaces seraient rebutées par cette perspective. De plus il semble hasardeux d'augmenter la production, alors que les entreprises industrielles se trouvent en concurrence avec des entreprises étrangères qui bénéficient d'un financement à des taux d'intérêt nettement inférieurs.

Pour cette raison, le projet suggère la création d'un fonds destiné à financer les projets de fusion à des taux d'intérêt compétitifs au niveau international, et dont le rôle se limite à financer le fonds de roulement pour assurer la production en capacité optimale. Ceci faciliterait aux entreprises qui fusionnent le financement de la production accrue, sans déstabiliser leurs programmes de production ou d'investissement en cours, et surtout sans le recours aux garanties réelles le plus souvent entièrement engagées déjà dans le financement de l'entreprise.

Proposition d'un mécanisme de soutien des fusions de PMI

- 1- Créer un Fonds spécifique pour encourager la fusion des entreprises industrielles.
- 2- Les banques locales, comme les banques étrangères, peuvent accorder des crédits garantis par le fonds, en euros ou en L.L.
- 3- Les crédits garantis sont utilisés par l'entreprise pour financer le fonds de roulement nécessaire à une production optimale⁷⁶.
- 4- Le Fonds garantit les crédits agréés pour une période de 7 ans (2 ans plus le nombre d'années que nécessite un projet pour atteindre la production en capacité optimale).

76. Qui tend vers le seuil minimum d'efficacité de l'entreprise.

- 5- En contrepartie de cette garantie, le Fonds bénéficie d'un nantissement de l'entreprise comprenant les éléments corporels et incorporels sauf les biens-fonds, la plupart des bien-fonds industriels étant déjà hypothéqués en couverture d'anciennes créances, notamment pour renouveler l'équipement.
- 6- La banque offrant le crédit en contrepartie de la garantie du Fonds bénéficie d'un taux d'intérêt égal au «Libor», plus 0.5% au profit du Fonds, à déposer sur le compte de ce dernier auprès de la Banque du Liban.
- 7- La banque créditrice est dispensée, en vertu de ce projet, de la réserve obligatoire dans la monnaie de son choix, quelle que soit la monnaie du financement, dans la limite de l'utilisation réelle des crédits accordés.
- 8- Les entreprises concernées par le mécanisme de soutien doivent soumettre au Fonds une demande de financement accompagnée d'une étude de faisabilité du projet en plus des rapports financiers utiles.

Evaluation du projet de fusion des entreprises industrielles

- a- La technique requise pour évaluer, surveiller, et encourager les projets de fusion, selon une politique de développement rationnelle exige une équipe de travail spécialisée notamment dans le corporate financing, et consciente des contraintes de la globalisation.
- b- Encourager la fusion porte en soi une amélioration remarquable de la compétitivité et de l'utilisation de techniques plus évoluées dans la gestion et le marketing ; en plus de la possibilité de bénéficier d'un financement européen bonifié pour l'investissement en équipements modernes. Par conséquent, les besoins essentiels dans les conditions actuelles se limitent à assurer le fonds de roulement.
- c- La garantie donnée pour financer la production et le progrès du marketing réduit les principaux obstacles à l'exportation et à l'utilisation de la capacité optimale de l'entreprise source d'une meilleure productivité et partant d'une plus grande compétitivité.
- d- Les garantis du Fonds peuvent être confortées par le nantissement de l'entreprise pour un montant constamment supérieur à la garantie donnée puisque le nouveau crédit devient partie intégrante du fonds de roulement préexistant. De plus, les valeurs incorporelles augmentent grâce à la nouvelle activité alors que les garanties en faveur des tiers sont

maintenues du fait que les actifs fonciers ne sont pas affectés. En outre, la rentabilité attendue des projets améliore la situation des entreprises et leur capacité à honorer les anciennes dettes, ce qui se reflète favorablement sur les banques elles-mêmes.

- e- Le progrès de l'industrie dans le cadre de la compétition mondiale exige l'égalité des conditions de financement de façon à ce que la productivité attendue de la fusion ne soit pas éliminée par un coût de financement supérieur. Cette mesure a d'ailleurs constitué le facteur déterminant de l'expansion de l'industrie coréenne, par exemple.
- f- La liquidité ainsi que les conditions du prêt dans le cadre de la fusion sont réglés grâce à l'utilisation d'une partie de la réserve obligatoire. Le crédit d'environ 400 millions de dollars (chiffre estimé 2 ans après la mise en oeuvre de ce projet) doublerait les exportations libanaises, et se répercuterait favorablement sur la balance commerciale largement déficitaire.

Projet de fusion des PME Prévisions économiques et financières

1- Résultats de la fusion industrielle

- Améliorer la faisabilité des entreprises existantes, la gestion et le marketing du fait de la sélection de l'équipe de gestion la plus qualifiée, et de l'extension du volume de l'entreprise.
- Accéder à une production compétitive et au financement.
- Possibilité d'ouvrir le capital et de mettre à disposition des capacités financières personnelles.
- Possibilité d'obtenir des garanties en contrepartie d'un nantissement des actifs incorporels et des capitaux circulants.

2- Résultats de la fusion par rapport aux banques des entreprises industrielles

- Opportunité d'exploiter les fonds bloqués dans la réserve obligatoire.
- Améliorer la solvabilité des clients.
- Faciliter le recouvrement d'anciennes créances.

3- Fonds pour faciliter la fusion

- Capacité à attirer les aides visant à la mise à niveau de l'industrie.
- Renforcer l'efficacité du programme de réhabilitation.

- Participer à l'amélioration de la compétitivité des entreprises industrielles sans coût supplémentaire pour le budget.

Suggestions pour la création du Fonds pour l'encouragement de la fusion des entreprises industrielles, et son mécanisme opérationnel.

- Créer un «Fonds de Développement Industriel» sous forme société anonyme soumise au règlement de la société holding au Liban.
- Le gouvernement Libanais y contribue à travers IDAL et/ou la Banque du Liban, et le secteur privé à travers la Fédération des Chambres de Commerce et/ou l'Association des Industriels. Il faudrait en outre assurer la contribution de l'Union Européenne dans le cadre de l'Accord d'Association et de la Politique Européenne de Voisinage et de ses instruments. Il serait bon d'obtenir la participation d'un Fonds Arabe de développement. Le «Fonds de Développement Industriel» serait dirigé par un conseil d'administration constitué de représentants des différentes parties.
- Le Fonds serait chargé de canaliser les montants disponibles ou à venir pour la mise à niveau de l'industrie et la consolidation de l'ouverture commerciale.
- Le Fonds peut contribuer de 20 à 40% au capital des projets de fusion agréés, il a aussi ou alternativement le droit de donner sa garantie pour assurer le fonds de roulement nécessaire à l'opération.
- Le Fonds peut céder sa part du capital aux autres actionnaires, selon leur volonté, après extinction de sa garantie et en contrepartie du remboursement du capital nominal majoré d'un taux d'intérêt annuel de 5% pour toute la durée de sa participation.
- Le Fonds peut donner sa garantie pour le financement du fonds de roulement nécessaire aux projets de fusion agréés sans participer au capital, en contrepartie du nantissement de l'entreprise (et ce, afin de préserver les droits de tous les créiteurs, notamment les banques).

Projet de fusion des petites et moyennes entreprises industrielles

Plan d'action

1.1 Objectifs principaux

- Préserver l'activité des petites et moyennes entreprises industrielles menacées par la globalisation.
- Augmenter la compétitivité des entreprises industrielles afin qu'elles deviennent conformes aux normes internationales. Le volume de la nouvelle entreprise lui

garantit un meilleur accès aux programmes de qualité et aux différents programmes de techniques modernes.

1.2 Contraintes principales

- Manque de financement de la production.
- Poids des pertes et dettes accumulées.
- Coût élevé de l'énergie et des facteurs de production.
- Dilapidation résultant des complications administratives.

1.3 Facteurs de changement

- Capacités de management.
- Capacités de marketing.
- Economie d'échelle.

1.4 Coopération avec les programmes existants

- Bénéficiaire des intérêts bonifiés par la Banque du Liban pour renouveler les équipements.
- Programme de modernisation des industries ELCIM.
- Crédits bonifiés pour les PME à travers des garanties.
- Agence de promotion des exportations (projet en cours d'exécution)
- Cluster (projet en cours d'étude)

2.1 Stratégie

- Améliorer la gestion et le marketing.
- Remédier à un handicap principal du marché : le taux d'intérêt réel élevé.
- Faciliter l'accès au financement de la production et de l'exportation.

2.2 Objectifs

- S'adapter à l'économie mondiale.
- Améliorer la capacité des entreprises à bénéficier des programmes de réhabilitation actuels et futurs.

2.3 Obstacles

- Incapacité de respecter les normes financières à cause des anciennes dettes accumulées.
- Complications administratives.

3.1 Exécution

- Léguer l'exécution à un Fonds capable d'évaluer la faisabilité des projets de fusion et de prendre la responsabilité d'octroyer les crédits.
- Evaluer la faisabilité des projets de fusion et déterminer leurs besoins en terme de financement.
- Déterminer la contribution au capital et/ou au financement y compris donner des garanties négociables sur les marchés financiers.
- Obtenir des garanties qui n'affectent pas la solvabilité envers les anciens créditeurs ; soit mettre les actifs non corporels et les capitaux circulants sous nantissement.
- Adopter un taux d'intérêt compétitif qui comprend un taux minime au bénéfice du Fonds.

3.2 Financement

- Contribution locale à travers l'utilisation de la réserve obligatoire.
- Contribution de l'Union Européenne à travers le FEMIP pour encourager l'activité du secteur privé, et la mise à niveau du secteur de production industrielle.
- Financement arabe destiné à renforcer la production et le commerce entre les pays arabes.

3.3 Instruments

- Idal. Faisabilité de la fusion. Coordination avec la politique d'investissement. Opportunités de fusion avec des entreprises arabes ou européennes.
- Banque du Liban. Disponibilité de la réserve obligatoire. Coordination avec la politique monétaire.
- Représentant principal du secteur privé : Fédération des Chambres de Commerce, l'Association des Industriels Libanais.
- BEI ou BRD. La contribution de l'Union Européenne aiderait à dépasser la longue histoire de notre faible capacité à profiter de l'aide de l'Union Européenne et renforcerait la confiance en ce qui concerne l'utilisation convenable des fonds selon les objectifs.

Annexe

Le besoin urgent d'un programme de sensibilisation

Un sondage effectué par le Conseil Economique et Social vers la fin de l'année 2002 prouve que les propriétaires des PME y inclus l'industrie, ignorent totalement l'importance de la fusion en tant que méthode qui pourrait améliorer la gestion et le marketing. Cette insouciance apparaît très clairement dans les petites entreprises. Pour la catégorie des 10 à 19 employés le taux d'intéressement atteint environ 15% pour diminuer à 11% dans la catégorie des 19 à 49 employés.

Par conséquent, ce sondage montre que les entreprises de la catégorie des 10/19 sont conscientes que leur volume les empêche de profiter des instruments du marketing à cause de leur chiffre d'affaires restreint.

CES, Enquête PME - Tableau-29

Est-ce que l'établissement est prêt à être fusionné selon les catégories d'employés

Catégorie des Employés		Etablissement prêt à la fusion			Total
		Oui	Non	Pas de réponse	
1-4	Nombre	9600	135040	1920	146560
	%	6.55	92.14	1.31	100.00
5-9	Nombre	1343	11139	395	12877
	%	10.43	86.50	3.07	100.00
10-19	Nombre	576	3072	288	3936
	%	14.63	78.05	7.32	100.00
20-49	Nombre	175	1330	70	1575
	%	11.11	84.44	4.44	100.00
50 & plus	Nombre	155	589	93	837
	%	18.52	70.37	11.11	100.00
Total	Nombre	11849	151170	2766	165785
	%	7.15	91.18	1.67	100.00

Il est curieux de remarquer que l'industrie n'est pas plus sensible plus que d'autres secteurs envers le marketing et la gestion et par conséquent envers la fusion. Le pourcentage d'entreprises industrielles conscientes des bénéfices de la fusion est de 7%, soit bien moins que secteur du tourisme (13%).

CES, Enquête PME - Tableau-30

Est-ce que l'établissement est prêt à être fusionné selon le secteur ?

Secteurs	Etablissement prêt à la fusion			Total	
		Oui	Non		Pas de réponse
Bâtiment & Bien-fonds	Nombre		3871	3871	
	%		100.00	100.00	
Commerce	Nombre	6430	92148	2130	100708
	%	6.38	91.50	2.12	100.00
Agriculture	Nombre	368	6383	48	6799
	%	5.41	93.88	0.71	100.00
Tourisme & Hôtels & Restaurants	Nombre	973	6619	127	7719
	%	12.61	85.75	1.65	100.00
Santé & Assurance	Nombre	158	4065	141	4364
	%	3.62	93.15	3.23	100.00
Industrie	Nombre	1859	22995	241	25095
	%	7.41	91.63	0.96	100.00
Services Personnels	Nombre	702	11472	31	12205
	%	5.75	93.99	0.25	100.00
Autres secteurs	Nombre	1359	3617	48	5024
	%	27.05	71.99	0.96	100.00
Total	Nombre	11849	151170	2766	165785
	%	7.15	91.18	1.67	100.00

De plus, et malgré le volume du secteur ou son activité, les PME ne peuvent imaginer aucune spécificité de la fusion ou même décider des conditions qui leurs seraient plus avantageuses.

CES, Enquête PME - Tableau-31

Conditions pour la fusion selon les catégories d'employés

Catégorie		Sans condition	Co- Gestion	Société Compensation		Autre	Pas de réponse	Total
				par actions	Financière			
1-4	Nombre	2560	1920	1280	2560	640	137600	146560
	%	1.75	1.31	0.87	1.75	0.44	93.89	100.00
5-9	Nombre	79	237	237	474	79	11771	12877
	%	0.61	1.84	1.84	3.68	0.61	91.41	100.00
10-19	Nombre	144	192	48	96	144	3312	3936
	%	3.66	4.88	1.22	2.44	3.66	84.15	100.00
20-49	Nombre	35		35	35	35	1435	1575
	%	2.22		2.22	2.22	2.22	91.11	100.00
50 & plus	Nombre		31	62		62	682	837
	%		3.70	7.41		7.41	81.48	100.00
Total	Nombre	2818	2380	1662	3165	960	154800	165785
	%	1.70	1.44	1.00	1.91	0.58	93.37	100.00

CES, Enquête PME - Tableau-32

Conditions pour la fusion selon les Secteurs

Secteurs		Sans condition	Co- Gestion	Société Compensation		Autre	Pas de réponse	Total
				par actions	Financière			
Bâtiment & Bien-fonds	%					3871	3871	
						100.00	100.00	
Commerce		2051	863	1359	2157	640	93638	100708
	%	2.04	0.86	1.35	2.14	0.64	92.98	100.00
Agriculture			158	48		127	6466	6799
	%		2.32	0.71		1.87	95.10	100.00
Tourisme, Hôtels & Restaurants		127	48		48	79	7417	7719
	%	1.65	0.62		0.62	1.02	96.09	100.00
Santé & Assurance					79		4285	4364
	%				1.81		98.19	100.00

Industrie		671	193	881	114	23236	25095
	%	2.67	0.77	3.51	0.45	92.59	100.00
Services		640	62			11503	12205
Personnels	%	5.24	0.51			94.25	100.00
Autres secteurs		640				4384	5024
	%	12.74				87.26	100.00
Total		2818	2380	1662	3165	960	154800
		1.70	1.44	1.00	1.91	0.58	93.37

La grande majorité des PME, indépendamment de leur volume et leur secteur d'activité, ont des anticipations négatives.

51% des PME prévoient une baisse de leur production et de leur chiffre d'affaires. 19% des entreprises estiment que cela les contraindrait à fermer dans les 2 prochaines années.

CES, Enquête PME - Tableau-18

Prédictions des entreprises selon leurs secteurs de production

	Stable avec augmentation de la production	Stable sans changement de la production	Baisse de la production	Risque de fermer à cause de l'effon- drement des ventes	Risque de fermer à cause des lourdes dettes	Pas de Autre réponses	total
Bâtiment & Bien- fonds	1438 %37.15	723 18.68	1710 44.17				3871 100.00
Commerce	11928 %11.84	15311 15.20	50031 49.68	18542 18.41	2687 2.67	2209 2.19	100708 100.00
Agriculture	110 % 1.62	754 11.09	3616 53.18	754 11.09	1438 21.15	127 1.87	6799 100.00
Tourisme & Hôtels & Restaurants	478 % 6.19	925 11.98	3279 42.48	2222 28.79	767 9.94	48 0.62	7719 100.00

Santé &	843	1311	1999	114			97	4364
Assurance	%19.32	30.04	45.81	2.61			2.22	100.00
Industrie	3183	3856	12826	4879	158	158	35	25095
	%12.68	15.37	51.11	19.44	0.63	0.63	0.14	100.00
Services	719	789	9789	829			79	12205
Personnels	% 5.89	6.46	80.20	6.79			0.65	100.00
Autres	1394	31	3568	31				5024
secteurs	%27.75	0.62	71.02	0.62				100.00
Total	20093	23700	86818	27371	5050	206	2547	165785
	12.12	14.30	52.37	16.51	3.05	0.12	1.54	100.00

Le succès du projet de fusion nécessite une grande campagne de sensibilisation qui montre la capacité du projet à faciliter l'essor et la croissance des entreprises grâce à de meilleures possibilités de gestion et de marketing.

CHAPITRE 13

Echelonnement des dettes

Soutien des Petites et Moyennes Entreprises

Le projet d'échelonnement des dettes, a été préparé suite au rapport rédigé par le comité de politiques économiques du Conseil Economique et Social en collaboration avec des représentants des organismes économiques. L'un d'eux avait alors fait part d'une conviction qui a été unanimement approuvée « la relance de l'activité et la réhabilitation de l'économie ne se feront pas tant que les anciennes dettes issues de pertes accumulées à des taux de financement prohibitifs, et le nouveau financement dont a besoin l'entreprise pour continuer son activité ne sont pas séparés ».

Suite à la participation des organismes économiques à la préparation du rapport, et convaincus de la nécessité d'un tel projet, plusieurs institutions privées et publiques proposèrent des projets pour l'échelonnement des dettes ; cependant chacun reflétait le souci particulier de ceux qui l'avaient conçu, et aucun de ces projets ne put convaincre une majorité et trouver le chemin de l'exécution.

Face à cette situation, le Conseil a préféré surseoir à la présentation de son projet surtout que le mandat de son Assemblée générale touchait à sa fin et qu'elle n'aurait pas eu le temps d'en débattre suffisamment. Le Groupe d'étude a estimé que le projet était important et devait faire partie de la section consacrée à l'entreprise ; seulement il a préféré introduire certaines modifications indiquées dans le texte.

Les dettes résultant de l'accumulation des pertes des entreprises du secteur privé suite aux conditions exceptionnelles dont a souffert l'économie, étaient devenues l'obstacle majeur au financement de l'activité, et sur le point d'empêcher la survie d'un bon nombre de ces entreprises. Plus grave encore, cette situation empêchait d'envisager une politique de relance, car les entreprises étant incapables de suivre, la nouvelle demande se traduirait en inflation sans pouvoir réactiver la production.

Il est important de noter que la crise économique survenue dans le pays après la guerre de 1975 - 1990 a créé des conditions exceptionnelles desquelles ont pâti plusieurs secteurs et un nombre croissant d'entreprises subissant l'effet domino de la récession. De plus, le nombre croissant de faillites dues parfois au manque de liquidités a contribué à la dégradation de la situation. L'économie

subissait l'effet négatif du multiplicateur de croissance. Le chantier de travaux publics (environ 1.5 milliards de dollars par an) avait les années précédentes masqué la récession ; à partir de 1999 le ralentissement de la reconstruction dévoilait l'étendue du marasme.

Le crédit bancaire devint extrêmement difficile étant donné la carence du secteur privé et la politique restrictive adoptée par les banques en application des recommandations de Bâles II. La pression sur la liquidité, et l'attraction des bons du trésor à des taux d'intérêts séduisants, rejetait *de facto* un nombre croissant d'entreprises à l'extérieur du cercle de financement.

L'enquête menée par le Conseil auprès des secteurs de production, devenait confirmer l'intuition des leaders des associations économiques à savoir que la seule voie pour arrêter la régression et préserver la capacité productive du pays, consistait premièrement à séparer les anciennes dettes du financement nécessaire à poursuivre l'activité des entreprises qui étaient parvenues à s'adapter aux nouvelles conditions.

Il est évident qu'il ne s'agissait pas de transférer le problème des secteurs de production au secteur bancaire ; de même, le gouvernement n'était pas en mesure de faire face à plus de charges. La solution consistait à amortir la charge dans le temps grâce à un regain de croissance et à répartir le risque entre les différentes parties. Ainsi, si chacun des acteurs en présence supporte une partie du risque (qui, si rien n'est fait, va échoir sur les entreprises, les banques et l'état) les entreprises pourraient grâce à la relance éliminer le fardeau sur une période de dix ans. Les créances bancaires au secteur privé avaient atteint 14 milliards de dollars et les provisions pour créances douteuses étaient de l'ordre de trois milliards de dollars. La consolidation des entreprises serait sans conteste bénéfique au secteur bancaire ; de même la croissance de l'activité assurerait des revenus plus substantiels au trésor toute chose étant égale par ailleurs. Ainsi le risque assumé par les banques ou par le gouvernement se trouvait doublement compensé.

Mécanisme de l'échelonnement des dettes

1. Les bénéficiaires de l'échelonnement des dettes sont les PME⁷⁷ en difficulté et/ou celles qui ont souffert de grandes pertes durant les années précédentes et survivent encore ou sont toujours capables

77. Le projet initial ne se limite pas aux PME, cependant le groupe d'étude a estimé qu'étant donné que l'enquête et le rapport concernaient uniquement les PME, il était nécessaire de limiter la proposition.

- de poursuivre leur activité à la date de l'approbation de ce projet.
2. Ce projet consiste en l'échelonnement des créances objet d'une provision auprès des banques ou celles qui représentent des pertes accumulées dans le bilan des entreprises, avec un maximum de US\$500 mille⁷⁸ par entreprise, pour une période de dix ans avec une période de grâce de 3 ans, et ce, en livres libanaises sans intérêts.
 3. Au cas où la banque se met d'accord avec son client, les créances objet d'une provision, feraient l'objet d'un rééchelonnement, et ce dans la limite de cette provision.
 4. Suivant leur volonté, les entreprises imposées sur base du bénéfice réel et enregistrées auprès de l'administration de l'impôt sur le revenu, ont le droit d'échelonner leurs dettes bancaires dans les limites des pertes accumulées les dix dernières années, et dûment déclarées au Ministère des Finances.
 5. L'administration de l'impôt sur le revenu donne alors une attestation du montant des pertes accumulées durant les dix dernières années, et du montant des créances bancaires consignées dans la déclaration la plus récente ; et ce, sur la demande du bénéficiaire.
 6. Les banques exécutent l'échelonnement des dettes suivant le rapport mentionné dans l'attestation de la direction de l'impôt sur le revenu (pertes cumulées / endettement actuel), ou dans la limite de leur provision dans le cas de l'accord avec le débiteur. Elles arrêtent de même les poursuites judiciaires, annulent la provision et révisent les garanties données contre cette dette, selon la nouvelle situation⁷⁹.
 7. Les banques ont le droit d'escompter à forfait les dettes rééchelonnées auprès de la Banque du Liban au taux d'intérêt déterminé à cet effet, à condition que leur maturité ne soit pas inférieure à 3 ans, afin de réaliser les objectifs de ce projet ; sachant qu'un escompte à 9% sur une période de 10 ans ne donne que la moitié du montant environs, et permet à la Banque du Liban de constituer une réserve d'environ 50% des sommes escomptées.

78. Cette limitation est en rapport avec la note précédente et n'était pas prévue dans le projet initial. Le groupe d'étude fait remarquer que les montants supérieurs peuvent faire l'objet d'une négociation cas par cas, étant donné que le nombre est limité.

79. Les montants échelonnés ne donnent plus droit à des garanties puisqu'ils sont escomptables à forfait dans les termes du projet. Ceci devrait permettre à l'entreprise et aux banques d'assurer le nouveau financement nécessaire à la reprise à pleine capacité de l'activité.

Composantes du projet et évaluation des résultats

- a. Il est primordial de séparer les dettes accumulées des besoins d'exploitation afin d'assurer la survie des entreprises de production notamment les PME. Cette séparation constitue une mesure exigée par les besoins sur le plan national d'un équilibre de plein emploi, notamment, pour préserver la capacité productive du pays et offrir les chances de succès aux politiques visant à relancer l'économie. Pour cette raison, elle doit être une mesure générale, facile à appliquer, qui touche le plus grand nombre possible d'entreprises désormais incapables de poursuivre leur activité ou qui risquent de le devenir bientôt. Il est difficile pour les entreprises qui ont définitivement arrêté leur activité, de reprendre l'exploitation, surtout celles en voie de liquidation et dont les dettes ont été totalement ou partiellement amorties. Ainsi, le projet est limité aux entreprises toujours en activité ou capables de fonctionner si leur situation est réhabilitée en vertu de ce projet.
- b. L'exemption des intérêts est nécessaire pour améliorer la solvabilité de l'entreprise surtout que le paiement est basé sur les bénéfices futurs et que la dette à échelonner représente que des pertes accumulées dans des conditions exceptionnelles. De même, la conversion des dettes à échelonner vers la livre libanaise est exigée par la possibilité d'escompter la créance auprès de la Banque du Liban. Cette mesure est donc extrêmement importante pour limiter le risque et préserver la liquidité de la Banque.
- c. Les comptes objet des provisions sont dans l'absolu des comptes bloqués, et leurs intérêts réservés. L'accord entre la banque et le débiteur dans le cadre d'un mécanisme spécifique et clair mobilise la créance au niveau de la banque et redonne à l'entreprise une possibilité de financement et de survie. Lorsque cette mesure est suffisamment globale, elle conduit, de facto, à la croissance de l'offre et de la demande, et renforce la capacité de l'entreprise à honorer ses engagements et par conséquent à solliciter un financement.
- d. La procédure basée sur la déclaration fiscale des entreprises assujetties à l'impôt sur les bénéfices réels touche plus de 90% des entreprises qui ont souffert de pertes transformées en dettes et qui les empêchent de survivre. Par conséquent, en cas de désaccord des parties, une procédure alternative est nécessaire, mis à part le fait que cette possibilité favorise celle d'un accord. La dette qui représente des pertes accumulées est en principe non recouvrable à

moins que l'entreprise n'arrête son activité et liquide son actif pour disposer des liquidités nécessaires à l'extinction de la dette, et ceci devrait être évité à tout prix dans les conditions actuelles.

- e. Le choix d'adopter les déclarations à l'impôt sur le revenu durant les années précédentes, constitue une procédure essentielle et suffisamment fiable, qui évite le recours à des mesures de contrôle complexes qui neutraliseraient l'efficacité du projet.
- f. Afin de déterminer le volume des dettes qui peuvent être échelonnées, il faut prendre en considération le volume des provisions pour créances douteuses maintenues par les banques, et qui atteignent quelque 3 milliards de dollars.

Si nous prenons en considération les règlements stricts adoptés durant les dernières années et qui nécessitent ou permettent la constitution d'une provision, nous constatons que cela arrive souvent, suite à un simple manque de liquidités, et même sans pertes quant à l'activité de l'entreprise. Pour cette raison, il est logique d'estimer les dettes à échelonner à un certain taux de ces provisions, qui ne dépasse pas la moitié. Et si le projet est limité aux PME, les dettes qui peuvent être échelonnées peuvent difficilement dépasser les 500 millions de dollars⁸⁰. Il est incontestable que leur échelonnement en vertu de ce projet conduit à réactiver la majorité des créances douteuses à cause du rétablissement des entreprises en difficulté.

- g. En escomptant à forfait les dites créances, la Banque du Liban fait face à un risque compensé par les intérêts de l'escompte. Il est par ailleurs prévisible que les risques soient limités du fait du renflouement de la majorité des entreprises.

- h. Reste la question : quel est l'effet de ce projet sur le taux de change ?

Le soutien de la production est dans l'absolu un soutien à terme du pouvoir d'achat des revenus, et par conséquent, du taux de change. De plus, les anticipations positives qui accompagnent la relance de l'activité économique sont un facteur principal quant au rétablissement de la confiance en attendant que la rentabilité accrue des secteurs de production et la croissance de l'économie prennent le relais.

Sur le plan financier, lors de l'escompte des montants échelonnés, les banques partent d'un équilibre entre les monnaies des dépôts et

80. Par hypothèse les créances supérieures à 500.000 dollars représenteraient les deux tiers du montant global des crédits.

des crédits. Les montants mobilisés ne sont donc pas supposés être convertis surtout que les créances escomptées étaient à l'origine bloquées. On peut croire que ces montants ne seraient convertis que si la dollarisation augmente dans le pays ; sachant que l'amélioration de l'activité économique s'oppose à cette perspective.

Les fondements du projet de rééchelonnement des dettes

Dimension politique du projet

- 1.1 Soutien de la survie des PME menacées de liquidation à cause de l'aggravation de la crise économique ; ces entreprises ont prouvé leur faisabilité puisqu'elles ont survécu malgré des événements et une récession accentuée.
- 1.2 La préservation des entreprises relève de la nécessité de préserver la capacité nationale de production, et tout gaspillage important de cette capacité serait difficile à compenser à l'avenir par de nouveaux investissements. De même, les conditions de la relance sont compromises au cas où la capacité de production s'effondre.
- 1.3 Les obstacles les plus importants dont souffrent les entreprises existantes sont les dettes accumulées suite au concours de nombreux facteurs notamment la récession, l'augmentation des coûts, les pertes durant plusieurs années consécutives ; alors que la survie reflète la capacité de l'entreprise à s'adapter à la crise et de développer son activité malgré la situation actuelle. Par conséquent, si elles avaient la chance de séparer le poids du passé des besoins à venir, la plupart des entreprises pourraient survivre jusqu'à la concrétisation d'une relance.

Objectifs stratégiques

- 2.1 Par conséquent, il paraît que le traitement des anciennes charges, mis à part les facteurs qui les ont engendrées, est une mesure stratégique relevant de la politique de survie et de préservation de la capacité de production dans le pays surtout qu'il est difficile d'imaginer un quelconque changement à court terme des politiques monétaires, financières, et fiscales, étant donné le volume de la dette publique et la politique de fixation du taux de change. De plus, la réticence du secteur bancaire vis-à-vis du financement du secteur de production ne peut qu'augmenter du fait de ces politiques et de la situation critique du secteur privé.

2.2 La généralisation du problème nécessite un traitement extensif qui mène, en une première phase, à rétablir les conditions de survie des entreprises menacées de liquidation ; et dans une phase ultérieure, à améliorer les conditions d'exploitation afin que ces entreprises retrouvent leur capacité à tenir leur engagements et à amortir les dettes accumulées.

Le projet vise à donner les moyens à l'entreprise même d'affronter les dettes issues de ses pertes antérieures : soit l'entreprise en difficulté s'effondre et est liquidée, ce qui affecte aussi le système bancaire et l'économie nationale, soit les différentes parties prennent la responsabilité de relancer l'activité et la nouvelle production assure l'amortissement des dettes.

2.3 Le danger auquel il faut parer dans l'immédiat est l'arrêt des entreprises actuellement menacées de liquidation si jamais la situation reste telle quelle ou se détériore.

Premièrement : la survie des entreprises allège le poids de la récession et ce, en limitant l'augmentation du taux de chômage, et facilite par conséquent, la relance de l'économie si les conditions deviennent favorables.

Deuxièmement : la préservation de la capacité de production est une condition essentielle de la relance.

Troisièmement : les entreprises existantes ont surmonté les situations les plus difficiles, il est donc incontestable que l'amélioration de leur situation conduirait au renforcement de leur capacité à résister si les conditions ne s'améliorent pas rapidement.

Quatrièmement : l'architecture financière du projet n'ajoute aucune nouvelle charge aux parties qui contribuent à l'amélioration de la situation des entreprises et à leur capacité d'affronter les dettes accumulées.

Mécanisme d'exécution

3.1 Le Conseil a réalisé des études économiques et statistiques sur la réalité des entreprises, le volume et la nature des provisions, la grande disparité entre le volume des actifs circulants et les dettes, ainsi que le nombre d'entreprises menacées de liquidation et leur impact sur l'emploi et la capacité de production.

La solution proposée consiste en l'échelonnement des dettes correspondant au volume des pertes des entreprises qui ont prouvé leur faisabilité et sont toujours capables de produire n'était ce le poids des dettes accumulées qui conduisent au blocage de leur activité ; les

études ont aussi déterminé la durée et les conditions d'un échelonnement efficace.

Si la banque et son client acceptent d'appliquer les conditions proposées, ils peuvent profiter des bénéfices du projet notamment en ce qui concerne l'escompte à forfait des montants échelonnés.

Les montants à échelonner seraient convertis vers la monnaie nationale, et dans ce cas, la Banque du Liban peut mobiliser des titres de créances si nécessaire.

Si le débiteur peut officiellement prouver ses pertes, notamment le débiteur enregistré auprès des services de l'impôt sur le revenu, il peut bénéficier de l'échelonnement de ses dettes dans la limite des pertes accumulées qu'il a subi même si son compte n'est pas bloqué et l'objet d'une provision.

3.2 Ce projet permet aux PME de s'adapter à la situation économique actuelle notamment de restructurer l'entreprise et réduire si nécessaire le chiffre d'affaires en dégageant les charges fixes représentées par les intérêts des dettes accumulées. Ce projet offre aussi aux entreprises la possibilité de se développer quand l'opportunité se présente en leur donnant à nouveau la possibilité de financer les opérations.

En ce qui concerne les banques, les créances douteuses sont approvisionnées, et par conséquent, la perte a déjà affecté un résultat antérieur. Le recouvrement d'une part, même partielle, de ces dettes est en lui-même un profit pour les banques ; de plus l'amélioration de la situation des clients et en conséquence de leur capacité à honorer leurs engagements est en soi d'un intérêt majeur.

3.3 Le projet suppose deux éléments principaux : (1) la facilité d'application vue la généralisation des cas, et (2) l'acceptation des parties à assumer leur part du risque. Il faut prendre conscience que le projet est d'un intérêt national surtout dans la mesure où il améliore l'emploi des facteurs.

Evaluation financière du projet

4.1 Sur le plan financier, la mobilisation des titres de créance échelonnés, par la Banque du Liban en monnaie nationale, ne constitue pas une charge financière pour l'Etat.

De plus, au cas où un taux d'escompte de 9% est appliqué sur ces titres pour une période de 10 ans avec une période de grâce de trois ans, la valeur actuelle des titres mobilisés est seulement 55% de la valeur nominale.

Par conséquent, la provision de ces créances est automatiquement de 45% et permet de couvrir largement le risque de non paiement à l'échéance.

4.2 Des provisions sont constituées pour la plupart des dettes susceptibles d'échelonnement, et elles n'affectent donc plus la profitabilité ni le budget des banques. Par conséquent, l'encaissement immédiat de 55% de leur valeur constitue certainement un taux supérieur au recouvrement prévu au cas où les entreprises débitrices s'effondrent.

4.3 Pour le débiteur, l'échelonnement des anciennes dettes sur une période de dix ans lui offre le moyen de survivre et d'affronter ses obligations surtout si les garanties sont libérées afin de permettre à l'entreprise d'obtenir le fonds de roulement dont elle a besoin pour poursuivre la production.

Evaluation économique du projet

5.1 Au niveau de l'économie générale, ce projet contribue à la préservation de la capacité de production du pays ; en conséquence, il assure une des conditions principales pour remédier à la récession lorsque les conditions de la relance sont réunies.

5.2 La nouvelle liquidité résultant de la mobilisation des titres de créance échelonnés mobilise en contrepartie une production sans doute supérieure en valeur puisque les créances échelonnées ne seront pas escomptées en totalité (flux monétaire) alors qu'elles permettent en totalité de poursuivre la production (flux réel) ; le taux de croissance de la demande réelle reste donc inférieur au taux de croissance de la production.

Ceci contribue à la préservation du niveau général des prix (contrôle de l'inflation) et évite le recours à des mesures qui augmentent la déflation afin d'assurer la stabilité du taux de change.

De plus, il vaut mieux que les conditions de la mobilisation des créances échelonnées soient flexibles afin qu'elles puissent être utilisées pour conformer la liquidité à la croissance de la production en vue de réactiver l'économie et d'améliorer le PIB.

5.3 Il est également prévu que la productivité s'améliore dans les entreprises du fait de l'approche du volume de production de leur capacité optimale grâce à la disparition de certains obstacles notamment du chômage déguisé.

5.4 De même, l'application de ce projet contribue à la limitation de la hausse absolue du niveau du chômage et de l'immigration économique.

TROISIEME PARTIE
La Vision à long terme

CHAPITRE 14

Commentaires sur le

Plan quinquennal de développement

2000-2004

Introduction

1- En février 1999 le Premier Ministre du Liban adressa une lettre au Conseil de la Reconstruction et du Développement (CDR) lui demandant de préparer un plan de développement qui réponde aux objectifs suivants :

- Remédier aux problèmes sociaux ;
- Réaliser un développement focalisé sur les régions les moins développées.
- Mettre à niveau les secteurs de production particulièrement l'industrie et l'agriculture.
- Compléter les projets d'infrastructure en cours.

2- Un an plus tard, en février 2000, le CDR soumet au Comité ministériel économique un plan de développement quinquennal 2000-2004 (FYDP) établi avec l'assistance de la société américaine Monitor et la société libanaise ACE. Après délibérations, le plan a été approuvé par le Conseil d'administration du CDR le avril 2000 et par le Conseil des Ministres (Décision No 32) le 17 mai 2000.

3- Avant de présenter les principaux éléments et recommandations du FYDP on devrait faire les commentaires suivants. Le texte et les tableaux ne se réfèrent nulle part aux données statistiques sur les variables macroéconomiques : le PIB, la croissance, la structure du PNB par activité économique et son évolution, l'inflation, les caractéristiques de la population active, l'emploi et le chômage, le déficit budgétaire ou la dette publique, la situation monétaire ou financière, la balance des paiements ou le niveau de la dette extérieure... Les statistiques sociodémographiques sont également omises, y compris les conditions du développement économique et social, et toutes statistiques sur l'agriculture ou l'industrie. En d'autres termes, la situation macroéconomique du Liban, dans toutes ses dimensions, et les conditions socioéconomiques de sa population, présentes ou passées n'ont pas été retenues par le Plan.

4- Quelques années avant d'établir le FYDP en 1999 précisément entre 1995 et 1998, les résultats d'une série d'enquêtes officielles étaient largement disséminées au public, la plupart publiées par l'Administration Centrale de la Statistique: «Le rapport sur le recensement industriel, 1995», «l'Etat des Comptes Economiques 1994-1995, octobre 1997», «Les conditions de vie des ménages en 1997, février 1998», «Enquête sur la population active, en 1997, août 1998». Les données détaillées dans ces publications officielles étaient basées sur des enquêtes extensives et bien dirigées, et contenaient une information utile à toute étude économique sur le Liban, à fortiori à un plan de développement global. Mais apparemment, le FYDP ne se servit d'aucune de ces études.

5- Les seules données disponibles sur le Liban dont s'est servi le FYDP sont les suivantes :

- les exportations des marchandises en 1996 et 1998, particulièrement pour l'année 1996. Elles sont largement détaillées et documentées dans l'étude, bien que la qualité des données du commerce extérieur est considérée par l'étude même comme « souvent faible »⁸¹.

- Quelques indices sur l'infrastructure sont résumés dans un tableau : « Le niveau des prestations et services publics comparé à d'autres pays qui ont une structure socioéconomique similaire » (voir tableau I). Le tableau évalue en pourcentage la qualité des infrastructures au Liban sur base de normes établies à partir d'un groupe de pays similaires. On ne trouve pas d'indication ou de plus amples détails sur les dits pays. En fait, le tableau est le seul indice quantitatif sur la situation socioéconomique au Liban.

6- « Une enquête auprès des dirigeants » a été initialement menée et devait comprendre les principaux responsables du gouvernement ainsi que les leaders des associations économiques pour sonder leur opinion sur l'économie du pays et la politique du gouvernement. Cependant il manque le détail sur le nombre de l'échantillon (probablement 26) et ses caractéristiques, mais il y est noté qu'il y eut « très peu de réponses »⁸². En plus l'étude n'est pas claire sur l'utilité d'une telle enquête pour un plan de développement quinquennal.

81. Partie IV sur «le programme de croissance et de compétitivité » p. 40.

82. IVe partie sur «l'analyse de la politique publique: Les répercussions sur les secteurs productifs », p. 13.

Les fondements et les éléments du Plan

7- Les objectifs du plan (FYDP) sont principalement deux:

- Promouvoir la croissance économique et la compétitivité par la promotion des avantages compétitifs et de la compétitivité du secteur privé.
- Améliorer les conditions de vie en élevant le niveau actuel des prestations et services dans toutes les régions libanaises.

Ce sont les deux objectifs généraux de la croissance et du développement économiques, l'objectif de croissance devant se concentrer sur la promotion de la compétitivité du secteur privé, et l'objectif de développement sur l'amélioration du niveau de vie dans les régions éloignées du centre en assurant une meilleure infrastructure des services publics.

8- Malheureusement, ni les données ni l'analyse ne sont disponibles concernant la situation du développement économique et social au Liban. L'étude ne se réfère pas à la population, au revenu, à la distribution du revenu, à l'enseignement, la santé ou autres variables socio-économiques du Liban ni pour tout le Liban ni pour les régions. Le tableau suivant contient l'unique information que fournit l'étude concernant la situation et socio-économique du Liban et son développement.

Tableau I

Niveau des prestations et services publics comparés à certains pays à structure socioéconomique similaire

L'eau usée	
- Traitement	0%
- Recueil	55%
Trafic routier	10%
L'approvisionnement en eau	31%
L'environnement	59%
Les déchets solides	92%
L'enseignement	98%
La santé publique	101%
L'électricité	122%
Télécommunications	123%
L'habitat	146%

Source: *Executive Summary, Appendix 4, p. 14.*

L'identité des pays référence, qui auraient une structure socioéconomique similaire au Liban, n'est pas mentionnée dans le tableau.

9- Le lecteur s'attend à lire dans l'introduction la méthodologie du Plan, ainsi que l'analyse de la compétitivité de l'économie libanaise ou de la productivité et de ses facteurs déterminants, particulièrement au niveau de l'agriculture et de l'industrie, pour expliquer et justifier le programme de promotion de la compétitivité. Mais cela aussi n'est pas mentionné. Nous avons seulement un tableau des dépenses sur les différents éléments de l'infrastructure, sans autre explication sur la logique qui prévaut dans l'allocation des dépenses.

Tableau 2
Le Plan de Développement quinquennal
Allocations budgétaires et dépenses
en milliers de dollars US

Secteur	Allocations	Programme des dépenses 2000-2004
Electricité	80,000	80,000
Télécommunications	55,086	55,086
Routes et autoroutes	1,736,500	1,436,500
Transport et immeubles du gouvernement	162,154	122,154
Education, Jeunesse et sport	176,691	157,441
Culture et enseignement supérieur	185,981	167,151
Education technique et professionnelle	185,602	154,729
Environnement	28,990	28,990
Santé publique	74,884	74,884
Eau, barrage et lacs	881,855	881,607
L'eau des torrents et des fleuves	396,333	396,333
L'eau usée	1,139,250	1,139,250
Les déchets solides	100,000	99,963
L'agriculture	199,700	199,700
L'irrigation	130,689	106,189
Le tourisme	120,973	113,173
L'industrie	196,889	196,889
L'économie et le commerce	98,168	91,783
La haute technologie	400,000	400,000
Les relations avec les émigrés	6,750	6,750
Les recherches scientifiques	3,250	3,150
Total	6,359,745	5,911,722

Source : résumé exécutif, appendice 1, p. 9.

10- Le total des dépenses du Plan (FYDP), s'élève à 6,4 milliards de dollars us dont 5,9 milliards devront être dépensés durant la période 2000-2004. La structure du financement est comme suit :

Tableau 3
Le financement du plan de développement quinquennal
En millions de dollars us

	FYDP Total Dépenses	Dépenses 2000-2004
A- Total des dépenses	6,360	5,912
Financement extérieur disponible	1,444	1,383
Financement local demandé	4,916	4,528
B- Financement étranger	1,444	1,383
prêts	1,333	1,278
Dons	111	105
C- Financement local	4,916	4,528
Les fonds municipaux	525	525
Le budget général	4,391	4,003

Source : le plan quinquennal de développement, résumé exécutif, p. 7

Les dépenses du plan (FYDP) qui doivent être financées par des sources locales représentent une contrainte financière de l'ordre d'un milliard de dollars américains par an qui ferait l'objet d'un ajustement fiscal.

Planification de la croissance et de la compétitivité

11- Selon les nombreux tableaux qui exposent le détail des dépenses du plan (FYDP) pour chaque activité économique, la source de financement et l'année de réalisation, l'étude analyse l'impact sur la croissance et la compétitivité de l'économie libanaise. Quatre défis sont à surmonter :

- Restaurer l'efficacité des secteurs historiquement compétitifs comme le tourisme, le commerce, le transport et la banque.

- Aider et entretenir les industries qui procurent l'emploi et le revenu.
- Activer les secteurs à haute créativité plutôt que les secteurs à faible rendement et main-d'œuvre bon marché.
- Développer de nouvelles industries qui peuvent générer la croissance et le développement futurs.

Parmi les points forts cités, mentionnons une main d'œuvre éduquée et qualifiée et le coût bas du travail de haute qualité. Parmi les faiblesses, citons la petite superficie du Liban, et le coût élevé du manque de compétence. Il est conseillé de centrer sur le tourisme de luxe plutôt que le tourisme de masse, et sur les produits textiles de mode qui justifient une plus grande valeur ajoutée. L'étude, cependant n'avance aucune démonstration de nature à étayer l'affirmation sur les points forts ou faibles de l'économie libanaise. Et elle reste muette sur la question des coûts qui est au centre de tout problème de compétitivité et qui est intimement reliée à la question de productivité. L'étude est également tacite sur la productivité du travail dans l'économie libanaise, ou celle des secteurs de production, en termes absolus ou en rapport des autres pays.

12- Le résumé du livre *The competitive Advantage of Nations*, de Michael Porter, fait partie du rapport. La méthodologie du livre est une version modifiée du modèle de l'Organisation industrielle standard qui focalise sur l'entreprise ou le marché unique pour une marchandise. A l'intérieur du modèle les conditions de l'offre et de la demande sont habituellement analysées, en même temps que la structure du marché, en termes de concurrence et de compétitivité. La nouvelle approche du modèle est d'insister sur les exportations. En fait, l'analyse systématique entière qui est présentée dans l'étude est celle des exportations pour les années 1996 et 1998.

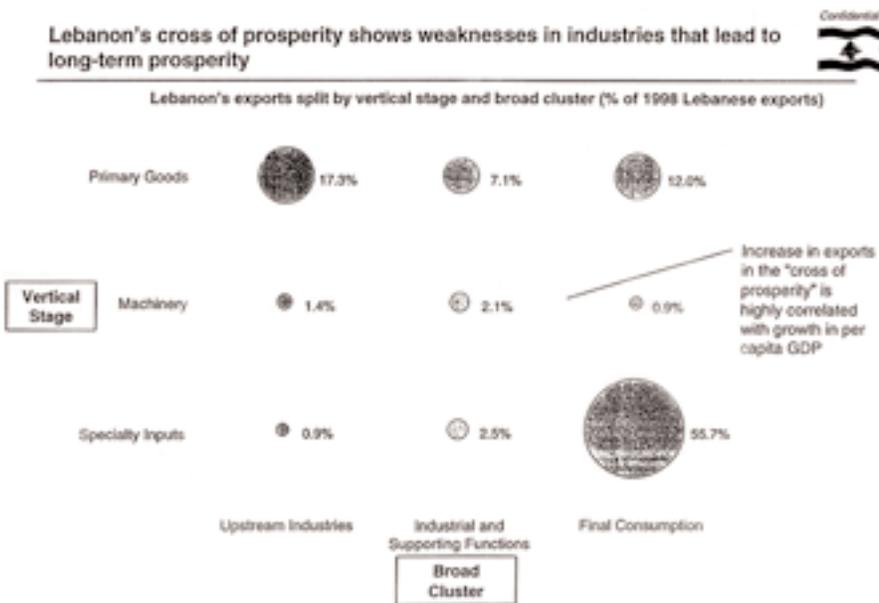
13- L'idée centrale de l'étude est « que la performance du commerce international, d'une nation peut être considérée comme un bon indice de sa compétitivité internationale » d'où l'accent mis sur les exportations. Pour cela, un diagramme nommé la « croix de prospérité » ou « croix de productivité » est introduit pour établir la compétitivité d'un pays. Les éléments de la croix sont composés comme suit. Les exportations d'une nation sont groupées de deux manières. La première est formée de larges clusters d'industries de base (*broad clusters of Upstream Industries*), des fonctions industrielles et de support (Industrial and Supporting Functions), et des industries de consommation finale de produits et de services (Final

Consumption of Goods and Services). Les industries de base dépendent lourdement des ressources naturelles. Les fonctions industrielles et de support tendent à être plus sophistiquées et plus dépendantes du capital savoir (knowledge capital). La production des biens de consommation tend à être plus dépendante du travail intensif surtout bon marché. La seconde classification dépend des étapes verticales de production de chaque grand cluster: produits de base, machines et intrants spécifiques.

14- Une fois les exportations classées selon les grands ensembles et les étapes verticales de production, la croix de prospérité dépend alors des bandes moyennes des grands groupes et des étapes verticales c'est-à-dire des ensembles des fonctions industrielles et de support, ainsi que de la production de machines, qui tendent à être plus sophistiquées et créatives de richesses que d'autres combinaisons. La croix de prospérité pour le Liban se présente comme suit :

Diagramme 1

La « croix de prospérité » du Liban



Source : 5^e partie, la réalisation d'avantages compétitifs au Liban, p. 9.

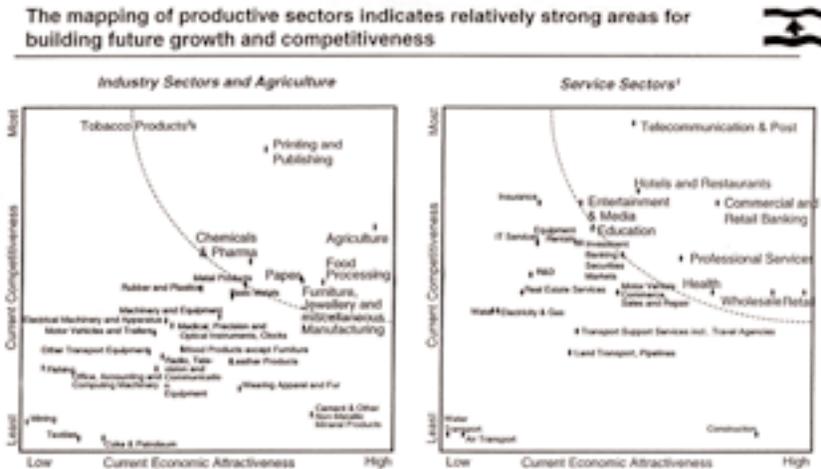
La croix de prospérité du Liban montre des faiblesses dans les industries qui mènent à la prospérité à long- terme.

L'évaluation de l'étude est que la « croix de prospérité » est très faible parce que ses bandes moyennes sont très faibles : Les exportations de 1998 comprennent un total de 11,7% seulement en termes de fonctions industrielles et de support, et un total de 4,4% de machines. Deux observations simples s'imposent, les exportations durant 1996 et 1998 ne sont pas suffisantes pour une telle évaluation, surtout que les années ne sont pas suffisamment éloignées de la fin de la guerre. Une analyse historique et plus détaillée des exportations et de l'état de la demande et de l'offre dans l'industrie, du fait que la plupart des exportations sont des produits manufacturés, peut jeter plus de lumière sur l'analyse et la rendre plus appropriée. Dans ce contexte, l'étude suggère de mettre les coûts au Liban au même niveau que ceux des pays voisins. Mais aucune information ou donnée ne sont fournies sur le coût et la productivité au Liban et dans les pays voisins.

15- Une analyse complémentaire de la croix de prospérité est alors introduite. Elle traite de la « compétitivité » et de « l'attraction » des activités ou secteurs économiques. Les indices sur la compétitivité sont la croissance du chiffre d'affaires et la part dans le commerce mondial. Les indices sur l'attraction économique sont nombreux, comprenant surtout la création d'emplois, la profitabilité, et la contribution au développement équilibré des régions. Les activités économiques en agriculture, industrie et services au Liban sont classées comme suit :

Diagramme 2

La compétitivité et l'attractivité économique des secteurs productifs



Source : 5^e partie sur la réalisation d'avantages compétitifs au Liban, p. 12.

La carte des secteurs productifs indique les espaces relativement forts pour établir la croissance future et la compétitivité.

16- Certaines activités sont compétitives mais elles ne sont pas « attractives (exemple les assurances) et « attractives » mais non compétitives (construction, ciment). Les activités qui sont compétitives et attractives sont par exemple, l'impression, la publication, les hôtels et les restaurants, les loisirs et les médias et les banques commerciales. L'indice principal d'évaluation de la compétitivité est la part dans les exportations mondiales. Il est calculé comme suit. Premièrement on calcule la part du Liban dans les exportations mondiales ; en 1996 elle est de 0,02%. Ensuite, chaque industrie avec une part plus élevée dans les exportations mondiales que 0,02% est considérée compétitive, et les industries avec une participation plus basse sont considérées comme non compétitives. C'est l'approche compétitive fondamentale qui est utilisée dans l'étude et appliquée dans le FYDP du Liban, se basant sur les exportations des marchandises en 1996.

Réalisation des avantages compétitifs du Liban

17- Dans cette partie de l'étude, une série de questions de base se posent et les réponses résument les conclusions de l'étude sur la compétitivité du Liban.

a- Combien le Liban est-il compétitif

Les principales forces du Liban c'est sa population éduquée, sa position stratégique au Moyen-Orient, et un grand réseau d'émigrés. Ses principales faiblesses : les coûts de production élevés, un petit marché local avec de petites affaires et de faibles rapports. La stratégie est donc de développer des ensembles (clusters) d'affaires compétitives qui sont basées sur des facteurs de production spécialisés et sur des technologies uniques et des stratégies plutôt que sur un travail bon marché ou des ressources naturelles abondantes.

b- Où les sociétés libanaises peuvent-elles rivaliser ?

Conformément au diagramme 2 plus haut, les sociétés libanaises peuvent rivaliser dans le matériel à contenu arabe (les médias, la mode, le e-commerce), et la fourniture de produits de goût arabe non-transportables (complexes touristiques), et les produits appréciés par les émigrés (la nourriture libanaise et la musique).

c- Comment les sociétés libanaises atteindront-elles un avantage compétitif à long terme ?

L'avantage compétitif peut être atteint en focalisant sur plusieurs

domaines distincts, en particulier : une amélioration continue du management, un meilleur accès au capital et aux compétences spécialisées, une amélioration du niveau de concurrence et une plus grande facilité d'accès aux marchés, une amélioration continue de la technologie et la réalisation de produits sophistiqués etc. Quelques mesures spécifiques sont proposées (voir paragraphe e plus bas) dans le but d'achever l'avantage compétitif.

d- Quels sont les obstacles à l'amélioration de la compétitivité des entreprises ?

Plusieurs obstacles sont cités comme limitant la compétitivité dans toutes les activités économiques. Les principaux obstacles sont les taxes douanières élevées, le coût élevé du travail spécialement les charges de la sécurité sociale, les prix élevés du loyer des terrains et les coûts élevés de l'électricité, le manque de capacité en marketing et d'information du marché ainsi que les procédures administratives compliquées. En somme, l'étude aboutit à la conclusion que les plus grands obstacles à la compétitivité sont deux : les barrières à la compétitivité contrôlées par le gouvernement, et de la part des établissements le manque d'organisation et de stratégie.

e- De quels moyens doit se servir le gouvernement pour soutenir et augmenter la compétitivité ?

L'étude estime que le gouvernement peut jouer un rôle vital en soutenant le secteur privé, sauf en ce qui limite la concurrence. Le gouvernement peut réaliser une politique à trois volets. Premièrement, il doit remédier aux barrières clés à l'efficacité du secteur privé en éliminant les obstacles administratifs et réglementaires et en alignant les facteurs de coûts avec les normes internationales. Deuxièmement, il doit faciliter le développement de l'environnement compétitif. Et enfin il doit renforcer le processus de développement des clusters.

f- Quelles sont les opportunités les plus rentables pour améliorer ou augmenter la compétitivité ?

Quelques mesures sont proposées pour stimuler la compétitivité de l'économie libanaise. Ces mesures sont mentionnées dans le paragraphe (c) ci-dessus. Par exemple, le gouvernement peut mettre en vigueur des normes et des standards de qualité et améliorer les normes d'achat du gouvernement. L'enseignement professionnel et technique doivent être mis en valeur pour améliorer les spécialisations et le savoir-faire. La Bourse de Beyrouth doit être améliorée et la fenêtre unique d'IDAL activée pour permettre l'accès

au capital. L'accès aux marchés peut être amélioré par la création d'une agence de promotion des exportations...

Commentaire final

18- L'étude comprend aussi trois autres sections, la première fait une analyse du commerce au Liban, la seconde traite de la réalisation des avantages compétitifs du secteur du tourisme libanais et la troisième établit les avantages compétitifs de l'industrie des bijoux. La section sur l'analyse du commerce détaille simplement la même analyse de la « croix de prospérité » mentionnée ci-haut en fournissant des détails additifs sur l'exportation des marchandises libanaises en 1996 et 1998. Les deux autres sections relatent une analyse détaillée des activités touristiques et de la joaillerie, encore fondées sur les détails de l'exportation.

19- Il est noté dans l'introduction de cette étude que les deux premiers objectifs du plan (FYDP) tels qu'établis par le Premier Ministre sont: Remédier aux problèmes sociaux et réaliser le développement équilibré en se concentrant surtout sur les régions les moins développées. Le plan (FYDP) ne se réfère pas du tout à ce qui constitue les problèmes sociaux du Liban ; il n'y sont ni décrits, ni analysés. Le second objectif du (FYDP) devait traiter de la réalisation du développement équilibré ce qui implique d'abord une évaluation des conditions présentes du développement régional (dans toutes ses dimensions : revenu, enseignement, santé...) avant d'indiquer les mesures à prendre pour réduire les inégalités et les disparités dans les différentes régions du Liban. Mais l'étude n'a pris aucune de ces considérations.

20- Le troisième objectif du plan (FYDP) strictement économique, est la mise à niveau des secteurs de production, spécialement l'industrie et l'agriculture. L'étude se concentre sur la compétitivité des exportations en soi, elle est basée sur les données des exportations des marchandises en 1996 et 1998, négligeant plusieurs autres dimensions essentielles dans l'analyse de la productivité. Si l'étude se réfère à plusieurs de ces dimensions, c'est seulement d'une façon générale sans aucune preuve substantielle. Le reproche majeur qu'on peut faire à cette étude est l'absence de toute statistique macroéconomique ou sociodémographique, et de toute donnée sur l'industrie et l'agriculture malgré la disponibilité d'une multitude de données au moment où elle fut établie. L'étude applique simplement une procédure pour mesurer la compétitivité, basée sur la structure des exportations.

CHAPITRE 15

Les objectifs de développement du 3e Millénaire

Le rapport du Liban

Les objectifs du développement du troisième millénaire méritent une attention particulière. Le rapport du gouvernement libanais, engagé et rationnel est assez méritoire. Le seul problème reste son application dans les délais. Nous souhaitons à travers ce rapport contribuer à sa diffusion et donner une chance supplémentaire à sa réalisation.

Dans le but de promouvoir le progrès social et d'atteindre de meilleurs standards de vie avec une liberté plus grande, les Etats membres des Nations Unies ont adopté la Déclaration du Millénaire en Septembre 2000. Cette déclaration, qui comprend huit objectifs de développement pour le Millénaire (MDGs), fait partie d'une tentative plus large pour encourager la communauté internationale à joindre ses efforts pour faire la différence, c'est-à-dire améliorer la situation dans les pays en voie de développement. Près de 190 Etats ont par la suite adhéré à la déclaration. Parallèlement aux objectifs, une série de 18 cibles étaient définies pour procurer à la communauté internationale un nombre d'améliorations tangibles. Chacune de ces cibles a eu un chiffre de référence, un délai et des indices pour contrôler l'étendue que la cible a pu atteindre. L'intention est que presque toutes ces cibles soient atteintes en 2015.

Les huit objectifs de développement du Millénaire

1. Eradiquer l'extrême pauvreté et la faim

La cible pour 2015 : Diminuer de moitié la proportion des gens vivant à moins qu'un dollar par jour et de ceux qui souffrent de la faim.

2. Réaliser l'enseignement primaire universel

La cible pour 2015 : assurer que tout enfant, garçon ou fille, suive et achève l'enseignement primaire dans les écoles.

3. Assurer l'égalité des genres et la capacité des femmes

Les cibles pour 2005 et 2015 : éliminer les disparités entre les genres dans l'enseignement primaire et secondaire de préférence en 2005, et à tous les niveaux en 2015.

4. Réduire la mortalité infantile

La cible pour 2015 : réduire de 2/3 le taux de la mortalité infantile

parmi les enfants qui ont moins de 5 ans.

5. *Améliorer les conditions de santé des mères*

La cible pour 2015 : réduire de 3/4 la proportion des femmes qui meurent durant l'accouchement.

6. *Combattre les HIV, SIDA, la malaria et autres maladies*

La cible pour 2015 : Arrêter et commencer à renverser la propension du HIV/SIDA et limiter les répercussions de la malaria et des autres maladies contagieuses.

7. *Assurer la préservation de l'environnement*

Les cibles pour 2015 :

- Intégrer les principes du développement dans les politiques et les programmes des Etats et limiter ou retarder la perte des ressources de l'environnement.

- En 2015, réduire de moitié le nombre de gens qui n'ont pas accès à l'eau potable saine.

- En 2020 améliorer les conditions de vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis.

8. *Promouvoir un partenariat global pour le développement*⁸³

Les cibles pour 2015 :

- Développer un système de commerce ouvert et un système financier qui correspondent à un engagement pour la bonne gouvernance, le développement et la réduction de la pauvreté sur les plans national et international.

- Ménager et traiter les besoins spéciaux des pays les moins développés, et de ceux des Etats des terres isolées et des petites îles en voie de développement.

- Traiter *globalement* les problèmes de dette des pays en voie de développement.

- Procurer du travail décent et productif pour les jeunes.

- En coopération avec les sociétés pharmaceutiques, permettre

83. Le 8e objectif ne fait pas partie du programme national – il ne sera pas développé dans ce chapitre.

l'accès aux produits médicaux essentiels abordables dans les pays en voie de développement.

- En coopération avec le secteur privé, rendre les avantages des nouvelles technologies accessibles, spécialement les technologies de l'information et de la communication.

Le rapport sur les objectifs du développement du millénaire au Liban a été préparé par une participation active entre le gouvernement libanais et l'Equipe en charge du pays ou *Country Team* des Nations Unies, en recourant aux rapports de planification nationale préparés par le gouvernement, les agences des Nations Unies et la société civile. A cause des guerres qu'a vécues le Liban sur plus de 15 ans, on ne dispose que d'un petit nombre d'enquêtes et de statistiques. Les deux principales enquêtes d'après-guerre étaient dirigées en 1996 par le ministère des Affaires sociales et le fonds des Nations Unies pour la population (UNFPA). Le rapport sur les objectifs du développement du Millénaire incorpore les résultats des enquêtes, du ministère des Affaires sociales et de UNFPA et de plusieurs autres enquêtes y compris celles de l'Administration Centrale des statistiques, de l'Office national de l'emploi et celle du ministère de la Santé, enquêtes entreprises entre 1996 et 2001. A défaut de données continues, disponibles et à jour, le rapport adopte l'année 1996 comme année de base dans la plupart des cas.

Les objectifs du rapport reposent sur l'établissement d'une situation de base, en observant le progrès réalisé avec les années et en indiquant ce qui devrait être fait. Les sept premières sections du rapport établissent une évaluation du progrès réalisé au Liban à partir de la situation de base, les défis et les chances pour réaliser les objectifs, ainsi que des recommandations pour agir. La dernière section présente une vue d'ensemble des efforts nationaux pour renforcer la base, et promouvoir l'environnement et développer des partenariats forts afin de réaliser les objectifs macroéconomiques et autres objectifs internationaux importants.

Les objectifs de développement du millénaire concernent les pays en voie de développement, dont le Liban. Sachant que le Liban jouit d'une situation relativement acceptable, comparée à celle d'autres pays en voie de développement. Cependant, il est indispensable de prendre des mesures de nature à améliorer la situation actuelle et peut-être promouvoir à terme le Liban au rang des pays développés. C'est là où réside la valeur du rapport. Il s'agit d'un plan à long terme que le Liban doit suivre pour réaliser une situation comparable à celle des pays développés.

Les objectifs de développement du millénaire, constituent la base de

programmes de réforme économique et sociale. Ils ne présentent pas seulement la situation actuelle, mais aussi une vision du processus évolutif de la pauvreté, couverte dans l'objectif 1. La pauvreté est le principal indicateur à traiter dans le cadre des programmes de réforme économique. Parallèlement, les autres objectifs couvrant d'autres problèmes, tels la santé et l'enseignement, doivent faire l'objet de programmes de réforme.

Notons que les efforts pour réaliser les objectifs ont commencé à se concrétiser dès lors que la détermination des modes et des coûts de réalisation des objectifs de développement du millénaire a été entreprise. L'exercice propose un ensemble spécifique et détaillé d'interventions pour chacun des objectifs et de leurs coûts correspondants. En effet, la détermination de chacune de ces interventions n'était pas faite dans un contexte isolé, ce qui signifie que les projets planifiés, en cours et/ou exécutés ont été pris en considération. L'exercice comprend aussi l'analyse de l'impact et le coût de double emploi s'il y a lieu.

Ce document est en fait un résumé du rapport sur les objectifs de développement du millénaire pour le Liban. Il comprend une présentation concise des objectifs dans le contexte libanais. Chaque section traite l'un des huit différents objectifs mentionnés plus haut, présentant, quand c'est applicable, les chiffres de l'année de base, l'analyse de la situation courante, le progrès réalisé le long des années, les chiffres projetés pour l'année-cible, aussi bien qu'un ensemble de recommandations et d'orientations qui permettent d'atteindre ces cibles et de réaliser leurs objectifs.

Objectif 1- Eradiquer l'extrême pauvreté et la faim

Tableau 1 - Eradiquer la pauvreté

Indicateurs	L'année de base	Pourcentage De la Population	Cible 2015
Population vivant avec moins que US\$1,3 par jour (prix courants)	1995	6.30%	3.1%
Participation de la population à revenu bas (17% du total) dans la consommation nationale	1996	4%	-
Besoins de base insatisfaits (l'index des conditions de vie)			
- population vivant dans des conditions très pauvres	1995	6.8%	3.4%

- population vivant dans des conditions pauvres et très pauvres	1995	35.2%	17.6%
Prévalence des enfants chétifs âgés de moins de 5 ans	1995	3%	1.5%
Proportion de la population au-dessous du niveau de consommation d'énergie alimentaire.	1995	<2.5%	<1.25%

La pauvreté au Liban a été définie et mesurée par rapport à différentes approches, dépendant des données disponibles :

i. Une des approches est le *niveau du revenu*, où deux lignes de pauvreté sont définies : la plus basse et la plus haute. La première est le niveau minimum de revenu - dépenses nécessaires pour soutenir les besoins de nourriture seulement. Le second est le niveau de revenu - dépenses qui, en plus de la nourriture, comprend d'autres besoins comme l'habitation, les habits et le transport. Une proportion relativement faible de la population, soit 6,3% en 1995, vivait dans l'extrême pauvreté, c'est-à-dire au-dessous du seuil de pauvreté évalué à US\$1,3 par personne/jour. Et le pourcentage de la population qui vit au-dessous de la haute ligne de pauvreté qui est de US\$2,2 atteint 28%.

ii. Une autre approche fait référence aux *besoins de base insatisfaits*, c'est-à-dire la santé, l'éducation et autres produits et services publics. Cette approche révèle que 35% de la population résidente vivait dans des conditions pauvres et très pauvres en 1995 (6,5% de la population résidente vit dans des conditions très pauvres). Cette approche révèle aussi que le pourcentage le plus élevé de la population résidente vivait à un niveau intermédiaire de satisfaction 42,2% et seulement 22,6% vivait à un niveau élevé de satisfaction.

La pauvreté au Liban est un phénomène directement relié au nombre de la famille et au niveau de dépendance. La moyenne des familles avec une satisfaction basse compte 5,1 membres, alors que le nombre moyen des personnes composant la famille au niveau national est de 4,7 membres. La pauvreté est inversement reliée à la structure d'âge, à l'accès aux services de base, au niveau d'enseignement, au taux d'activité et à l'accès à l'emploi. 70% des familles ayant des chefs de famille illettrés, et 59,5% ayant des chefs de famille sans travail avaient en 1995 un degré de satisfaction bas.

La structure revenu / dépenses des familles pauvres est similaire. Le revenu dérive en général des salaires et des gains du travail

personnel. Et les dépenses découlent des besoins de nourriture, de biens et services que recherche l'individu.

La pauvreté au Liban est considérée comme un phénomène rural, avec des poches de pauvreté dans les villes et les banlieues. La pauvreté dans ces régions est accompagnée de l'absence d'infrastructures publiques, de taux d'emploi bas, de taux élevés de retraits scolaires et de densité de population élevée. Ces conclusions sont confirmées par les deux approches mentionnées plus haut.

Des disparités dans le salaire des ouvriers parmi les différents secteurs économiques s'ajoutent au phénomène de pauvreté. En 1997, les ouvriers les plus pauvres étaient dans le secteur agricole. Des groupes vulnérables, comme les vieux, les handicapés et les chômeurs tendent à souffrir de hauts niveaux de pauvreté, surtout ceux rattachés à l'accès aux services sociaux du bien être et aux réseaux de couverture sociale.

Politique recommandée

Premièrement il est important de traiter le problème de manque de données relatives à la pauvreté. Pour cela, il est essentiel d'entreprendre de nouvelles études qui non seulement mettent à jour les données disponibles actuellement, mais aident aussi à l'adoption d'une définition nationale de la pauvreté et des seuils de pauvreté, en plus d'un profil de pauvreté qui comprend l'identification de la distribution géographique des pauvres, leurs caractéristiques et leur genre.

Deuxièmement, il faut établir une stratégie nationale pour réduire la pauvreté, assurer l'intégration sociale et le développement régional équilibré. Cette stratégie s'établira dans le cadre d'une vision globale du développement qui confirme la distribution équitable et l'accès aux ressources, et surtout la création d'opportunités d'emploi.

Troisièmement, un réseau de sécurité sociale doit être établi et appliqué sur le plan national. Ce réseau devrait assurer le bon accès aux services de la santé et de l'enseignement de qualité, en plus du développement du bien-être social aux groupes vulnérables.

Quatrièmement, pour assurer une réalisation plus effective des stratégies et des plans de réduction de la pauvreté, il est nécessaire de renforcer la coordination entre le gouvernement et les organisations de la société civile.

Objectif 2 - Généraliser l'enseignement primaire

Tableau 2 - L'Education primaire pour tous

Indicateurs	L'année de base	Valeur	2000	2015 cible
Pourcentage des inscriptions dans l'enseignement primaire	1996	97.6%	98.3%	100%
Proportion des élèves qui ont terminé la 5 ^{ème} classe	1997	91.1%	95.3%	100%
Taux d'alphabétisation du groupe de la tranche d'âge entre 15-24 ans	1996	98.9%	97.5%	100%

La situation actuelle de l'enseignement au Liban est bien rassurante. Les inscriptions nettes en 1996 étaient très importantes, elles atteignirent 98,3% en 2000. De même, le pourcentage des élèves qui ont achevé l'enseignement primaire s'élève de 91,1% en 1997 et à 95,3% en 2000. A côté, le taux d'analphabétisme de ceux âgés entre 15-24 ans était de 2,5% et les disparités d'accès à l'enseignement primaire entre les genres étaient aussi négligeables.

Les dépenses pour l'enseignement étaient estimées à 11% du PIB en 1999 payées conjointement par le gouvernement et les parents. Elles sont relativement élevées par rapports aux niveaux régional et international. Les dépenses pour l'enseignement primaire atteignaient 65% en 1998 comme pourcentage des dépenses totales du gouvernement pour l'enseignement. En 1993, ce pourcentage était de 56%.

Malgré ses aspects positifs, la qualité de l'enseignement au Liban pose le problème des programmes enseignés, spécialement ceux des écoles publiques qui ont connu une baisse durant et après les guerres de 1975- 1990. Ce qui a dirigé les élèves des écoles publiques vers les écoles privées dans les années 1980. Cette tendance s'est renversée au cours des dernières années à cause de la situation économique et du recul du pouvoir d'achat des familles. Mais avec cela les écoles privées conservent toujours le plus grand pourcentage d'élèves, soit 56,1%, comparées à 30,6% dans les écoles publiques, et seulement 13,3% dans les institutions caritatives, en 1999-2000.

L'accès à l'enseignement est le même pour les garçons et pour les filles. La disparité entre les genres se fait remarquer surtout du fait des retraits au niveau élémentaire. En 2000, le retrait était de 7,8% pour les garçons et 5,5% pour les filles. 79,6% des garçons ont achevé *le grade 5*

contre 87,7% des filles. Ce résultat peut être attribué au fait que les garçons entrent au marché du travail à un âge plus précoce à cause des besoins économiques.

Les disparités d'accès à l'enseignement existent au niveau régional. Le taux d'analphabétisme croît substantiellement dans les régions déshéritées. Le Akkar par exemple, a un taux d'analphabétisme assez élevé, soit 30,5% en 1995, alors que Aley ville aisée, n'a que 7,7% de résidents analphabètes. Le taux des inscriptions totales varie aussi d'une région à l'autre, le plus haut est au Mont-Liban (82,5%) et le plus bas au Nord avec 74,1% pour l'année académique 1998-1999. En 1995-1996, Beyrouth avait le plus haut pourcentage d'écoles privées, à elle seule plus que la moitié, soit 58,7% suivie du Mont-Liban avec 51,7%. Les autres régions ont par contre un pourcentage élevé d'écoles publiques 66,5% au Liban Nord. C'est le plus élevé parmi tous les mouhafazats.

Politique recommandée

Sur base de la situation et de l'analyse ci- haut, il est essentiel de finaliser un plan d'action national qui assure un enseignement primaire de meilleure qualité. Principalement :

- Réaliser un enseignement primaire obligatoire pour les enfants jusqu'à 15 ans.
- Assurer l'inscription de tous les enfants, y compris ceux qui ont des besoins particuliers.
- Réduire les taux de retraits ou arrêts scolaires.
- Allouer des facilités scolaires adéquates.
- Mettre à jour et faire une réévaluation des programmes d'enseignement.
- Former les enseignants et accroître leur capacité pour pouvoir enseigner les nouveaux programmes.
- Renforcer les capacités de l'enseignement public et de son administration, spécialement la planification, l'application des programmes et l'évaluation.

Il est nécessaire aussi de rationaliser les dépenses et l'allocation des ressources. Un exemple de l'inefficience actuelle est le rapport instituteur/ élèves qui est spécialement élevé. Il est estimé à 1/9 et il ne réalise pas un enseignement de qualité.

Objectif 3 - Promouvoir l'égalité des genres**Tableau 3- l'égalité du genre**

Indicateurs	L'année de base	Valeur	1999/2000	cible 2005	cible 2015
Le rapport filles / garçons dans l'enseignement primaire	1995	93%	100%		100%
Le rapport des femmes/ hommes capables de lire et d'écrire qui ont entre 15-24 ans d'âge	1995	96.5%	-		100%
La part des femmes salariées dans le secteur non agricole	1995	14.2%	-		-
Proportion des sièges occupés par des femmes au Parlement	1995	2.3%	2.3%		-

Le Liban a réalisé aussi des progrès remarquables dans l'égalité entre les genres. Certains domaines rencontrent un taux élevé d'injustice.

Education

Comme nous l'avons mentionné plus haut, le Liban a réalisé des progrès importants quant à l'égalité des genres dans l'enseignement. En 1996, le rapport des filles aux garçons atteint 93% au primaire (même taux en 1995), 104% au complémentaire et 103% au secondaire. La proportion s'élève entre les niveaux primaire et complémentaire, parce que les garçons quittent en classe de 5e et parfois avant. Quant aux complémentaire et secondaire la proportion des filles aux garçons ne présente pas de changement parce que le taux de retrait est le même pour les filles et pour les garçons à partir de la 5e année scolaire.

En 1995, le taux d'inscription pour les filles est de 95,6%, 94,8% et 67,6% respectivement aux niveaux primaire, complémentaire et secondaire. Des pourcentages similaires sont notés parmi les garçons: 95,3% au primaire, 93,2% au complémentaire et 61,2% au secondaire.

Malgré l'amélioration générale des taux d'inscription, l'analphabétisme parmi les femmes reste plus élevé que chez les hommes : 17,8% chez les femmes et 9,3% chez les hommes avec une moyenne nationale de 13,6%.

Emploi

Malgré l'égalité des genres dans l'enseignement, les femmes ne sont pas capables de traduire ceci en égalité concrète sur le marché du travail

où les femmes représentent seulement 21,7% de la population active.

Le taux global de l'activité économique est estimé à 34% du total de la population et à 49,3% du total de la population active économiquement c'est-à-dire ceux âgés entre 15 et 64 ans. Le taux de l'activité économique au niveau des genres est seulement 14,7% parmi les femmes et 53% parmi les hommes.

Comme dans les cas de l'enseignement et de la pauvreté, les caractéristiques de l'emploi varient selon les régions aussi bien que selon les secteurs. La majorité des femmes travaillent dans le secteur des services (64,7% de la force active féminine) comparée à 33% de la force active masculine. Les pourcentages des hommes et des femmes travaillant dans le secteur agricole représentent, 10,6% de la force active masculine et 5% de la force active féminine.

L'emploi des femmes est caractérisé par un accès limité aux postes de responsabilité, de décision, et aux niveaux élevés de revenu. En 1996, les femmes représentaient seulement 8,5% d'employées dans des positions élevées de gestion ; ce chiffre est considéré assez bas par rapport aux normes internationales. Le salaire moyen mensuellement pour une femme en 1997 représentait, 76,9% du salaire de l'homme (466.000 L.L par rapport à 606.000 L.L).

Intégration politique

La participation de la femme libanaise dans la vie politique reste faible, où seulement trois et six sièges parlementaires sont occupés par des femmes durant les mandats 2001 - 2005 et 2005 - 2009 respectivement, et seulement deux femmes ont tenu des portefeuilles ministériels en 2004. Quant au taux de participation des femmes aux campagnes électorales et au processus de vote, il est très proche de celui des hommes.

Plusieurs textes de loi doivent être amendés pour assurer des opportunités égales aux hommes et aux femmes. Ces lois se rapportent à plusieurs domaines, dont l'accès à l'emploi en général, à des métiers bien payés et à la participation dans la vie politique.

Objectif 4 - Réduire la mortalité infantile**Tableau 4 - mortalité précoce**

Indicateurs	L'année de base	Valeur	2000	Cible 2015
Le taux de mortalité pour les moins de 5 ans (pour 1000)	1996	32%	35%	12%
La mortalité infantile	1996	28%	27%	10%
La proportion des enfants de moins d'un an immunisés contre DPT (%)	1996	94.2%	93.6%	-
La proportion des enfants de moins de deux ans immunisés contre MMR (%)	1996	88%	79.2%	-

Le Liban prête une grande importance aux droits des enfants. Depuis le début des années 90, les efforts nationaux pour assurer les droits des enfants et améliorer leur condition de vie ont été intensifiés.

Depuis le début des années 90, la condition des enfants au Liban a connu une amélioration tangible, avec un déclin des taux de mortalité infantile et celle de moins de 5 ans, de 35 pour 1000 en 1990, à 28 pour 1000 en 1996 pour les premiers ; et de 43 pour 1000 en 1990 à 32 pour mille en 1996 pour les seconds.

Une amélioration sensible eut lieu au niveau de plusieurs maladies. En 2000, la vaccination contre les DPT s'est accrue pour plus de 90% pour les enfants d'un an et moins, et contre la rougeole à 88% pour les enfants âgés de 12-23 mois. Le tétanos chez les nouveaux nés était éradiqué en 1995. Les incidents de diarrhée pour les enfants de moins de 5 ans sont tombés de 28% entre 1996 et 2000. La déficience en vitamine A a disparu complètement depuis 1994, spécialement avec l'introduction du sel iodé en 1995.

Comme pour les autres indicateurs, l'éducation par exemple, les chiffres sur la santé varient avec les régions. Les taux de mortalité des nouveau-nés et des enfants sont plus élevés dans les régions pauvres du pays. En 2000, par exemple, ces taux étaient beaucoup plus élevés au Liban-Nord, si on les compare à ceux de Beyrouth et du Mont-Liban.

Bien que les résultats de la santé au Liban soient acceptables, et en amélioration durant les dernières années, nous croyons que le Liban doit et peut réaliser de meilleurs résultats, spécialement avec les dépenses publiques et privées considérables allouées à ce secteur et estimées à 12% environ du PIB (2002).

Politique recommandée

Il faut multiplier les efforts pour réformer le secteur de la santé. Ces efforts doivent tendre à rendre ce secteur plus efficient, plus équitable et économique. Il doit se focaliser spécialement sur les points suivants:

- Améliorer les services et les soins médicaux aux enfants et aux femmes enceintes.
- Assurer la vaccination des enfants, spécialement dans les régions sous-développées.
- Encourager les mères à l'allaitement pour améliorer la nutrition infantile.
- Procurer des vitamines et des minéraux pour les femmes enceintes.
- Renforcer les services de protection et de réhabilitation pour les enfants handicapés ou souffrant de maladies chroniques.

*Objectif 5 - Améliorer la santé maternelle***Tableau 5 - la santé maternelle**

Indicateurs	L'année de base	Valeur	2015 cible
Le taux de mortalité maternelle pour chaque 100.000 naissances	1996	104	26
La proportion des naissances assistées, par un personnel qualifié	1996	96%	98%

En 1996, le taux de mortalité maternelle était estimé à 104 pour chaque 100.000 naissances. Comme ce taux relève d'une observation cumulée sur 12 ans, il comprend des cas de mortalité qui ont eu lieu durant les guerres, ce qui en fait un taux élevé.

L'un des facteurs est que la mortalité infantile est sensible aux soins de santé, avant, pendant et après l'accouchement. Les résultats réalisés en l'an 2000 sont prometteurs puisque 93,9% des femmes enceintes avaient accès aux soins médicaux, durant la grossesse. Ce chiffre marque une augmentation de 6,8% sur l'année 1990 où il était de 87,1%. Cet indicateur dévoile des disparités d'une région à une autre, puisque en 2002, 89,1% des femmes enceintes à la Bekaa avaient accès aux soins médicaux alors qu'au Mont-Liban ce taux était de 98,4%. La hausse de ce nombre de femmes profitant des services de santé est dû à l'intégration et à l'amélioration des services médicaux.

Les accouchements traditionnels assistés dans les maisons ont diminué énormément dans les régions déshéritées. Le Akkar a la proportion la plus élevée d'accouchements traditionnels assistés. Cette tendance baisse actuellement (24% en 1990, elle tombe à 9% en 2000). D'après le ministère de la Santé publique, 96% des femmes reçurent des services médicaux et furent surveillées par une sage-femme diplômée ou par un obstétricien.

Le planning familial est parmi les facteurs les plus importants pour la conservation de la santé reproductive. Il est directement relié à l'âge, à la culture et au niveau de vigilance. Le taux de précaution contraceptive s'élève de 53% en 1987 et à 63% en 2000. Encore une fois, l'indicateur de précaution contraceptive varie avec les régions où les statistiques montrent que le plus bas est au Mont-Liban (58%) et le plus haut à Beyrouth 70%. Il est intéressant de mentionner que 96% des femmes mariées connaissent au moins une méthode moderne de contraception et 99% connaissent au moins une méthode traditionnelle.

Politique recommandée

Les traitements de la santé reproductive doivent être intégrés dans le système primaire de la santé, comme faisant partie de la réforme du secteur global de la santé. Ce qui doit mener éventuellement à un système plus efficient, de meilleure qualité, moins coûteux et plus équitable.

En plus il faut renforcer le contrôle sur la qualité des services offerts par les hôpitaux et par les centres de santé (dispensaires). Il faut aussi améliorer les soins aux urgences obstétriques, spécialement ceux procurés par le secteur public et les ONGs, particulièrement dans les régions déshéritées.

Il faut aussi assurer les quantités de vitamines et de minéraux aux femmes enceintes et aux mères qui allaitent pour éviter la malnutrition et les déficiences minérales.

Puisque les observations montrent que la majorité des femmes possèdent des connaissances sur les méthodes contraceptives, des efforts doivent être entrepris pour diffuser les connaissances des méthodes modernes disponibles.

En plus il est nécessaire de gérer des programmes d'éveil qui focalisent sur l'éducation à la santé et les droits à la santé reproductive, à la fois pour les hommes et les femmes. Parallèlement, la collecte régulière des données est obligatoire pour faire des analyses actualisées et mises à jour.

Objectif 6 - Combattre HIV/SIDA, la malaria et autres maladies

Tableau 6-1 - la maladie du SIDA

Indicateurs	L'année de base	Valeur	2015 cible
HIV, fréquence parmi les femmes enceintes âgées de 15-24 ans (pour 100.000)	1996	24	-

Bien que le nombre des cas de HIV/SIDA déclarés soit limité au Liban (700 en 2003), l'Organisation mondiale de la santé estime qu'il y avait environ 2500 cas non déclarés. La distribution par groupes d'âges des cas déclarés montre que pour la tranche d'âge de 0-14 ans, l'incidence est seulement 2,1 pour 100.000. L'incidence est plus élevée pour le groupe plus âgé de 15-24, où il atteint 2,9 pour 100.000. La plupart des cas se trouvent parmi ceux âgés de 31-50. Quant à la distribution par rapport au genre, il est important de noter que sur 10 cas de HIV/SIDA, on compte 9 hommes et seulement une femme.

Presque la moitié des cas (48%) étaient contactés durant un voyage.

Le programme national HIV/SIDA (NAP) a élaboré des études qui focalisent sur l'éveil à la maladie, y compris les modes de transmission. La prochaine étape est de traduire ces études en mesures préventives accrues.

Politique recommandée

Il faut évaluer les réalisations du programme national HIV/SIDA et d'autres programmes pour établir des plans plus globaux qui couvrent les groupes les plus vulnérables des malades atteints du HIV/SIDA. Parallèlement il est nécessaire de coopérer avec les sociétés de fabrication de produits pharmaceutiques pour assurer le traitement nécessaire à prix réduit, spécialement aux pauvres et aux personnes nécessiteuses.

L'éveil et l'information sur la maladie doivent être répandus à travers des programmes et des campagnes d'éveil qui seront conduits en coopération avec les ONGs locales. Cela doit se faire sur plus d'un niveau. Un niveau qui cible la population en général et un autre qui cible les jeunes en particulier, par l'intégration d'une éducation sexuelle dans les programmes complémentaires et secondaires.

*Tuberculose***Tableau 6-2 - la tuberculose**

Indicateurs	Année de base	Valeur	2015 cible
Fréquence de la tuberculose (pour 100.000)	2001	13	-
Proportion des cas de tuberculose détectés et guéris par DOTS	2001	100%	-

D'après les statistiques du ministère de la Santé publique, le nombre des cas de tuberculose a chuté de 983 en 1995 à 516 en 2001, grâce à l'introduction de la méthode DOTS (Directly observed treatment short). On doit noter qu'entre 80% et 85% des cas détectés étaient des cas de tuberculose pulmonaire qui attaquent fréquemment les enfants et les vieux.

Le principal danger de la maladie est qu'elle se propage rapidement : une personne infectée, non ou improprement traitée, peut transmettre la maladie à 15 autres personnes. Ce fait a haussé le taux des tuberculeux enregistrés à Beyrouth et au Mont-Liban à cause de la haute densité de la population.

Politique recommandée

Les programmes nationaux doivent être consolidés, coordonnés et largement diffusés. Il est nécessaire d'augmenter les compétences reliées à la détection précoce, à la protection et au traitement de la tuberculose et d'autres maladies contagieuses.

Comme dans le cas du SIDA, il faut introduire des cours dans les programmes d'enseignement pour aider à l'éveil et à la prévention.

Objectif 7 - La protection de l'environnement**Tableau 7- l'environnement**

Indicateurs	Année	Valeur de bas	2000	Cible 2015
Proportion des terres couvertes par les forêts (%)	1996	13%	-	-
La superficie des terres protégées pour la préservation de la diversité biologique %	1992	0.20%	2%	-
La consommation annuelle de l'énergie	2000	GDP/9712 gigawatt	-	-

La consommation des agents qui épuisent la couche de l'ozone	1999	CFC=527.3 tons and MeBR=202 tons	-
L'émission de gaz	1994	15,874.82 gigagram CO2	-
L'énergie générée de sources renouvelables	1997	1.60%	-
Proportion des maisons avec l'accès régulier à l'eau	1996	79.30%	90%
Proportion des immeubles avec l'accès aux réseaux des eaux usées	1996	37%	-
Disposition des déchets solides	2000	Landfill=82.8%; Conversion=5.1%; Recycling=5.3%	-

La préservation de l'environnement est un objectif utopique qui se réfère à la capacité ou à l'aptitude des nations à protéger leur environnement à long terme. Ceci comprend des problèmes tels que le gaspillage de l'énergie, les politiques agricoles défectueuses, les systèmes déficients de contrôle de la qualité de l'air et de l'eau, et le manque de contrôle.

Récemment, le ministère de l'Environnement a été créé au Liban. Il a été établi en 1993 pour gérer les problèmes de l'environnement. Une loi-cadre pour la protection de l'environnement était publiée en 2002 pour assurer la préservation de l'environnement comme droit national essentiel et un objectif public. Plusieurs domaines reliés à la préservation de l'environnement (comprenant la biodiversité), les gaz de serres, les substances réductrices de l'ozone, les eaux usées et les déchets solides ont été identifiés et décrits. Ci-après un petit résumé sur chacun de ces domaines.

- *Biodiversité* : Le nombre des domaines protégés a augmenté durant les dix dernières années pour atteindre 33 en 1999. Les forêts comptent 13,3% de la superficie totale des terres et les surfaces côtières protégées étaient estimées à 888 hectares.

- *Les émissions de gaz de serres et autres* : Le dioxyde de carbone ou gaz carbonique est l'un des gaz les plus répandus selon le premier inventaire des gaz de serres au Liban. Ce gaz est la principale source de pollution par le secteur de transport suivi par le secteur de l'énergie et le secteur industriel. Pour essayer de réduire les émissions du secteur de transport, une loi a été promulguée en 2001 qui établit des mesures de contrôle sur l'utilisation du combustible. La loi interdit l'usage du gazoline dans toutes les voitures et le diesel dans toutes les petites voitures. En plus, cette loi proscrie l'importation des voitures à moteur- diesel.

- *Les substances qui épuisent l'ozone* : L'usage des substances épuisant l'ozone était le plus haut en 1993. Depuis cette date, ce chiffre commence à décroître comme résultat de la prohibition du halon (produit anti flamme), de l'usage de produits similaires, et de l'usage dans l'agriculture de produits similaires au bromure de méthylène.

- *Les ressources d'eau* : Le gouvernement a déployé de grands efforts pour assurer l'accès continu à l'eau salubre par l'installation de réseaux dans les régions rurales et des plans pour construire des barrages. La pollution des ressources d'eau résulte spécialement de l'infiltration de l'eau usée dans les nappes souterraines. C'est un problème national qui doit être sérieusement traité.

- *Le traitement des eaux usées* : 37% seulement des unités d'habitation avaient accès aux réseaux des eaux usées en 1996 ; le reste, qui se trouve principalement dans les régions rurales, utilise les fosses sceptiques. En 1997, 58,5% des familles avaient accès aux réseaux des égouts publics. Les disparités régionales sont très frappantes dans ce cas où seulement 23,8% des familles à Nabatieh avaient accès aux systèmes des égouts publics comparé à 98,3% à Beyrouth.

- *Le traitement des déchets solides* : Le traitement des déchets solides reste le problème majeur de l'environnement avec plus de 80% ensevelis dans des décharges aménagées. Le ministère de l'Environnement a établi une stratégie nationale pour le traitement des déchets solides.

Politique recommandée

Une stratégie nationale, qui inclut les principes de développement de la préservation de l'environnement en principes et en directives, fonctionnerait comme un cadre institutionnel pour la coordination entre les administrations publiques concernées, les organisations privées et les organisations non gouvernementales (ONGs). Cela peut être réalisé par l'adoption de mesures et l'organisation de conférences internationales pour la protection de l'environnement.

En plus, des politiques doivent être établies pour remédier aux pratiques agricoles, le secteur industriel et le secteur de transport, la planification urbaine, les violations du littoral, la biodiversité, la consommation de l'énergie, les ressources d'énergie renouvelables, l'accessibilité aux réseaux d'eau et des égouts et les facilités de traitement des eaux usées, en plus du traitement des déchets solides.

Il est nécessaire d'adopter une politique nationale pour traiter les eaux usées, contrôler le bon fonctionnement, réhabiliter l'infrastructure et adopter des technologies modernes de traitement.

CHAPITRE 16

Le contrat social, fondements et orientations

Toute personne tend naturellement à accéder à un certain niveau de bien-être et désire être protégée par des réseaux de sécurité sociale et des droits fondamentaux qui lui assurent les libertés privées et publiques, individuelles ou collectives. Tout au long de l'Histoire et particulièrement depuis l'époque romaine, les sociétés humaines ont œuvré par différents moyens pour réaliser cet objectif légitime qui repose sur un accord ou arrangement qu'on appelle contrat social. Mais la poursuite de cet objectif a pris des chemins tortueux, sinueux, différents et qui ont varié avec les époques et les pays. Elle a rencontré maintes difficultés et obstacles.

La formulation des premières théories du contrat social remonte aux philosophes de l'époque moderne comme Hobbes, Locke, Rousseau et autres de ceux qui ont accompagné et consolidé la révolution industrielle en Occident, et qui ont essayé de trouver des réponses aux problèmes politiques, économiques et sociaux si complexes et si compliqués. Ces problèmes que le transfert rapide des sociétés occidentales du régime féodal au régime capitaliste naissant a posés. Ces théories étaient globales et dominées par les aspects politiques et législatifs concernant l'organisation des affaires gouvernementales, de la représentation politique, de la protection des droits des individus et des sociétés dans leurs rapports avec le pouvoir.

Mais avec le progrès et le développement des sociétés occidentales dans l'achèvement des tâches reliées à ces dimensions politiques et juridiques, les aspects économiques et sociaux, occupèrent progressivement des positions plus importantes et plus puissantes dans le cadre du contrat social. Ce progrès coïncide après la seconde guerre mondiale avec la consolidation des normes et des fondements essentiels de l'Etat providence. A l'ombre de ces changements, le contrat social est devenu plus proche pour exprimer la bonne entente entre les groupements essentiels de la société sur les problèmes vitaux qui se rattachent aux garanties sociales et au bien-être vital des citoyens. En plus il définit et détaille ces garanties, le moyen de les procurer, de les financer et l'éventail des groupes sociaux qu'elle vise. Et ce pour limiter les périls et le doute auxquels ces groupes sont exposés et dont l'impact se répercute sur la stabilité de la société.

De nombreuses parties au Liban à des périodes différentes, se sont succédées pour proposer le lancement d'un contrat social dans le pays. Mais le problème s'est avéré épineux et complexe et ne cesse de l'être. Les caractéristiques de cette complexité se présentent sur deux niveaux principaux : le premier est que le Liban n'a pas pu - étant donné sa constitution intérieure, son régime politique communautaire, et ses crises et conflits civils répétés - réaliser le progrès souhaité et fonder l'Etat providence (pour ne pas parler de l'Etat du bien-être social), à l'exemple des pays développés.

Le second est que ce qui a été créé au Liban comme réseaux de sécurité et de protection sociale est resté - avec la succession des conjonctures - faible et instable. Cette conclusion n'est pas contestée parce que le Pacte National et après lui l'Accord de Taef - en plus des législations nombreuses qui réglementent la production et l'échange des services publics fondamentaux - contiennent des textes qui portent quelques éléments constitutifs du contrat social, mais ces textes sont restés comme une simple déclaration d'intention, ou bien sont improvisés et épars. Ils ne se présentent pas en un cadre global, coordonné et harmonieux qui incarne la vision moderne et développée de la question des droits fondamentaux économiques et sociaux de l'homme.

Les principes qui gouvernent le contrat social

Le but de ce chapitre est de jeter la lumière sur le nombre des composantes essentielles que doit contenir le projet de contrat social dans le cas libanais. Nous exposerons et nous analyserons ces composantes - d'une manière intensive - nous dessinerons les limites des obligations et des avantages des parties sociales concernées, nous suivrons à tâtons les opportunités de concordance entre les parties pour le partage des obligations et des avantages en vue d'atteindre une stabilité sociale et économique plus importante et, par conséquent, une stabilité politique dans le pays. Il est important, avant d'entamer ces composantes, d'insister sur les principes généraux qui nous poussent à clarifier ce contrat. Les principes les plus importants sont les suivants :

1. *Le principe de solidarité est un des éléments de base du contrat social.* Il ne faut pas entendre par cela que ce principe découle de la philanthropie ou de la bienfaisance, parce qu'il découle de l'intérêt suprême du pays et puise sa force dans la nécessité objective d'établir des relations responsables et de tenir compte des imbrications des intérêts à long terme des différentes parties de la société. Cette solidarité - supposée établie sur

un équilibre tripartite, l'Etat, les entreprises et les autres éléments de la société dont surtout la société civile et les salariés - est une condition nécessaire, parce que si l'une des parties sociales s'approprie le plus clair des ressources aux dépens des autres, la stabilité économique et politique du pays ne sera pas garantie et cette appropriation ne peut être reproduite indéfiniment. En l'absence de solidarité sociale, les dangers d'instabilité augmenteraient sur plus d'un plan à chaque fois où les mécanismes du marché s'accompagnent de distorsions ou de favoritisme dans l'intérêt d'une minorité aux dépens de la majorité des citoyens.

Le principe de solidarité ne doit pas porter en soi une sous-estimation de l'idée de philanthropie ou de bienfaisance qui doit persévérer et se développer par le biais des associations familiales et religieuses. Son objectif cependant est de fonder un contrat social à caractère civil et global, qui garantit la protection du citoyen et consolide ses relations avec l'Etat aux dépens des allégeances primaires qui n'ont jamais réussi, dans le passé, à ériger les fondements de l'Etat et de la société libanaise.

2. *L'incarnation du principe de solidarité serait par l'édification d'une base de garanties sociales disponible à tous les citoyens, comme dans les pays développés.* Cette norme constitue le levier principal dans l'opération de reproduction de l'Etat et de la société, le garant de leur stabilité et de leur perpétuité. C'est une question de grande importance que celle où la société parvient, d'une manière volontaire, à définir l'éventail de ces garanties, des sources de financement, les outils de travail, les normes et les parties supposées en bénéficier. Ces garanties ne sont pas des « concessions » ou « une taxe » supportée par le capital sans contre-partie parce que souvent les frais pour assurer ces garanties dans de nombreux pays qui nous ont précédé sur ce chemin, ont été considérés comme faisant partie des politiques de redistribution ou partie intégrante indivisible du coût des salaires (c'est-à-dire du salaire indirect), surtout dans les pays où le poids relatif du travail salarié augmente constamment.

Ainsi le problème fondamental demeure celui de l'optimisation du profit qu'on retire des dépenses sur les avantages sociaux ; au lieu de persévérer dans la réclamation d'avantages sociaux dans l'absolu, laissant la corruption et l'incapacité dévorer le plus clair des dépenses sociales et les détourner de leur objectif essentiel.

3. Les deux principes de solidarité et de l'élargissement de la base des garanties sociales sont bien conformes - contrairement à ce qu'inspire le style actuel de la globalisation - aux exigences du

développement humain formulé les deux dernières décades par divers sommets internationaux tenus sous l'égide des Nations Unies et de leurs institutions - comme alternative à la notion de la croissance économique - et prônant la lutte contre la pauvreté, la consolidation des avantages sociaux, l'égalité entre les hommes et les femmes, la multiplication des opportunités devant les jeunes, l'interdiction du travail des enfants, du trafic humain et de tout autre genre de discrimination.

Tous ces principes sont conformes à l'engagement de l'humanité à accomplir les objectifs du troisième millénaire en 2015. Cet engagement a été adopté par la plupart des pays. Le plus important de ce comportement est d'avoir fait de l'homme - de l'individu - le centre de l'opération de développement, son objectif et son assise de base. Les critères concrets des droits de l'homme ont été définis avec rigueur, du moins théoriquement : la santé, l'enseignement, l'habitat, l'environnement, le partage du pouvoir politique. Ces principes ont défini aussi les critères de la bonne gouvernance, de la transparence dans la gestion de la chose publique et la responsabilité qui incombe aux dirigeants. Les Nations Unies ont fait de l'accomplissement de ces critères et de ces conditions une référence pour mesurer le progrès des Etats sur le chemin du développement. Si le mode actuel de la mondialisation pousse certains pays industriels développés à reculer relativement sur le principe de solidarité, nous ne devons pas ignorer ou mésestimer ce que ces pays ont réalisé sur le plan de la maturité sociale dans la phase de construction «de l'Etat Providence». Ce qui rend ces groupements plus ou moins capables de contenir les impacts provenant de la révision partielle de certains aspects de l'expérience de solidarité sociale à l'époque de la mondialisation. Dans nos pays en voie de développement, dont certains ont connu des guerres civiles ou extérieures comme le Liban, le niveau de «maturité sociale» et la marche vers la construction de «l'Etat-Providence» ne cessent d'être l'objet de défaillance, d'improvisation, de sous-développement quand on les compare aux réalisations d'autres sociétés.

4. Le contrat social, avec ce qui s'y rattache de bien-être pour la société, ne se réalise pas par la simple invitation de telle ou telle partie de la société à le réaliser ; ni en insistant sur la littérature internationale qui milite pour la priorité du « bien être » socio-économique. Le problème n'est pas simplement de formuler des souhaits personnels. Il est plus complexe et sa réalisation impose des conditions essentielles, dont la plus importante est la relation du bien-être social avec le développement de l'économie nationale, sa progression et même l'augmentation de son taux de croissance. Cette relation dépend à son tour de la mobilisation des

ressources, de leur bon usage, de la promotion de la productivité de l'économie à tous les niveaux, de l'ouverture sur la révolution des technologies de l'information et des changements technologiques profonds et sur l'économie du savoir. Cette relation dépend aussi d'une manière globale et plus générale de l'engagement à promouvoir tous les aspects positifs de la mondialisation et à limiter ses aspects négatifs. Ce qui signifie que le projet de contrat social doit s'accompagner d'efforts exceptionnels et géniaux pour éviter de perturber les conditions de la croissance et la compétitivité de l'économie. Le défi principal est d'établir l'équation délicate entre ces deux aspects, le contrat social d'un côté et la compétitivité économique de l'autre, ce qu'ont réalisé les pays développés soit dans la phase de l'édification de l'Etat-providence soit dans la phase de son interaction avec la mondialisation.

La réalisation de cette équation invite à limiter le pari sur un type de croissance économique provenant de l'exploitation de la main-d'oeuvre bon marché non assurée contre les risques, et d'échanger ce type par un autre qui investit dans l'homme devenu le centre de l'opération de développement. Ce substitut doit focaliser sur le développement du niveau d'enseignement, l'acquisition des expertises et la protection contre les dangers de santé et le chômage. En plus il faut procurer des opportunités d'emploi et améliorer les conditions de travail. Si le passage progressif vers ce nouveau type de société se réalise, et dont le projet de contrat social constitue l'aspect politique - il faut savoir qu'il est proportionnellement d'un coût élevé à court terme, mais demeure le meilleur moyen pour transformer le pays à moyen terme, et généraliser la productivité et le bien-être social.

L'approche du contrat social dans le cadre libanais

Un des paradoxes les plus importants qui caractérisent la situation au Liban, est que l'Etat et la société en général dépensent de grands montants sur les services sociaux. Ces dépenses, selon le rapport de la Banque Mondiale pour l'an 2005⁸⁴, s'élèvent à 21% du Produit National Brut, essentiellement sur la santé et l'enseignement avec une partie sur la protection sociale. Cette proportion, comparée régionalement et internationalement, est considérée comme élevée. 15% sont financés par le secteur privé, 6% par le gouvernement, ce qui signifie que plus de 70% du

84. . World Bank, "Regaining fiscal sustainability in Lebanon: A public Expenditure Review", MNSD, June 2005.

total des dépenses sur les besoins sociaux sont financés par les ménages et le secteur privé en général. Nous remarquons bien que la participation de l'Etat, estimée à 6% du PIB, est de loin inférieure à celle des pays de la région où elle atteint 9% au Maroc, 10% en Egypte et plus de 14% en Tunisie, Jordanie et Algérie. Malgré la grande dépense des Libanais sur les besoins sociaux, les résultats ne sont pas à la hauteur et les indices détaillés reflètent la faiblesse du revenu de ces dépenses - selon les critères internationaux - parmi le groupement des pays à moyen revenu. Ces indices comprennent le taux de mortalité des nourrissons et des enfants, l'espérance de vie, l'analphabétisme, l'enseignement primaire et le taux d'échec scolaire, ainsi que d'autres indices moins importants. Cette constatation se retrouve dans d'autres domaines de la vie nationale dans les secteurs publics et privés, mais s'applique surtout aux indices relevant du secteur public où la lacune au niveau du rendement des dépenses est parfois frappante.

Les fondements essentiels de tout contrat social dans le cadre libanais doivent émaner d'un diagnostic rationnel de la situation dans tous les domaines qui intéressent ce contrat pour arriver à des «ententes» ou «accords» entre les parties concernées sur la répartition des avantages et des coûts des solutions proposées. Ce chapitre jette la lumière sur les sujets les plus importants et surtout la santé et l'enseignement ainsi que la lutte contre la pauvreté, l'assurance chômage et l'assurance vieillesse.

Le droit à la santé

Comme l'un des principaux fondements du contrat social:

Les caractéristiques du secteur et le diagnostic de la crise

Dépenses considérables sur la santé, avec la prédominance du financement privé.

La société libanaise dépense dans les secteurs public et privé selon de nombreuses études entre 10% et 12% du PIB pour la santé. Ce niveau est considéré comme très élevé dans les normes internationales. Il n'atteint que 6% ou 7% dans la plupart des Etats du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, et 10% dans certains pays industrialisés. Alors que la participation de l'Etat dans le financement de la facture-maladie au Liban est relativement très faible, elle est entre 20% et 30% seulement du total des dépenses selon qu'elles soient ou non couvertes par la Caisse Nationale de Sécurité Sociale. En Jordanie et en Tunisie la participation de l'Etat dans la facture-maladie s'élève respectivement à 46% et 50% et excède en général 75% ou 80% dans les pays de l'Union Européenne.

La faiblesse du rendement des dépenses sur la santé augmente l'inégalité devant le service de santé.

Ce qui caractérise les dépenses médicales au Liban c'est que le rendement est très faible. La société libanaise dépense en moyenne le quadruple de ce que dépense la Tunisie ou la Jordanie sur la santé de l'individu (en dollars courants). Avec cela le taux de mortalité des enfants est presque le même et l'espérance de vie n'est que légèrement supérieure au Liban, alors que le taux de mortalité des mères durant la grossesse est plus élevé relativement au Liban qu'en Jordanie ou en Tunisie. Etant donné que ces dépenses pour leur plus grande part découlent du financement des ménages, il est naturel de relever des inégalités frappantes émanant de la capacité des gens à couvrir leurs besoins médicaux, selon les régions et les différents groupements, mais aussi selon le genre de couverture d'assurance médicale dont ils disposent. La moitié des résidents seulement disposent d'une assurance santé. De plus la protection est très disparate selon la source, les bénéficiaires, le volume, le genre et l'étendue de la couverture. Ajoutons à cela l'absence de coordination et de standardisation des formalités, des tarifs et des conditions contractuelles selon le genre d'assurance.

Paradoxalement, la raison principale de la hausse du coût des services médicaux est l'excédent de l'offre

L'un des principaux problèmes que connaît le secteur de santé est l'existence d'un excédent relatif dans l'offre sanitaire ou médicale, c'est-à-dire le nombre de médecins, de pharmaciens, de lits dans les hôpitaux, de pharmacies, de la diversité des produits médicaux pour 1000 habitants. Cet excédent comprend aussi l'excès dans l'équipement médical surtout les équipements hospitaliers et médicaux aux coûts surélevés et qui sont vite dépassés. On aurait imaginé que cet excédent suscite la concurrence et par conséquent la baisse des prix et des coûts des services médicaux au Liban. Mais cette baisse ne survient pas pour plusieurs raisons dont la plus importante est la structure du financement existant surtout publique, en plus de la prédominance des oligopoles dans certains marchés (les médicaments par exemple), de la défaillance des politiques et des programmes de contrôle dans ce secteur où le privé produit plus de 95% du total des services de santé offerts dans le pays.

La demande fictive ... permet le renouvellement de l'excédent de l'offre médicale

Une des caractéristiques du système médical libanais est que la

reproduction de l'excédent de l'offre n'aurait pas eu lieu et n'aurait jamais eu ce cachet durable si elle n'était soutenue par la création de la demande qui atteint parfois des excès intolérables comme on le voit actuellement dans un nombre d'indices sanitaires dont surtout le taux d'hospitalisation⁸⁵ qui mesure le nombre des entrées annuelles dans les hôpitaux par rapport au total du nombre des résidents. Ce taux atteint un niveau record par rapport aux normes internationales. Il en est de même de la consommation individuelle moyenne de médicaments qui dépasse de loin celle des pays de la région. L'étude de la Banque Mondiale montre que le Liban dépense en moyenne 27% de plus sur la production des mêmes services sanitaires que les pays développés qui appliquent les niveaux de soins les plus élevés..

Avec de telles distorsions, le Liban n'a pas une bonne prospective dans le domaine de la santé. L'amélioration de quelques indices sanitaires et la multiplicité des programmes et des initiatives du ministère de la Santé ces dernières années ont marqué des progrès sans toutefois constituer une stratégie dont les objectifs, les buts, et les mesures soient bien établis. Si ces programmes visent l'augmentation de l'efficacité des dépenses de la société et surtout de l'Etat, sur la santé - et c'est une question positive par elle-même - ce programme ne peut pas résoudre d'une manière radicale l'état de ce secteur, pour plusieurs raisons dont deux principales : (i) l'Etat qui continue à affronter ses obligations dans le domaine social, dont la santé, tend à restreindre ses dépenses sous la pression des distorsions croissantes sur le plan macroéconomique, et surtout le déficit budgétaire et la consolidation de la dette publique. (ii) Le programme de réforme établi en vue de la conférence de Beyrouth I, aurait un impact social notamment sur le marché de l'emploi et par là sur les revenus et la possibilité des citoyens de pouvoir continuer à financer leurs dépenses médicales.

Les fondements sanitaires du contrat social

Partant de la philosophie du contrat social qui tend à libérer le citoyen à long terme de la précarité et de l'insécurité conformément au principe de la solidarité sociale, il s'agit d'assurer les conditions et les impératifs qui réalisent le droit à la santé. La prévention sanitaire doit constituer un des fondements de base de ce contrat. Transformer

85. Voir chapitre 19 «Politique de la santé au Liban».

ce droit en réalité dépend d'une prospective sanitaire qui corrige les distorsions et les injustices et qui établit la base pour l'exécution d'un ensemble cohérent d'options réformistes. A commencer par:

a- Faire de la santé primaire un des droits des citoyens en généralisant la présence de centres sanitaires dans les différentes régions libanaises tout en accordant la priorité aux villes et aux régions périphériques remarquables par leur pauvreté. Ces centres - censés être complètement équipés - jouent deux rôles essentiels, un préventif et un curatif. Chaque centre doit polariser les activités des dispensaires gouvernementaux et civils agissant dans son cadre géographique. Il doit être demandé à chaque bénéficiaire des services du centre de se faire enregistrer au centre pour obtenir une carte de santé personnelle en contrepartie d'une somme symbolique payée annuellement. Cette carte permet à la personne d'accéder aux services de santé essentiels selon des tarifs en rapport du revenu des classes moyennes et pauvres. Cette carte lui permet aussi l'accès aux hôpitaux en cas de nécessité, ce qui libère les bénéficiaires de l'obligation de quémander une approbation anticipée du ministère de la Santé.

b- Achever la construction et la réhabilitation des hôpitaux gouvernementaux, entreprise par le CDR et qui doit augmenter le nombre de lits de 20 à 25% du total des hôpitaux au Liban durant les deux prochaines années. Finaliser l'opération de coordination et d'unification des normes, des symboles de la chirurgie et de la médecine, des conditions contractuelles et des tarifs relatifs à ces opérations et l'application du prix forfaitaire dans le secteur hospitalier à commencer par les hôpitaux gouvernementaux et les hôpitaux qui ont signé des contrats avec le ministère de la santé. L'unification des systèmes dans les hôpitaux, la classification et l'accréditation mènent à un plus grand équilibre entre l'offre et la demande et à la disparition progressive de l'anarchie de l'offre, ce qui favoriserait la concurrence. Le schéma hospitalier exprimerait mieux les besoins hospitaliers effectifs du pays avec ce que cela peut avoir comme répercussions positives sur la réalité des coûts et des prix dans le secteur de la santé en général. L'exécution de ces réformes peut habiliter les hôpitaux gouvernementaux à jouer un grand rôle sur le marché hospitalier et limiter le volume des contrats entre le ministère de la santé et les hôpitaux privés. La relation entre les hôpitaux gouvernementaux et les centres primaires de santé devrait favoriser la concurrence des centres et permettre de tirer parti des avantages accordés (les immeubles et les équipements hospitaliers assurés par le ministère de la santé, l'autonomie financière et administrative...). Pour permettre aux hôpitaux

gouvernementaux d'assumer ce rôle, il faut développer les ressources humaines du secteur, et apporter de nouvelles compétences et expériences tout en respectant les mécanismes du marché (salaires, indemnités, assurances...).

c- Le droit à la santé ne peut être assuré effectivement sans que le médicament ne soit à la portée de tout le monde, et cela est en relation avec la restructuration du marché des médicaments et la rationalisation de son usage par étapes ou en même temps selon la prédisposition des parties et de la société à en supporter les conséquences. Ces orientations sont les suivantes:

Premièrement, poursuivre les procédures entreprises par le ministère de la Santé pour réaliser une mise à niveau entre les prix des médicaments au Liban et ceux dans les pays voisins.

Deuxièmement, adopter le «prix moyen» pour les produits médicaux importés et de composition chimique similaire, comme le plafond maximum que devront couvrir les différents systèmes de santé.

Troisièmement, Etablir une liste des produits médicaux - en coopération avec les organisations internationales concernées - que doivent respecter toutes les organisations publiques et parapubliques d'assurance tout en gardant la liberté aux bénéficiaires de se procurer les médicaments hors de la liste, sous réserve des conditions de prix énoncés ci-haut.

Quatrièmement, Adopter le choix stratégique - comme dans de nombreux pays dont les pays développés - d'encourager la consommation progressive des produits génériques à la place des produits de marque avec ce que cela peut comprendre de baisse sensible dans le prix des produits médicaux, et ce pour encourager l'industrie des produits médicaux au Liban tout en favorisant les relations de complémentarité avec des partenaires stratégiques dans ce domaine.

Cinquièmement, Pousser le corps médical à contribuer au succès de ces transformations structurelles dans le marché des produits médicaux, ce qui garantit à long terme la performance du marché et pousse à l'engagement effectif envers le code d'éthique médical, les idéaux ou la morale et les valeurs de justice sociale.

d- Le rétablissement de ces trois charnières - les centres de santé primaires, les hôpitaux et les médicaments - constitue la condition essentielle pour assurer le droit à la santé. Mais cette condition n'est pas suffisante, si elle n'est pas accompagnée d'une vaste réforme sur les niveaux institutionnels et financiers.

Quant au cadre institutionnel, il est essentiel de confirmer le rôle d'orientation et de régulation du ministère de la Santé dans le secteur de la santé en général, surtout en ce qui concerne la protection primaire de la santé, l'unification des systèmes d'information, de comptabilité, des symboles des actes chirurgicaux et médicaux ; les tarifs et le prix forfaitaire, les critères d'accréditation, le contrôle et la surveillance de l'application des dispositions scientifiques de la loi sur l'éthique médicale, la gestion de la société et la complémentarité entre les différentes forces actives de ce secteur. Le progrès dans l'application de ces règles donne la chance de réaliser deux objectifs principaux : Le ministère de la Santé doit abandonner progressivement les contrats avec les hôpitaux privés, surtout avec la construction de nouveaux hôpitaux gouvernementaux qu'il faudrait faire fonctionner à plein rendement. Il faudrait en parallèle procéder à la fusion progressive des institutions publiques d'assurance santé, après avoir établi les détails et les outils de coopération et de coordination entre elles pour aboutir à l'unification de leurs services et tarifs. Il est permis aux bénéficiaires de ces institutions de demander des services supplémentaires des hôpitaux privés dont ils supporteraient personnellement les frais. La fusion des institutions doit mener dans sa dernière phase, à un système global de protection sanitaire qui couvrira les besoins essentiels de tous les résidents.

Ces orientations posent le problème du financement de la santé, dans un pays comme le Liban dominé par les distorsions macroéconomiques, l'incapacité de dépenser de l'Etat et aussi la difficulté croissante des habitants à couvrir leurs propres dépenses de santé. L'approche du problème financier se fait sous plusieurs angles. Le premier est de parier sur les résultats que donneront l'unification et le développement des systèmes ainsi que la fusion des institutions d'assurance santé, et la restructuration du marché des produits pharmaceutiques. Il se peut que les économies réalisées du fait de la réduction du gaspillage permettent une plus large couverture sans nécessiter une augmentation des dépenses ou la même couverture en réalisant certaines économies à la fois à l'Etat et aux particuliers. Les économies que le Liban peut réaliser sur base de la quantité et de la qualité des services de santé similaires fournis dans les pays qui ont réussi à gérer leur secteur peuvent atteindre 30% du total des dépenses sur la santé. Les économies réalisées par l'Etat seraient utilisées pour l'élargissement du champ de couverture et l'octroi d'une plus large protection sanitaire à l'ensemble des citoyens. Ce que l'Etat - toutes les institutions publiques et parapubliques - dépense actuellement représenterait 45% à 50% du total de la facture médicale alors qu'en ce

moment il représente 30% seulement. Si l'Etat réussit suffisamment à optimiser ses dépenses sur la santé, en adoptant les réformes proposées, il pourrait par la suite envisager un système national de protection médicale financé par un éventail de sources, allant d'une légère majoration de la taxe sur la valeur ajoutée à la réforme de l'impôt progressif sur le revenu ou de l'impôt unique sur les ressources globales.

Le droit à l'enseignement

Comme l'un des fondements principaux du contrat social:

Les caractéristiques du secteur et le diagnostic de la crise

Le système de l'enseignement au Liban est fondé sur deux constituants fondamentaux, l'enseignement officiel et l'enseignement privé. L'enseignement privé l'emporte par la qualité et la quantité de ses services, alors que l'enseignement officiel, bien qu'ayant réalisé de grands progrès qualitativement et quantitativement dans les années 60 et 70, se satisfait d'un rôle suppléant. Cette description émane de la prédominance du nombre de ceux qui suivent l'enseignement privé (60% du total des inscrits à l'enseignement) sur ceux qui suivent l'enseignement officiel (40%), et puis par la meilleure qualité de l'enseignement privé en général par rapport à la qualité de l'enseignement officiel avec sûrement certains contrastes frappants à l'intérieur de chaque secteur.

Le nombre des inscrits aux écoles officielles est faible dans les premières étapes de l'enseignement

On remarque que le nombre des inscrits dans les écoles officielles augmente quand on passe d'une étape d'enseignement à une autre supérieure.

De 24% du total des inscrits dans l'étape maternelle (avant la primaire), la proportion augmente à 35% dans l'étape primaire (l'année scolaire 2003-2004), puis à 46% dans l'étape complémentaire et 54% dans l'étape secondaire. Quant à l'enseignement supérieur officiel (Université Libanaise), les pourcentages sont restés au même niveau, plus de 60% dans la période d'après-guerre. Cependant un certain recul s'est fait sentir depuis, à 50% à cause de la création de nouvelles universités privées. Cette proportion resterait inchangée si nous ajoutons le nombre des élèves des écoles privées gratuites aux élèves de l'enseignement officiel, parce que celles-ci se limitent à l'étape primaire seulement. Cette structure est

radicalement différente de celle des pays développés, où les inscriptions dans le secteur public pour les étapes primaires et maternelles atteignent le maximum et diminuent progressivement avec les étapes supérieures. Notons que l'enseignement officiel ne commence pour les maternelles qu'en seconde année, (à l'âge de 4 ans), ce qui porte un grand nombre de familles à envoyer leurs enfants à la seconde année c'est-à-dire l'année où les écoles officielles les reçoivent.

De grandes disparités dans la qualité de l'enseignement

On peut relever de grandes disparités dans la qualité de l'enseignement. Ceci est bien confirmé par les écarts des moyennes de succès, d'échecs et de retraits selon le secteur de l'enseignement (officiel / privé) et les régions (urbaines ou rurales) et la situation économique sociale et culturelle des parents. Pour toute promotion de 1000 élèves qui s'inscrivent dans la première année de l'étape primaire, seulement 75 atteindront la dernière année de l'enseignement (Baccalauréat 2e partie) sans subir un échec. Cette disparité est accentuée quand il s'agit du secteur de l'enseignement public, où la moyenne tombe à un minimum, 9 élèves seulement dans le secteur public contre 225 élèves dans le secteur privé. Cette moyenne est également différente suivant les régions où elle atteint 161 élèves à Beyrouth contre 24 élèves dans la Békaa, et différente aussi par rapport à la situation économique des parents où la moyenne est de 224 élèves dans les familles de la classe moyenne et aisée et tombe à 27 élèves dans les familles pauvres.

Le fond du problème est que cette disparité existe malgré le rapprochement du coût de l'enseignement dans les deux secteurs. Cette moyenne est de 2.000.000 L.L. dans l'enseignement privé et 1.725.000 L.L. dans l'enseignement officiel.

Le dérèglement des dépenses sur l'enseignement

On estime que le total des dépenses pour l'enseignement au Liban est de 11,4% du PIB, les familles (et le secteur privé dans son ensemble) supportent 7% et le secteur public 4,4% (chiffres de 2001). La participation des familles par rapport au PNB est considérée la plus élevée dans les comparaisons internationales (0,4 en France, 2,2% aux USA, 2,8% en Corée...). Le pourcentage de la participation de l'Etat pour l'enseignement s'est élevé de 29% environ en 1973 à 39%

en 2001 sans que cette augmentation ne s'accompagne ni de la croissance du nombre d'élèves dans l'enseignement officiel, ni de l'amélioration de la qualité de l'enseignement. Parallèlement, les dépenses des ménages sur l'enseignement par rapport au total des dépenses familiales, se sont élevées aussi de 8% en 1966 à 13% en 2001.

L'enseignement technique

Comme instrument de formation des jeunes pour les préparer à se joindre au secteur productif dans le marché du travail, souffre de distorsions sur plus d'un niveau. Il est vrai que l'enseignement technique, surtout officiel, a enregistré un développement rapide durant les années 90 quant au nombre des élèves, des écoles, du corps professoral et de diplômés. Mais ce développement où la dimension quantitative a prédominé ne s'est pas accompagné d'une évolution pareille au niveau de la qualité de l'enseignement et par conséquent au niveau de la possibilité de créer de nouvelles opportunités de travail avec des salaires et des revenus correspondants convenables. Cet enseignement rencontre des problèmes complexes sur plus d'un niveau. Du côté de l'offre, des problèmes paraissent dans la qualité des programmes et des matières de l'enseignement, dans le volume et la qualité des équipements et des outils disponibles dans les écoles techniques, dans le niveau de formation du corps professoral et l'étendue de la conformité de ses spécialisations aux besoins de l'enseignement technique, ce qui se répercute dans la faiblesse du niveau. Du côté de la demande, les problèmes sont dans la structure de l'économie, dans la forme des institutions où prédomine le cachet de famille. La demande de travail se limite en général à un éventail de spécialisations stéréotypées, traditionnelles et à valeur ajoutée modeste, à l'exception de certaines institutions peu nombreuses qui essaient de participer à la production moderne et à l'économie du savoir. Ce dérèglement entre l'offre et la demande cache des résultats très significatifs, quand on voit, selon les données disponibles, que le nombre des diplômés de l'enseignement technique régulier (soumis à des diplômes officiels) et irrégulier (représenté par des sessions de préparation technique dont la durée est de moins d'un an) est supérieur au nombre de diplômés de l'enseignement supérieur parmi ceux qui entrent annuellement au marché de travail.

L'enseignement supérieur au Liban est remarquable par la variété de ses institutions

Avec le nombre croissant des instituts et des universités qui ont reçu

dernièrement des licences ou permis. Cette variété est accompagnée d'un grand écart dans la qualité de l'enseignement entre les divers instituts et universités et parfois même parmi les facultés de la même université. Comme l'Université Libanaise à elle seule accapare la moitié du nombre total de ceux qui poursuivent l'enseignement supérieur au Liban, il est reconnu unanimement que cette Université souffre de crises dans plus d'un domaine: la relation ambiguë entre l'Université Libanaise et la classe politique dans ses luttes avec tout ce que cela peut contenir de répercussions négatives sur l'autonomie de l'Université et les normes du travail académique en général. Une des premières conséquences fut le développement anarchique et improvisé des sections, des immeubles universitaires et les difficultés de transport à l'Université Unifiée dans la banlieue de Beyrouth.

La prédominance des spécialisations littéraires et juridiques et autres spécialisations de très faible interaction avec les besoins du marché, la duplication des mêmes facultés dans la majorité des sections, la désuétude des niveaux des programmes d'enseignement et les énormes écarts dans les compétences du corps professoral et des ressources humaines et administratives éparses dans plusieurs facultés... Ces phénomènes qui définissent les caractéristiques des données de sortie de l'enseignement supérieur officiel (c'est-à-dire les caractéristiques de l'offre) ne répondent pas en général à la demande du marché de travail, que dans une marge où abondent les diplômés et les professions qui n'ont pour marché principal que l'enseignement (professorat) qui, à la base, souffre d'engorgement et dans les activités traditionnelles juridiques et administratives et celles relatives aux sciences sociales. Il est clair que ces diplômés et professions ne sont pas du genre qui promet des opportunités de travail bénéfique, ni de promotion professionnelles prometteuses. Ce qui ouvre larges les portes pour l'émigration des jeunes.

L'enseignement officiel public, général, professionnel ou technique et universitaire, a joué et joue le rôle de suppléant de l'enseignement privé, dans une société où règnent les symptômes de l'inégalité et de l'iniquité sur le plan social. Au moment où l'on fait la promotion de l'enseignement public en prétendant qu'il est la «solution» pour des groupes très larges de la classe moyenne et des pauvres, la réalité indique la vulnérabilité de cette «solution» à cause des distorsions et des points faibles dans la structure du système d'enseignement officiel, qui limite le pouvoir de cet enseignement à favoriser les opportunités de travail et la promotion de la majorité des jeunes étudiants. Incarner le droit à l'enseignement et au développement humain et surtout aux enfants des classes pauvres et

moyennes implique la création et l'application de réformes de large envergure dans l'enseignement officiel pré universitaire, qui englobe l'enseignement public avant l'université, l'enseignement technique et professionnel et l'enseignement supérieur:

a- Les orientations futures au niveau de l'enseignement public pré universitaire.

La rationalisation et la restructuration des dépenses publiques dans ce secteur et l'optimisation des ressources investies (ressources humaines, immeubles et équipements) requiert une décision quant aux principales réformes suivantes:

Développer le rôle du secteur public au niveau de l'étape d'enseignement aux maternelles, en élargissant la base de cet enseignement dans les écoles officielles existantes ou dans de nouveaux immeubles indépendants selon les besoins de chaque cas. Dans ce cadre il faut prolonger les années de l'enseignement public aux maternelles pour trois ans au lieu des deux actuels.

Continuer à appliquer la loi sur l'enseignement obligatoire jusqu'à la fin de l'étape primaire et œuvrer à l'étendre pour couvrir toute l'étape complémentaire, ce qui aide à éradiquer l'analphabétisme dans les sections d'âge entre 15-24 ans.

Restructurer le corps professoral et le soumettre régulièrement à la formation continue selon les méthodes modernes ouvertes aux progrès des sciences et des techniques et au monde du savoir. Il faut essayer de coordonner et d'adapter les spécialisations du corps professoral et des domaines d'enseignement.

Décider et moderniser la carte scolaire émanant de la réalité des besoins d'enseignement effectifs selon les régions et les diverses étapes de l'enseignement. A la lumière de cette carte, essayer d'assembler les écoles, même progressivement, moderniser le cadre scolaire et son équipement. Dans cette rubrique il faut éliminer le système du double horaire d'enseignement appliqué dans certaines écoles officielles surtout dans celles des grandes villes et banlieues surpeuplées en construisant de nouvelles bâtisses modernes selon les besoins de chaque cas.

Achever de remplacer l'enseignement privé gratuit par l'enseignement officiel ce qui contribue à insister sur la priorité de l'intervention de l'Etat dans l'enseignement primaire et dans les maternelles et par conséquent réétudier la structure d'inscription à l'enseignement officiel.

b. Les orientations futures au niveau de l'enseignement technique.

Partant des problèmes que posent l'offre et la demande, des orientations principales de la vision future seront définies comme suit:

Introduire l'enseignement technique dans le cadre des deux étapes secondaire et supérieure pour consolider les ponts entre les divers systèmes d'enseignement, procurer les opportunités de mobilité professionnelle et plus de souplesse et de disponibilité face aux changements accélérés du marché du travail.

Renforcer le réseau des liens et des relations, qualitativement et quantitativement, entre les élèves de l'enseignement technique et les entreprises. Surtout que les diplômés de l'enseignement technique régulier représentent 25 à 30% du total des nouveaux venus sur le marché du travail.

La rationalisation de l'investissement public dans ce secteur en restructurant sa distribution sur les différents éléments de l'investissement (la construction, les équipements et les outils, l'investissement dans les ressources humaines... en accordant une grande importance à l'investissement dans les équipements et les outils) surtout avec le développement de la spécialisation et des techniques de production.

Etablir progressivement l'éventail des spécialisations naissantes et prometteuses et à valeur ajoutée élevée en remplacement des spécialisations traditionnelles et dépassées, en procurant les conditions financières administratives et humaines pour aider au succès de ce changement. Ceci renforce la valeur effective des outputs du système d'enseignement technique.

c. Les orientations futures au niveau de l'enseignement supérieur.

Transformer l'université d'une usine sous-développée de production de spécimen de diplômés, ne disposant pas de capacité ou d'expérience qui leur permette de postuler à des positions efficaces et prometteuses sur le marché du travail, en un centre de polarisation de la recherche scientifique qui permette l'interaction avec les besoins de l'économie et de la société.

Insister sur la tendance vers la centralisation du campus universitaire, en achevant la construction du campus unique dans la banlieue de Beyrouth et œuvrer à la construction de nouveaux campus unifiés au Nord, au Sud et dans la Békaa, en évitant la duplication des facultés avec ce que cela comporte comme gaspillage des ressources et de défaillance dans la qualité du corps professoral.

La rationalisation des affluences ou flux annuelles d'étudiants en direction de l'Université Libanaise, par la généralisation progressive des examens d'admission dans toutes les facultés, l'adoption d'un plafond pour le nombre d'années d'échec permise à l'étudiant, surtout la première année d'université, ce qui contribue au maintien du niveau de l'enseignement, et renforce les capacités et «l'image» des diplômés de ce système sur le marché du travail.

Réétudier les mécanismes de sélection des professeurs, et relier les conditions du travail à des critères académiques et éducatifs stricts et bien définis, ce qui favorise la transformation de l'université effectivement en un centre de polarisation de la recherche scientifique.

Insister sur l'autonomie de l'université et le rôle de ses conseils représentatifs élus sur une base strictement professionnelle.

Autres fondements du contrat social

A côté de la santé et de l'enseignement se trouvent d'autres assises essentielles dans le contrat social, les trois plus importantes sont les suivantes: instituer l'assurance vieillesse, lutter contre la pauvreté et créer une caisse pour l'assurance chômage.

L'assurance vieillesse

Le droit à l'assurance vieillesse est consacré dans la plupart des législations et même des constitutions, ainsi que dans plusieurs conventions internationales dans le cadre de l'Organisation Internationale du Travail. Mais les mécanismes de l'application de ce droit, son efficacité, et son financement varient d'un pays à l'autre. Jusqu'à nos jours, le Liban n'a pas adopté une loi pour l'assurance vieillesse en faveur de ceux qui travaillent dans le secteur privé. Un projet de loi a été établi depuis deux ans, mais il attend toujours dans les tiroirs du Parlement.

Le Liban a de multiples systèmes de retraite à l'opposé de tous les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MENA). Dans le secteur public, on a adopté deux systèmes de retraite, un pour l'armée et l'autre pour les fonctionnaires de l'Etat. Le financement de ces deux systèmes est à la base de pay-as-you-go. Actuellement ceux qui travaillent dans le secteur privé sont assujettis à un système d'indemnité de fin de service financé sur base de capitalisation. Les statistiques disponibles indiquent que les deux systèmes officiels de retraite gérés par le ministère des Finances comptent 6% des forces actives et leur coût annuel est de 2,7% du

PIB et ne disposent pas de réserves autonomes. Alors que le système des indemnités de fin de service couvre 20% environ du total des forces actives et ses dépenses annuelles moyennes atteignent moins de 1% du PIB, il est géré, par la Caisse nationale de sécurité sociale - CNSS - et dispose de réserves liquides évaluées à 10% du PIB. Les bénéficiaires de ce régime sont les salariés du secteur privé régulier auxquels s'ajoutent les fonctionnaires et les salariés des entreprises autonomes.

Nous savons à partir de ces données que les trois systèmes d'assurance ne couvrent que le quart des forces actives totales, et ce sur base des résultats obtenus à la suite d'enquêtes statistiques nationales réalisées ces dernières années sur le travail et l'emploi. Ce qui prouve aussi que le nombre des Libanais couverts par ces régimes est faible. Notons aussi que ces régimes présentent sur plusieurs niveaux des distorsions et des failles.

a. Le régime de l'indemnité de fin de service n'assure pas une protection suffisante aux bénéficiaires. La défaillance de cette protection se fait sentir dans plusieurs domaines:

La valeur des indemnités de fin de service que touche le retraité est faible. Ces indemnités comprennent deux éléments: le salaire d'un mois pour chaque année de service chez le dernier employeur d'un côté, et les cotisations cumulées du travail du salarié chez les employeurs précédents, y compris les intérêts dûs sur ces cotisations. Ce qui pose un problème difficile à résoudre quand les employeurs n'ont pas constitué de provision à la CNSS. Dans la moyenne des cas la somme payée n'équivaut qu'à un montant égal à un salaire de base représentant 30 ou 35% du salaire effectif.

Les risques qu'encourt le retraité quand il encaisse les indemnités forfaitaires. La responsabilité de l'investissement ou de l'utilisation de cette somme relève totalement du retraité et toute improvisation concernant l'investissement ou les variations dans les prix de change de la monnaie et des marchés financiers laisse le retraité sans protection. Les risques de ce système atteignent spécialement les jeunes salariés qui tendent à liquider leurs indemnités très tôt quand ils sont exposés au chômage. Ce qui réduit radicalement la valeur de ces indemnités à cause des clauses que contient le système dans le cas des liquidations prématurées. Ce phénomène est très commun à cause de l'absence de l'assurance chômage.

La présence d'une multitude d'autres effets négatifs que contient le système des indemnités de fin de service. Parmi ces effets négatifs les coûts élevés que supportent les entreprises - surtout quand il s'agit de compromis qui varie en moyenne entre le 1/3 ou la 1/2 du total des

indemnités - et qui a pour conséquence la non déclaration des ouvriers de la diminution de la demande de travail de la part des établissements, ou bien qui mène à des engagements de contrats de travail à court terme ou pour des périodes saisonnières ou irrégulières. Ou bien aussi de réduire la mobilité des forces actives tout en sachant que cette mobilité est une des caractéristiques essentielles du marché de travail dans les pays qui ont avancé sur le chemin du développement.

b. Les deux systèmes officiels de retraite (appliqués dans l'Armée et la Fonction publique) se distinguent à plusieurs égards du système des indemnités de fin de service. Il est clair qu'ils sont plus convenables que le précédent. Ils sont plus «généreux» relativement, ils procurent une indemnité de retraite pour ceux qui ont achevé leurs années de service entre 80% et 85% du dernier salaire et ils n'imposent pas de plafond au salaire. Mais ces deux systèmes - selon les données disponibles - sont menacés de non durabilité du côté financier. Et ce à cause des disparités et de la non concordance entre les bases et les facteurs sur lesquels s'établissent ces deux systèmes: «Le facteur double» - c'est-à-dire le double du nombre d'années pour chaque année d'adhésion ou de cotisation - l'âge de retraite, l'espérance de vie et la valeur de la cotisation. Cette non concordance s'applique plutôt sur le système de l'armée que sur celui de la fonction publique. Il n'y a pas de réserves liquides pour ces systèmes. Leur financement est assuré par le gouvernement et le ministère des Finances, c'est-à-dire par le biais de l'argent que procurent les contribuables. Il est sûr que la durabilité de l'accroissement des distorsions et des déséquilibres macroéconomique dans le pays, et surtout le déficit budgétaire et de croissance de la dette publique, sèment le doute sur la possibilité de pouvoir continuer à financer ces deux systèmes (à partir du niveau des indemnités en cours actuellement).

La révision de ces systèmes d'assurance est une des bases essentielles du contrat social souhaité. Il faut profiter des efforts entrepris par plusieurs parties pour élucider ces choix et leur trouver des substituts qui reposent sur les normes d'équité, de transparence et d'efficacité.

Pour remplacer l'indemnité de fin de service un projet a été soumis au parlement pour la création d'une caisse de retraite. Ce nouveau régime assure la protection des employés et des ouvriers des secteurs privé et public qui entrent au marché du travail après la promulgation de la loi, tout en conservant les droits acquis de ceux soumis actuellement aux régimes en cours. Le régime d'assurance vieillesse

ou caisse de retraite proposé comporte plusieurs avantages, mais pour l'adopter il faut insister sur les trois principes essentiels qui sont:

Le passage au nouveau système ne doit pas dispenser les employeurs de payer les montants dus aux assurés (les montants de régularisation). Ces montants maintenus à leur pouvoir d'achat réel sont la garantie de succès du nouveau régime. Les entreprises peuvent bénéficier d'un échelonnement à long terme et à intérêt bonifié pour les acquitter.

Il est nécessaire d'accorder dans le nouveau régime, qui est à la base un système de capitalisation, une plus grande place à la dimension distribution. Ceci peut se réaliser par la détermination d'une indemnité minimum de retraite qui respecte les conditions de vie dans le pays. Cette indemnité ne doit pas être une somme forfaitaire mais doit être défini par rapport au salaire minimum qui doit être rectifié suite à la rectification des salaires à titre de vie chère. Le financement de cette distribution se ferait par la déduction d'un pourcentage plus élevé des tranches supérieures de salaires, et probablement par une contribution limitée de l'Etat dans le financement.

Ce nouveau système doit englober nécessairement tous les salariés dans le pays et ne pas se limiter - comme c'est le cas actuellement - à moins de la moitié du total des salariés. L'une des assises les plus importantes du contrat social est d'élargir la base de couverture pour englober les parties non déclarées qui souffrent plus que les autres et se trouvent les plus exposés aux périls.

La lutte contre la pauvreté

Le problème de la lutte contre la pauvreté était prioritaire - directement ou indirectement - dans tous les sommets internationaux qui se sont tenus durant les deux dernières décades et qui ont entrepris l'examen de plusieurs aspects du développement : la santé, l'enseignement, l'habitat, la biodiversité, l'environnement, la désertification, le travail des enfants, l'eau.... L'étendue du phénomène de la pauvreté et ses aspects diffère d'un pays à l'autre avec les politiques sociales entreprises et ses effets sur les besoins des habitants. Plus ces politiques évoluent et réalisent leurs objectifs et plus le problème de lutte contre la pauvreté devient moins préoccupant. Cependant les pays qui manquent de politiques de lutte contre la pauvreté, ou souffrent d'une faiblesse structurelle, l'énormité des dangers découlant de l'absence de réseaux de protection et de sécurité sociale, considèrent que la lutte contre la pauvreté est en tête des priorités. Dans tous les cas, il ne faut pas regarder les politiques de lutte contre la pauvreté comme substitut aux politiques sociales à plus large envergure,

mais elles font partie intégrante de ces politiques. La consolidation de ce problème est essentielle pour ne pas prendre de faux paris sur la possibilité de pouvoir se désister des politiques sociales, sous prétexte que la priorité du moment est à l'action contre la pauvreté.

Malgré le grand manque d'études au sujet de la pauvreté au Liban, de grands efforts - officiels par le biais du ministère des Affaires sociales et personnels par le biais des centres de recherche et des universités privées - ont essayé de cerner les particularités de ce phénomène. Ces efforts ont été suivis par l'enquête statistique globale sur le terrain qu'a réalisée le ministère des Affaires sociales en coopération avec le programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) sur le «Guide des affaires vitales au Liban 2004» et dont les résultats paraîtront avant fin 2006. Il est indiqué dans ce domaine que les estimations précédentes - établies selon une méthodologie de diverses recherches dans la période allant de 1993 à 1998 - a montré que la proportion des Libanais qui souffrent de pauvreté sordide est de 6 à 7% et ceux qui souffrent d'une pauvreté relative (plus bas que la plus haute ligne de pauvreté) atteint le tiers environ des résidents dans le pays.

Quelque soit le volume du phénomène de la pauvreté sordide, la lutte pour la combattre représente l'une des assises essentielles du contrat social, avec ce que ce phénomène contient de contradictions et de conflits avec les droits fondamentaux économiques et sociaux et de menace à la stabilité sociale et politique. Le pays plie déjà sous le poids des nombreuses divisions qui le déchirent et l'affaiblissent. Si on se base sur les estimations précédentes de la pauvreté sordide (misère), nous remarquons que le coût pour éradiquer ce genre de pauvreté n'excède pas 60 à 70 millions de dollars américains par an. C'est la somme nécessaire pour élever le revenu moyen des ménages misérables de son niveau actuel au niveau du seuil de pauvreté.

Le grand défi pour incarner la politique de lutte contre la misère réside dans l'accord des différentes parties du contrat social à donner des réponses précises à une série de questions et de sujets. En voilà les plus importantes:

Donner une définition des ménages pauvres ou des pauvres d'une façon précise partant de critères scientifiques définis sans prendre en considération les facteurs communautaires, familiaux ou clientélistes.

Partant de cette définition des ménages pauvres et des pauvres, définir les poches géographiques et les activités professionnelles ou les milieux sociaux où la pauvreté tend à se fixer. Il est supposé que cette définition se réaliserait par un travail méthodique, statistique,

national et global de façon à donner aux ménages pauvres et aux pauvres une égale opportunité d'être identifiés et secourus.

Etablir des programmes et des interventions bien définis relatifs à ces poches et à ces groupements pour lutter contre la pauvreté. Ces programmes et interventions pourront être sous deux formes: l'intervention au niveau du groupe ou de la poche, tout comme si la nature de cette intervention est indivisible (centres de santé, écoles, routes agricoles...). Ou l'intervention individuelle auprès de certains cas privés définis à l'intérieur de cette poche ou de ce groupe (ou peut-être à l'extérieur) si l'intervention est déterminée par des conditions claires et précises chez les bénéficiaires, qui leur permet d'obtenir l'aide directe (aides financières directes, bourses scolaires, assistances aux handicapés, assistances aux veuves mères de familles...).

La lutte contre la misère ou la pauvreté sordide ne réussira que si les programmes et les interventions sont effectués sur base de transparence, de responsabilité et de respect des critères adoptés ; et que si l'évaluation de l'efficacité par le contrôle périodique des résultats des dons aux bénéficiaires sont connus. Les organisations non gouvernementales et les organisations de la société civile, y compris particulièrement les municipalités doivent participer à la réalisation de ces programmes.

L'assurance - chômage

Le problème de l'assurance-chômage constitue l'un des principaux axes du contrat social que les pays développés ont adopté. Si la couverture de ce genre d'assurance varie selon ses conditions et le degré de couverture, n'empêche qu'il repose sur des principes fondamentaux enracinés: le droit au travail, la solidarité face aux dangers et à l'insécurité, le maintien de la stabilité sociale, économique et politique.

L'adoption d'un système d'assurance-chômage a été rarement posé au Liban, bien que le background de la promulgation et de l'exécution de la loi pour la création d'une caisse nationale de sécurité sociale - CNSS qui remonte au milieu des années soixante, ait fait observer la possibilité d'élargir le champ d'application de cette loi pour adopter plus tard une assurance de ce genre, une assurance-chômage. Mais les guerres au Liban et l'appauvrissement général qui s'en est suivi, ajoutés aux défaillances dans la performance et les priorités de la classe politique et des institutions qui ont pris en charge la définition et l'orientation des politiques de la CNSS, ont empêché la création d'une assurance-chômage.

Les données disponibles actuellement au sujet du volume et des particularités du chômage au Liban indiquent que ce phénomène atteint - d'après les statistiques officielles ou semi-officielles - 9 à 11% de la population active, et il dépasse ce niveau de 50% parmi les tranches d'âges des jeunes entre 18 et 35 ans (où le chômage atteint 15%). Le pourcentage du chômage est plus haut dans les régions urbaines (Beyrouth et sa banlieue et Mont- Liban) que dans les régions rurales et dans les extrémités selon les tranches d'âge où la classe active est plus jeune dans les régions urbaines que dans les régions qui se trouvent hors de Beyrouth et du Mont- Liban. Plusieurs sources non officielles relèvent que les vraies moyennes des chômeurs dépassent les chiffres officiels déclarés, allant de 12 à 15%. Ce taux aurait pu être plus élevé si l'émigration n'avait pas attiré les Libanais sur le marché du travail hors du pays. Cette émigration joue un rôle important en freinant la croissance continue du taux de chômage.

La corrélation sûre entre la pauvreté et les conditions de vie urbaines et rurales, l'échec des politiques de protection et de sécurité sociale, le manque de réseaux de sécurité qui focalisent sur les groupes les plus nécessiteux et les plus démunis, nécessitent la création d'un système d'assurance-chômage au Liban à l'instar des pays qui l'ont précédé sur la voie du développement, surtout les pays où s'est enraciné la pratique de la création d'un contrat social. Une fois encore l'adoption d'un tel système n'est pas liée à l'idée de «charité», mais un devoir de trouver les outils qui permettent la régulation du cycle économique lui-même, la stabilité sociale qui est la condition de la stabilité politique et du développement économique.

Il est certain que la lutte contre le chômage demande, à la base, des traitements à caractère macroéconomique. En premier plan de ces traitements, nous pouvons mentionner les principaux titres: renforcer l'investissement et ses mobiles, corriger les politiques monétaires et financières, élaborer et développer les politiques sectorielles.

Limitier les distorsions des prix intérieurs et extérieurs, établir des stratégies pour le développement des villes et les transformer en pôles de développement dans le cadre local renforce la demande de travail dans les régions...

En attendant l'impact de ces traitements, et en l'accompagnant, il faut créer un système d'assurance-chômage.

Adopter ce système d'assurance-chômage demande un consensus politique et social entre les parties du contrat social. Il requiert en

même temps la disponibilité des données statistiques, des cadres institutionnels et des ressources humaines concernées dans la gestion de ce système, la poursuite et le contrôle de ses activités et de l'exécution de ses objectifs. Cela demande aussi la détermination précise des conditions et des critères pour profiter de ce système, des charges financières qui en découlent, des sources de son financement et la connaissance des prédispositions des parties concernées (entreprises, salariés, Etat...) à supporter leur part des charges.

Les critères et les conditions les plus importants sont les suivants: le bénéficiaire de l'assurance-chômage est tout salarié en chômage qui a déjà entrepris un travail salarié pour plus d'un an, qu'il soit encore capable de travailler, prêt à reprendre immédiatement le travail de nouveau et que l'arrêt de travail précédent soit involontaire et non engagé à la suite d'une mauvaise conduite. L'indemnité mensuelle du salarié qui remplit ces conditions est définie par rapport au salaire minimum ou au salaire moyen ou au salaire précédent du bénéficiaire, selon les possibilités financières du projet et le pouvoir des parties concernées de procurer le financement approprié. Ainsi la durée de l'application de l'assurance-chômage peut être limitée à un an ou un an et demi. Des études statistiques ont montré que la durée moyenne de l'arrêt de travail est de 13 mois.

A la lumière de ces variables on peut établir plusieurs scénarios préliminaires pour évaluer les coûts de l'assurance chômage selon les diverses options. Les données statistiques disponibles évaluent à 55 mille environ le nombre de chômeurs qui répondent aux critères ci-dessus. Ceci exclut bien entendu ceux qui sont à la recherche d'un premier emploi. A supposer que la durée d'application de l'assurance-chômage est limitée à 12 mois et que le pourcentage de l'assurance est de 60% du salaire minimum qui est de 200 US\$ comme première hypothèse ou 60% du salaire moyen estimé à 600 US\$ comme seconde hypothèse, le total des coûts du système d'assurance-chômage - sans compter les coûts de gestion de ce système - variera entre 80 millions de dollars US et 250 millions de dollars annuellement. Ces chiffres augmentent ou diminuent selon les taux de chômage croissants ou décroissants. La gestion de ce système peut relever des fonctions de l'Office national de l'emploi (et des bureaux de l'emploi dans les régions) après sa réforme, l'entraînement de ses ressources humaines, l'informatisation de ses activités et parallèlement l'optimisation, l'augmentation de son budget pour couvrir les dépenses de la gestion du système d'assurance-chômage proposé.

CHAPITRE 17

L'Enseignement pour Tous

Comment Surmonter Les Problèmes Endémiques En Vue d'une Réforme du Système Pédagogique

En matière d'enseignement général, le plan de renouveau pédagogique et les nouveaux programmes qui ont été adoptés en 1997 constituent une démarche qualitative du secteur de l'éducation bien que la performance de ce secteur demeure faible.

Outre la réforme des contenus de l'enseignement et l'introduction de nouvelles matières nécessaires pour aller de pair avec le développement dans les domaines de la technologie, des données, et des sciences économiques et sociales, et la diversification des spécialisations en fin du secondaire, les nouveaux programmes ont adopté une nouvelle approche pédagogique développée pour ce qui est des procédés d'enseignement et des systèmes d'évaluation ; les procédés traditionnels ont ainsi été évités au profit des moyens interactifs basés sur la participation des enfants à la construction des connaissances requises et sur l'autonomie des enfants dans l'apprentissage comme l'une des principales capacités intellectuelles qu'il faut développer chez l'enfant.

Toutefois, ces réalisations au niveau de la modernisation, de l'agencement des nouveaux programmes, et l'arrière-plan pédagogique moderne sur lequel ces programmes se basent nécessitent une série de changements structurels dans le secteur pédagogique ainsi qu'un haut niveau de compétence professionnelle et d'expérience pour ce qui est des ressources humaines, à plus d'un niveau, à commencer par les cadres pédagogiques supérieurs jusqu'aux enseignants.

Des études préliminaires ont été établies en guise de diagnostic pour préparer le plan de renouveau pédagogique et des études sur la situation pédagogique ont eu lieu par la suite pour allouer les prêts consacrés au développement de l'enseignement professionnel et de l'enseignement général ; elles ont toutes déterminé les points faibles du système pédagogique auxquels il faut remédier. Cependant, la situation n'a pas connu de véritable amélioration en ce qui concerne les ressources humaines en dépit de nombreux projets financés par des prêts et malgré les efforts entrepris par le CRDP en matière de formation pédagogique - enseignants, professeurs, directeurs d'écoles - dans la limite des ressources disponibles et sous la pression du facteur temps lié à l'application des

nouveaux programmes et aux nombres importants d'employés dans le secteur qu'il faut former dans un laps de temps insuffisant.

De même, les besoins du développement pédagogique en matière de ressources financières - bâtiments scolaires, salles de classe, activités, équipements allant de pair avec les normes modernes des nouveaux programmes et leurs besoins dans différents domaines - ne sont toujours pas disponibles ; ceci a retardé pratiquement les programmes et les a vidés des innovations qui les justifiaient et constituaient le principal motif pour lequel ils ont été adoptés.

Au cours des dix dernières années, il y eu une tentative de réforme du système pédagogique qui n'a toutefois pas atteint toutes les composantes de ce système ; ainsi, la tentative s'est limitée à la réforme des programmes alors que le reste des composantes du système restait délaissé et les problèmes ne faisaient que s'aggraver.

Les problèmes tels que déterminés par le plan de renouveau pédagogique en 1994

Dans l'introduction du document qui présente le plan du «Renouveau Pédagogique au Liban» établi par le CRDP et publié le 8 mai 1994, le Ministre de l'Education Nationale, à l'époque Monsieur Mikhail Daher, dressa une liste des problèmes du secteur pédagogique pour lesquels un plan remède a été préparé. Il s'agit notamment des problèmes suivants :

1- L'absence de politique pédagogique générale, l'ambiguïté des objectifs définis, les liens faibles avec la vie et le marché du travail. Tout cela a causé la détérioration du niveau d'enseignement académique en général.

2- Le gel des programmes d'enseignement depuis 1968, ce qui fait qu'il sont en retard par rapport au développement scientifique et technologique.

3- La faiblesse de l'administration pédagogique et par extension du corps pédagogique notamment en ce qui concerne :

a- Le manque de personnel qualifié dans l'administration pédagogique et qui s'est aggravé avec la guerre 1975 - 1990.

b- Le nombre excessif d'enseignants alors qu'il y a un manque de compétences et de spécialisations résultant surtout du manque de formation continue dans la profession.

c- L'existence de disparités dans la distribution géographique des enseignants avec un manque d'enseignants dans les zones rurales et les villages éloignés et une surpopulation d'enseignants dans les villes et leur banlieue.

4- Le non respect des exigences techniques, hygiéniques, et pédagogiques requises dans les bâtiments scolaires et leurs équipements.

5- Le manque d'équilibre flagrant entre l'enseignement académique d'une part et l'enseignement professionnel et technique de l'autre à cause du manque de conseils pédagogiques et d'orientation professionnelle.

6- Le manque de lien étroit entre l'enseignement universitaire et ce qui vient avant d'une part, et entre l'enseignement et la société de l'autre.

Ce que l'on peut rajouter à ces problèmes notamment ceux qui concernent les ressources humaines et matérielles est un problème de distribution irrationnelle d'écoles officielles, distribution qui était et continue à être soumise à des considérations de pouvoir politique plus que tout autre facteur.

Plus de dix ans après, les problèmes susmentionnés attendent toujours un remède à l'exception des programmes pédagogiques qui ont été mis en place et développés sans toutefois assurer les exigences de leur réussite ; celles-ci sont reliées étroitement à la solution des autres problèmes notamment en ce qui concerne la compétence des ressources humaines sur le plans académique et professionnel.

Le statut quo : des prêts, des projets et une détérioration de la situation

Il n'existe toujours pas de politique pédagogique en dépit du recours à des prêts étrangers afin de lancer des projets de développement dans les domaines de l'enseignement professionnel et de l'enseignement général, et pour mettre en place des stratégies de réforme et de développement de ces deux secteurs et entamer ces réformes.

Ces projets ont détaillé dans leur introduction les problèmes à résoudre, tel que mentionnés ci-dessus, tout en les imputant au manque de compétence professionnelle de certains cadres pédagogiques, au manque de stratégie pour développer le secteur pédagogique, et au manque de solution aux problèmes endémiques ; ces plans ont soit fini par avouer leur échec ou ont persisté en réduisant leurs objectifs de réforme ; ils ont uniquement réussi à créer des structures parallèles aux administrations ad hoc avec des conflits au niveau des tâches et des compétences non pas pour effectuer les tâches à leur place mais pour faire accéder le dossier de la réforme du système pédagogique au marché des consultations locales et internationales ; le dossier a été transformé en une série de concessions de tous les aspects y compris ceux reliés aux choix pédagogiques et aux stratégies de développement. La situation s'en est

trouvée dans un état pire que lorsque le plan de renouveau pédagogique a été mis au point il y a dix ans ; les problèmes précédents se sont aggravés et se sont enracinés notamment en ce qui concerne :

- 1- Les problèmes pédagogiques et professionnels des administrations.
- 2- Le manque de compétences du corps enseignant, alors que les programmes ont été réformés.
- 3- La marginalisation des administrations au profit de projets inefficaces qui contribuent à la dette publique.
- 4- La faiblesse des administrations publiques et le manque de stabilité dans les normes de travail au profit des conseillers et des consultants qui changent incessamment avec le changement du ministère.

Les grands dossiers : des problèmes endémiques, encore et toujours

Ce que l'on peut appeler les grands dossiers de l'éducation sont par nature des problèmes et embûches endémiques, en attendant des solutions pour que l'éducation au Liban puisse connaître une véritable renaissance et pour que les programmes qui sont révisés et développés puissent être appliqués effectivement dans un environnement adéquat et avec des ressources humaines qualifiées.

Ces grands dossiers peuvent être résumés par les problèmes entreliés suivants :

- 1- Le manque de compétence professionnelle et académique du personnel enseignant et le problème des contrats dans l'enseignement général de base et secondaire tout comme dans l'enseignement professionnel.
- 2- La mauvaise gestion des ressources humaines et matérielles : un excédent d'enseignants par endroits et un manque flagrant dans d'autres.
- 3- Une mauvaise répartition de la capacité des écoles à accepter des élèves : certaines écoles ont de grandes capacités pour une faible demande alors que d'autres souffrent de la situation contraire (pas de carte scolaire et pas d'étude des besoins pour décider des emplacements des bâtiments scolaires).
- 4- Le faible rendement du système pédagogique et le faible niveau de l'enseignement comme le montrent les taux inquiétants d'échec et de redoublement au niveau de l'enseignement de base, les taux d'abandon des études avant même de finir ces études, ainsi que la qualité médiocre de l'enseignement même pour ce qui est de la lecture, de l'écriture et du calcul, ce qui constitue un gaspillage des ressources puisque des enfants

abandonnent les études avant même d'avoir acquis les connaissances et les savoir-faire de base ; ils vont alors accroître le nombre d'analphabètes avortant ainsi, d'office, toutes les tentatives de remédier à l'analphabétisme en matière de lecture sans parler des autres formes d'analphabétisme.

Le plan d'action national d'enseignement pour tous

Bien que les problèmes du système pédagogique au Liban ne se limitent pas à l'enseignement général de base, il faut, pour pouvoir résoudre les problèmes du système, répondre, en priorité, aux besoins de ce niveau fondamental et remédier à ses problèmes dont dépendent les niveaux suivants de l'enseignement secondaire et supérieur qu'il soit académique ou technique et professionnel.

De plus, les orientations internationales mettent l'accent sur l'importance d'assurer l'enseignement général de base, condition sine qua non du développement durable dans tous les Etats du monde.

C'est pour cela que le Ministère de l'Education et de l'Enseignement Supérieur - CRDP, a mis en place, en 2004, un projet de *plan national d'enseignement pour tous* dans le cadre des engagements internationaux du Liban dans les domaines de l'enseignement et de l'éducation, formulés comme objectifs du plan national afin de fournir un enseignement de base de qualité à tous les enfants, adultes, catégories marginalisées, sans discrimination aucune, et afin de résoudre le problème de l'analphabétisme.

Ces objectifs ont été détaillés dans six recommandations, connues sous le nom de recommandations de Dakar 2000 ; il s'agit de :

1- Elargir et améliorer la protection et l'éducation de façon globale pour ce qui est des enfants en bas âge, notamment pour les plus vulnérables et les plus démunis d'entre eux.

2- Œuvrer afin que, d'ici 2015, tous les enfants puissent avoir accès à un enseignement primaire gratuit de qualité et qu'ils puissent continuer cet enseignement, en mettant l'accent sur l'enseignement des filles et des enfants qui vivent dans des conditions difficiles ainsi que les enfants dans les régions défavorisées et ceux des minorités ethniques.

3- Garantir les besoins en enseignement de tous *petits et d'adultes (hors de l'école)* en proposant, également à tous, des programmes adéquats pour l'enseignement et l'acquisition de savoir-faire de base pour la vie.

4- Améliorer de 50% les taux *d'alphabétisation des adultes* d'ici 2015 notamment pour la catégorie des femmes ; assurer des chances égales pour ce qui est de l'enseignement de base et l'enseignement continu des adultes.

5- Remédier à l'inégalité entre les sexes pour ce qui est de l'enseignement primaire et secondaire vers l'année 2005 et assurer l'égalité des sexes pour ce qui est de l'enseignement vers l'année 2015 en mettant l'accent sur des chances égales aux filles pour avoir accès à un enseignement de base de qualité.

6- Améliorer les *aspects qualitatifs de l'enseignement*, et garantir l'excellence pour tous de façon à ce que tous les étudiants puissent avoir de bons résultats concrets dans l'enseignement, notamment pour ce qui est de *la lecture, l'écriture et le calcul ainsi que les savoir-faire de base dans la vie*.

Le plan suggéré vise à réaliser les objectifs susmentionnés surtout ceux qui concernent les enfants en bas âge ; il vise aussi à assurer des chances égales à tous les enfants des catégories les plus démunies et les plus faibles en améliorant les aspects qualitatifs de l'enseignement. C'est ainsi que les programmes exécutifs du plan ciblent les problèmes endémiques de l'éducation au Liban pour ce qui est de la rationalisation des ressources matérielles et humaines, l'adoption d'une carte des écoles - pour déterminer les besoins des différentes régions, aider la planification, prévoir les exigences, et assurer une meilleure distribution des ressources disponibles ; ces programmes visent aussi à améliorer les compétences professionnelles et académiques du personnel pédagogique, et à remédier aux faiblesses du système pédagogique, faiblesses révélées par des dizaines de milliers d'enfants qui sont en âge d'être scolarisés et qui ne le sont pas, d'où le besoin de programmes de rattachement scolaires pour éviter l'abandon des études et l'accroissement du nombre d'enfants non scolarisés.

Les programmes du projet du plan d'action nationale d'enseignement pour tous peuvent constituer la base d'une réforme de tout le système pédagogique en ciblant l'enseignement de base dont la qualité et l'efficacité déterminent le succès du système pédagogique et la réalisation d'objectifs stratégiques généraux pour le développement des ressources humaines au Liban. Si les programmes exécutifs se limitent au secteur public, le secteur privé et les institutions de la société civile peuvent toutefois y participer ; l'enseignement privé doit continuer à répondre aux besoins de l'enseignement et l'on espère que l'amélioration du niveau de l'enseignement public encouragera le privé à améliorer ses services dans le cadre des normes adoptées et à alléger les frais qui y incombent.

Après avoir examiné le projet suggéré, l'éditeur de l'ouvrage et l'équipe associée soutiennent les orientations consignées, et appellent à l'adoption du projet et à la mise en place des plans exécutifs nécessaires comme l'une des priorités stratégiques pour la réforme et le développement pédagogiques requis.

Appendice

Résumé des axes, Grandes Lignes, Objectifs, et Programmes du Plan

Axes	Grandes Lignes et Objectifs	Programmes et activités	Parties concernées	Observations
1. Enfants en bas âge: la maternelle de trois à six ans	1-1. Elargir ce niveau pour inclure la 1ère classe (dès trois ans).	1. Une carte des maternelles de quartiers : programme pour examiner les besoins, priorités et exigences.	1. Le Centre Pédagogique/ Office de l'Enseignement Primaire.	1. Législation pour créer un office spécialisé pour les affaires des maternelles dans la nouvelle structure du Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement Supérieur
	1-2. Augmenter la contribution du secteur public au 1er niveau (36.5%) pour les enfants entre trois et six ans.	2. Programme pour former des spécialistes de maternelles.	2. Le Centre Pédagogique / Faculté d'Éducation/ Office de l'Enseignement Primaire.	2. Législation pour garantir la présence à la maternelle.
2. L'enseignement de base, 1er niveau (élémentaire) (de six à douze ans).	3. Accorder la priorité à la création de maternelles dans les quartiers peuplés afin d'accroître les chances des enfants entre trois et six ans d'être scolarisés.	3. Programme pour préparer un programme des maternelles.	3. Le Centre Pédagogique / Faculté d'Éducation/ Office de l'Enseignement Primaire.	
	4. Adopter une structure pédagogique administrative spécialisée dans l'enseignement primaire: un service ou une administration pour les affaires des maternelles.	4. Programme pour construire et équiper des maternelles indépendantes et rattachées.	4. Office de l'Enseignement Primaire / Le Centre Pédagogique/Le Conseil de Développement et de Reconstruction.	
	1. Rendre l'enseignement obligatoire.	1. Une étude sur les causes du redoublement notamment en quatrième année.	1. Office de l'Enseignement Primaire / Le Centre Pédagogique / Inspection et Orientation Académique.	1. Législation pour le rôle des municipalités pour s'assurer que les enfants suivent régulièrement l'école (respect des droits de l'enfant).
	2. Réaliser un niveau parfait au 1er stade (la moitié du plan).	2. Programme de tutorat scolaire.	2. Office de l'Enseignement Primaire / Le Centre Pédagogique / Inspection et Orientation	2. Partenariat avec des associations, des volontaires, et des municipalités.
	3. Réaliser un niveau parfait au 2ième stade (fin du plan).	3. Programme de soutien scolaire.		3. Législation pour un programme de service social dans
	4. Plus de chances d'admission des enfants entre l'âge de six et douze ans	4. Programme de rattrapage scolaire.		
		5. Création de centres de rattrapage type dans les écoles.		

à travers la généralisation des écoles de quartiers.	6. Carte des écoles de quartiers : programme pour examiner les besoins, priorités et exigences.	Académique. 3. Office de l'Enseignement Primaire / Le Centre Pédagogique / Inspection et Orientation Académique. 4. Office de l'Enseignement Primaire / Le Centre Pédagogique / Inspection et Orientation Académique. 5. Office de l'Enseignement Primaire / Le Centre Pédagogique / Inspection et Orientation Académique. 6. Le Ministère/ Le Centre Pédagogique.	l'enseignement supérieur ; assurer la possibilité pour des étudiants universitaires de participer aux programmes 3-4 et 5. 4. Assurer des enseignants pour les programmes, à travers la rationalisation de la répartition des enseignants.	
3. L'Éducation de base, le 2ième niveau (de 12 à 15 ans).	1. Rendre ce niveau obligatoire aussi pour la fin du plan. 2. Assurer la possibilité d'avoir accès à des complexes scolaires qui incluent des classes secondaires.	1. Une étude des raisons du redoublement notamment en 7ième. 2. Etablir une carte des complexes scolaires élémentaires pour envisager une possibilité de fusion avec le secondaire.	1. Le Centre Pédagogique/ Office de l'Enseignement/ Inspection et Orientation Académique. 2. Le Ministère/ Le Centre Pédagogique.	Résoudre le problème de la référence de l'administration pédagogique dans le complémentaire.
4. Alphabétisme (adolescents et adultes)	1. Augmenter la participation des organismes et des parties inclus dans les programmes d'alphabetisation). 2. Limiter le taux d'abandon de l'éducation obligatoire (programmes de l'éducation de base).	1. Préparer le matériel d'enseignement. 2. Etablir un système d'adoption des programmes d'alphabetisation. 3. Préparation double.	1. Ministère des Affaires Sociales. 2. Direction Pédagogique à l'Armée libanaise. 3. La Commission Nationale d'Alphabetisation. 4. Le Ministère de l'Education/ La Direction Générale de l'Enseignement Professionnel/Le	1. Des programmes existant qui ont besoin de soutien pédagogique et financier. 2. Le besoin pour ceux qui suivent des programmes d'alphabetisation d'avoir des diplômes spéciaux qui les aident à avoir un emploi ou

			Centre Pédagogique	à améliorer leur situation professionnelle.
5. Les personnes aux besoins spécifiques.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Augmenter la possibilité d'accès à l'enseignement réglementaire et l'accès à des écoles. 2. Apporter un soutien aux organismes du secteur d'enseignement des handicapés. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Un sondage et une classification de ceux qui peuvent être intégrés. 2. Préparer une matière, des procédés, et des dispositifs pédagogiques adéquats. 3. Créer une institution pédagogique spécialisée. 4. Adapter le système d'évaluation et d'examen. 5. Habilitier tous les bâtiments scolaires à accueillir ceux qui ne peuvent pas bouger. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le Ministère des Affaires Sociales. 2. L'Organisme National pour les Handicapés. 3. Le Ministère/ Le Centre Pédagogique 4. Les organisations et associations civiles et internationales qui s'activent dans ce domaine. 	
6. Le corps enseignant.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Augmenter le niveau de professionnalisme. 2. Formation continue. 3. De meilleures conditions de travail et de performance des enseignants. 4. Rationaliser la répartition des enseignants. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formation continue des enseignants cadrés ou contractuels (plan national de formation continue) 2. Programmes de formation des enseignants dans les institutions de l'enseignement supérieur). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le Ministère/ Le Centre/ Le Projet d'Enseignement Général (PEG) 2. Le Centre/La Faculté d'Education/ Les universités ayant des programmes de formation d'enseignants. 	Le Programme de formation continue actuellement en cours dans le Centre Pédagogique et le Projet d'Enseignement Général avec une collaboration française.
7. Les programmes.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Développer et moderniser les programmes. 2. Evaluation et suivi. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mesurer ce qui a été appris. 2. Les indicateurs pédagogiques qualitatifs. 	Le Ministère/Le Centre Pédagogique/ Les organismes pédagogiques et académiques.	Atelier en cours dans le Centre Pédagogique, et qui sera poursuivi dans le cadre des activités du Centre.

8. L'environnement scolaire.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rationaliser l'utilisation des bâtiments scolaires. 2. Moderniser les bâtiments scolaires. 3. Développer le partenariat avec la société civile. 4. Fournir aux écoles l'équipement de laboratoire, technique et informatique nécessaire. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Une carte nationale des bâtiments scolaires. 2. Carte des écoles de quartiers. 3. Carte des complexes scolaires intermédiaires et secondaires. 4. Informatiser les écoles. 	Le Ministère/ Le Centre/Le Conseil du Développement et de la Reconstruction	Le Programme 4 en cours de préparation par le Ministère avec le soutien du Projet d'Enseignement Général (PEG) et la Banque Islamique. Rôle des municipalités pour améliorer l'environnement scolaire et contribuer à son développement.
9. L'administration pédagogique.	Développer l'administration pédagogique au niveau central.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Système de Gestion des Données Pédagogiques (EMIS). 2. Etablir un cadre pour le planning stratégique. 	Le Ministère/ Le Centre / Le Projet d'Enseignement Général (PEG).	
10. L'administration scolaire.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Augmenter les compétences de l'administration scolaire. 2. Augmenter les compétences et responsabilités de l'administration: le «empowerment» administratif. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formation continue du corps administratif scolaire. 2. Programmes pour former les directeurs d'écoles dans les institutions d'enseignement supérieur. 	Le Ministère/ Le Centre / Le Projet d'Enseignement Général (PEG)/ les universités ayant des programmes de formation dans la gestion d'institutions scolaires.	

CHAPITRE 18

L'Enseignement Supérieur Privé au Liban

Ce rapport a été établi sous la supervision de la Commission de Développement Humain au Conseil Economique et Social et apporte une vision d'ensemble de l'enseignement au Liban. Nous espérons que la prochaine Commission se basera sur ce rapport pour donner son avis en ce qui concerne le développement de l'enseignement supérieur officiel et privé au Liban.

En l'absence d'une analyse suffisante et récente des niveaux d'enseignement, la Commission a estimé nécessaire de se pencher sur l'enseignement supérieur qui constitue le tamis de l'enseignement au Liban pour pouvoir déterminer le contexte de la réforme et fixer des priorités.

La Commission a choisi donc un aspect révélateur de la situation de l'enseignement «l'enseignement supérieur privé». Elle a établi un rapport qui examine minutieusement la situation même si d'aucuns estiment que les problèmes de l'enseignement au Liban sont désormais connus et n'ont besoin que d'une décision.

La Commission a tenu de nombreuses réunions avec les présidents et nombre de responsables d'universités et écouté leurs avis ; elle a organisé une série de conférences pour élargir le dialogue auquel ont participé de nombreux professeurs et étudiants.

Les Établissements de L'Enseignement Supérieur Privé

1- L'accroissement numérique et la présence académique

Cette étude a montré plusieurs résultats qui permettent une approche «à froid» de l'accroissement considérable des établissements de l'enseignement supérieur au cours des dernières années.

Les résultats les plus importants sont ceux reliés à la scène académique même ; ainsi, il apparaît clairement que :

- Les «principales» universités privées fournissent toujours l'essentiel des programmes et spécialisations de l'enseignement supérieur ; la contribution des établissements nouvellement créés n'est que limitée à un nombre réduit de spécialisations qui, souvent, ne nécessitent pas d'équipements hautement techniques ou coûteux (Tableau 4).

- La plupart des universités et instituts universitaires nouvellement établis n'attirent que peu d'étudiants puisque le total de sept institutions (L'Université Saint Joseph, L'Université Arabe, L'Université Américaine de Beyrouth, L'Université de Kaslik, L'Université Libanaise Américaine, L'Université ND de Louayzé, L'université de Balamand) constitue 64% du total des étudiants du secteur privé ; et 85% des diplômés de l'enseignement supérieur privé le sont de ces sept institutions.

- Si les cinq institutions suivantes dans le classement pour ce qui est du nombre d'étudiants inscrits sont ajoutées, à savoir : AUST (L'Université Américaine de Sciences et de Technologie), HAWAI (L'Institut de Gestion et d'Informatique), la Faculté Islamique de l'Imam Uzai, l'Université Arabe Ouverte, et l'AUT (Université Américaine de Technologie) ; le nombre d'étudiants serait de 82.5% du total des étudiants du secteur de l'enseignement supérieur privé ; les autres instituts et établissements ne totalisent que 17.5%, soit l'équivalent de 9% (neuf pour cent) environ du total des étudiants de l'enseignement supérieur au Liban.

2. Le confessionnalisme et la nécessité de revoir certains préjugés : la neutralité affichée des établissements et la position des étudiants.

En ce qui concerne l'empreinte confessionnelle des établissements il apparaît que tout comme le caractère «religieux/missionnaire» des anciennes institutions n'a pas été en travers de leur tâche académique et de leur ouverture, les établissements nouvellement créés, fondés par des organismes ou des références à caractère religieux, ne se proposent pas un but «missionnaire». L'on peut considérer que la neutralité «spirituelle» et «politique» est la position prédominante affichée par les établissements à travers leurs réponses au questionnaire ou à travers leurs brochures médiatiques.

La position de ces établissements se reflète dans la représentation de toutes les communautés parmi les étudiants qui y suivent des cours en dépit de la prédominance de certaines communautés dans certaines institutions, ce qui peut s'expliquer par la position géographique de l'établissement et/ou la nature de ses programmes d'enseignement.

Un grand pourcentage des étudiants qui n'ont pas révélé leur appartenance confessionnelle (45%) montre que pour la plupart, ils ne s'intéressent pas nécessairement aux aspects confessionnels ou religieux bien que la majorité (47%) ait déclaré avoir changé positivement d'avis à l'égard des autres communautés présentes dans l'institution.

Ces éléments réfutent les préjugés qui existent quant à la nature

confessionnelle des institutions, et quant à leur rôle dans le renforcement et l'enracinement de la classification confessionnelle au Liban.

La classification qu'il faut suivre est, en fait, sociale et économique comme le montre la formation des étudiants de l'enseignement supérieur privé.

3- Les frais des études universitaires et les possibilités d'accès : le rôle des frais dans l'accès et le choix de la spécialisation.

En fonction du niveau commun des frais des études universitaires, les institutions de l'enseignement supérieur privé peuvent être divisées en trois catégories : la catégorie des frais élevés (plus de dix millions de L.L. par an), la catégorie des frais modérés (entre six et dix millions de L.L.) et la catégorie des frais réduits (moins de six millions de L.L. par an).

L'étude a montré que l'éventail de frais de chaque institution est réparti autour d'un centre de gravité évident et se distingue par une répartition déterminée et «étroite» des frais, qui peut être comprise à travers le nombre relativement réduit de spécialisations, souvent homogènes ; alors que la comparaison des frais à payer pour une même spécialisation dévoile une grande différence entre les établissements, ce qui donne à l'étudiant une certaine liberté pour faire correspondre ses choix avec ses moyens financiers.

L'étude a également montré que 45% des étudiants sondés paient des frais annuels de plus de huit millions de L.L. pour leurs études universitaires et qu'il existe une corrélation entre les frais à payer, la situation économique des parents et le type d'études ou de spécialisation choisi. Ceci fait ressortir l'importance du facteur économique pour ce qui est de l'accès à l'université ou aux institutions nouvellement créées, ainsi que pour le choix du domaine d'études ou de spécialisation.

L'on peut déduire qu'à part les domaines de la médecine, la pharmacie, et les arts médiatiques qui sont disponibles exclusivement dans les universités classées dans la catégorie des frais «élevés» et «modérés», les autres domaines sont ouverts à tous les moyens financiers en raison du nombre élevé d'établissements qui assurent ces spécialisations selon la politique propre à chaque institution pour ce qui est des frais.

Si la qualité de l'enseignement et de la formation est garantie, l'existence de tels établissements où les frais sont «modérés» rend un grand service à ceux dont les moyens financiers sont limités, en leur permettant de poursuivre leurs études supérieures, ou à ceux qui pour des raisons de choix personnel ne veulent pas intégrer l'Université Libanaise, ou à ceux qui à cause des règlements de l'Université Libanaise n'ont pas

pu y accéder dans la spécialisation de leur choix.

4- Le paiement des frais d'études universitaires : la contribution et le rôle des enfants de fonctionnaires.

Pour ce qui est du paiement des frais d'études universitaires, on peut formuler les observations suivantes :

- a- Le paiement de la totalité des frais dans plupart des instituts et universités nouvellement créés et aux frais relativement «modérés» paraît réduit, soit moins de 40% à l'Université Jinan (37.5%), l'Université Haigazian (22%), le Centre Universitaire de Technologie (33%), l'Institut Universitaire de Gestion et de Sciences (24%), l'Institut Supérieur de Gestion et d'Informatique (25%), l'American University of Technology (40%), et le C&I American University (40%).
- b- Là où le taux de couverture totale des frais par les parents est bas, l'on voit l'importance des bourses universitaires (partielles) qui aident la contribution parentale et qui concernent 40% des étudiants dans le secteur privé.
- c- Les enfants de fonctionnaires constituent 20% des étudiants de l'enseignement supérieur privé, ce pourcentage atteint près de 40% dans certains établissements ce qui indique le rôle déterminant des bourses accordées généreusement par l'Etat peut-être pour encourager l'accès à l'enseignement supérieur privé, lien logique entre l'enseignement pré universitaire et la politique de bourses universitaires fournies par l'Etat.

5- Le Liban, université des arabes ! Un slogan, non une politique.

Les réponses montrent que toutes les institutions visent à attirer des étudiants de l'extérieur du Liban (à l'exception de l'Académie Hariri Canadienne de Sciences et de Technologie - Hariri Canadian Academy) en assurant un environnement académique hautement qualifié, des services spéciaux adéquat, et des programmes académiques spéciaux.

Selon les données disponibles, les étudiants non libanais constituent 9% du total des étudiants, pourcentage plus élevé dans le privé (13.5%) qu'à l'Université Libanaise (5%).

Les pourcentages les plus importants sont enregistrés à la Faculté de l'Imam Uzai, l'Université Arabe (29%), l'Institut HAWAI (21%), l'Université Libanaise Américaine (18%), et l'Université Américaine (15.6%).

Toutefois, les réponses des établissements et celles qui figurent dans les questionnaires soumis aux étudiants montrent :

- Un pourcentage élevé d'étudiants palestiniens et syriens entre les étudiants non libanais.

- Un faible pourcentage de résidents comme le montre le taux de leur représentation dans les questionnaires consacrés aux étudiants.

En dépit de la prolifération des établissements, l'attraction d'étudiants arabes demeure moindre qu'elle n'était au début des années soixante-dix ; il semble que la volonté déclarée de permettre l'élargissement de l'enseignement supérieur privé pour que le Liban devienne l'université des Arabes à la place des universités occidentales, et plus précisément américaines, reste loin de se réaliser.

Il est nécessaire d'étudier les raisons pour lesquelles les étudiants arabes ne choisissent pas les universités et instituts libanais afin de savoir s'il s'agit de causes reliées au développement de l'enseignement supérieur dans leur pays ou des causes préférentielles ou économiques.

Il faut, en tout état de cause, mettre au point une politique sérieuse pour atteindre et garantir la crédibilité académique nécessaire au niveau national et non seulement au niveau de certaines institutions.

6- L'excellence académique : la position des institutions quant au contrôle, l'évaluation, et la garantie de l'excellence

La plupart des établissements qui ont répondu au questionnaire ont estimé que le Conseil Supérieur de l'Enseignement est incapable pratiquement de contrôler si les établissements se conforment aux conditions de leur permis, et d'évaluer et de garantir leur excellence. Cette considération est justifiée par la constitution du Conseil, son mécanisme de fonctionnement interne, la mauvaise représentation au sein du Conseil, ainsi qu'un rôle et des tâches qui ne sont pas claires. De plus, les législations et le Conseil Supérieur de l'Enseignement ne suscitent pas l'intérêt nécessaire comme si tout se passait loin des législations et loin du Conseil Supérieur de l'Enseignement !

Toutefois, la plupart des réponses montre ce qui suit :

a- Les institutions souhaitent une refonte du Conseil Supérieur de l'Enseignement, son élargissement, et le développement de son rôle au niveau du contrôle et de l'évaluation.

- b- Les institutions sont contre le fait que l'administration publique, à savoir le Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement Supérieur, assume seule le rôle de contrôle et d'évaluation.
- c- Les institutions refusent que la tâche incombe à un organisme local indépendant.
- d- Besoin d'une référence internationale en ce sens pour assurer la crédibilité de l'évaluation, au-delà de la conjoncture locale.

En ce qui concerne la publication des résultats du travail de cet organisme d'évaluation, avec une collaboration internationale, les institutions ont exprimé leur inquiétude pour ce qui est de la réaction du public à l'égard des résultats ; ceux-ci pourraient être mal interprétés sur la base de conclusions hâtives sans s'arrêter aux critères utilisés ou à leur contexte ou leur orientation comme c'est le cas dans les pays où de tels organismes sont adoptés.

7- L'unanimité autour d'une charte de l'enseignement supérieur au Liban

La plupart des institutions ont approuvé la mise au point d'une charte de l'enseignement supérieur au Liban ; les articles suivants ont fait l'unanimité :

- a- «Répondre aux besoins en termes de développement»,
- b- «Garantir la qualité de l'enseignement»,
- c- «Garantir la neutralité confessionnelle»,
- d- «Contribuer au développement de la connaissance».

Quant à l'article qui a eu le moins de faveur, il s'agissait de «La garantie de la transparence des programmes et méthodologies» !

Le corps enseignant

1- Caractéristiques générales : tranche d'âge et origine des diplômés

La lecture directe des données concernant les membres du corps enseignant montre que ces établissements ont des cadres jeunes mais en pleine maturité, soit plus de 45% dans la tranche des 35-45 ans.

Les données montrent également une grande part de détenteurs de diplômes d'origine locale (Liban), soit 35% du total, suivis des diplômés de l'Amérique du Nord avec 27% et de l'Europe de l'Ouest avec 23%.

En comparant avec des études préalables, l'on remarque des changements significatifs pour ce qui est de l'augmentation des diplômés de l'Amérique du Nord dans le corps enseignant aux

dépens des détenteurs de diplômes du Liban.

Cette évolution semble aller de pair avec le fait que la plupart des établissements nouvellement créés adoptent le système américain avec sa diversité que ce soit au niveau de la langue d'enseignement (l'anglais), ou du système de crédits. Ceci pourrait préparer à court terme de profonds changements culturels sur lesquels il faut s'arrêter.

2- La nature des contrats : entre la réalité et le règlement

Le questionnaire des institutions montre que le taux d'enseignants cadrés dans ces établissements est de 12.5%, contre 29.86% de contractuels à temps plein, et 57.6% à temps partiel.

Les résultats détaillés de chaque institution montrent que plus de la moitié des membres du corps enseignant sont vacataires (contractuels par heure) dans près de la moitié des établissements qui ont répondu au questionnaire.

Un nombre important d'établissements semble ne pas appliquer les règlements concernant la proportion de professeurs contractuels et cadrés ; ce résultat est d'ailleurs confirmé par les chiffres déclarés par les établissements⁸⁶.

3- L'engagement par contrat et le choix des candidats

Pour ce qui est des procédés adoptés pour sélectionner les candidats à des contrats d'enseignement, l'on remarque ce qui suit :

- a- Le fait est que les établissements, et peut-être les enseignants, ne sont pas ouverts à des formes de contrats compétitifs, annonçant les postes vacants dans les médias spécialisés et l'utilisation des réseaux modernes de communication dans des cadres académiques.
- b- Les relations personnelles continuent à jouer un rôle important dans l'embauche ainsi que les contacts personnels avec les établissements.

4- Les droits des membres du corps enseignant : nécessité d'organiser les cadres contractuels

Il n'existe pas de législation ad hoc organisant la carrière des

86. Voir le code de l'enseignement supérieur privé et les décrets 9274 en date du 7 Octobre 1996 et 8864 en date du 26 juillet 1996.

membres du corps enseignant dans les institutions de l'enseignement supérieur privé, réglementant leurs droits, les garanties d'emploi, les obligations contractuelles, comme c'est d'ailleurs le cas dans l'enseignement privé pré universitaire.

Les réponses des membres du corps enseignant montrent certain un flou en ce qui concerne leurs droits et devoirs ; même des professeurs ayant un statut similaire (à plein temps par exemple) dans une même institution, leurs droits et devoirs diffèrent ; ce qui démontre l'absence de textes de référence mis à la disposition des enseignants par l'institution lors de la signature du contrat⁸⁷.

5- Pourquoi les institutions ne favorisent pas la publication de législations organisant l'emploi du corps enseignant : les justifications

La plupart des établissements ne favorisent pas la publication de législation organisant l'emploi du corps enseignant. Quant aux raisons déclarées pour justifier ce refus, elles sont les suivantes :

- a- Pas besoin de lier les établissements à des législations ;
- b- Le mieux est (de respecter) la liberté contractuelle ;
- c- (Nécessité de) maintenir la flexibilité dans les contacts ;
- d- Eviter de tomber des problèmes juridiques (sic) ;

e- Ne pas obstruer les besoins de l'établissement pour ce qui est du corps enseignant.

Les étudiants de l'enseignement supérieur privé

1- Les caractéristiques socio-économiques des étudiants de l'enseignement supérieur privé : - qui s'y inscrit et où ? - Les facteurs de choix

L'étude a tenté de déterminer les caractéristiques socio-économiques des étudiants inscrits aux différentes institutions pour définir les facteurs qui déterminent le choix de l'enseignement supérieur privé ou de telle ou telle autre institution privée. Chaque facteur a été pesé dans chaque établissement par rapport au nombre d'inscrits qui répondent ce facteur.

Les facteurs pris en considération dans cette étude sont :

- a- Le domaine de travail des parents ;
- b- Le niveau d'études des parents ;
- c- Le nombre d'enfants dans la famille ;

87. Voir le paragraphe 6 du chapitre 2.

d- Les écoles fréquentées par les étudiants avant l'université.

a- Le domaine de travail des parents : le domaine de travail des parents ne constitue pas un facteur déterminant pour le choix de l'établissement de l'enseignement supérieur privé, du moins selon les domaines adoptés par l'étude ; la représentation des secteurs de travail des parents d'étudiants est répartie comme suit : les professions libérales (37%), les fonctionnaires (21%), les employés du secteur privé (20%).

b- Le niveau d'études des parents : les résultats montrent que le niveau d'études des parents semble être un facteur très déterminant dans le choix par l'étudiant de telle ou telle autre institution, notamment par rapport aux autres facteurs que l'étude a tenté de déterminer.

c- Le nombre d'enfants dans la famille : l'étude a montré une tendance des étudiants vers certaines institutions selon qu'ils sont de familles nombreuses ou pas. Ce facteur, peu commun, doit être étudié plus longuement pour définir son lien avec d'autres données comme le niveau d'études ou le niveau économique des parents ainsi que l'environnement culturel et professionnel.

d- Les écoles fréquentées par les étudiants avant l'université : l'étude a montré que ce facteur est très déterminant ; cinq types d'écoles ont été déterminés : les écoles publiques, les missions étrangères (religieuses ou pas), les écoles chrétiennes dont l'identité chrétienne libanaise est connue, les écoles islamiques dont l'identité islamique libanaise est connue, les écoles nationales qui n'ont pas de lien connu avec une institution ou un groupe religieux.

Le résultat le plus frappant montre un double facteur, à savoir l'orientation de la majorité des élèves des missions religieuses vers des institutions identiques et l'orientation de la majorité des élèves des écoles secondaires publiques vers l'Université Libanaise et les institutions à tarif modéré (tableau 6 de l'annexe 3).

Le facteur économique est très déterminant dans l'orientation et le choix des élèves venant des écoles secondaires publiques ; le niveau des frais d'études appliqué par certaines universités et instituts semble adéquat pour attirer une catégorie considérable, celle des

élèves des écoles secondaires publiques.

Une étude analytique plus approfondie pour ce qui est de l'environnement socio-culturel et des capacités financières de ces élèves semble nécessaire pour déterminer les orientations de cette catégorie. L'on estime généralement que ces élèves se dirigent vers l'Université Libanaise avant de décider de s'inscrire à des instituts et universités pour la plupart nouvellement créés.

Les facteurs de choix montrés ici indiquent l'existence de caractéristiques socio-économiques définies qui déterminent l'inscription à tel établissement ou tel autre notamment aux grandes universités ; ce qui signifie que celles-ci ne sont pas vraiment affectées par la prolifération des établissements nouvellement créés puisque le fait de s'y inscrire intervient dans le prolongement (logique) d'un processus d'études préliminaires et de données socio-économiques relatives. Ainsi, les grandes universités sont hors du cercle de la concurrence et ne cherchent pas à attirer des étudiants, puisqu'elles ont leur public privé.

Si cette conclusion est admise, la concurrence a lieu entre les établissements nouvellement créés à frais modérés et entre ces établissements et l'Université Libanaise.

2- L'évaluation par les étudiants des institutions : indicateurs de satisfaction

L'étude s'est penchée sur l'évaluation par les étudiants de chaque université, de leur relation avec les dispositifs administratif et pédagogique, et de la performance de ces deux dispositifs et des éléments de l'environnement pédagogique - bâtiments, équipements, terrains de sport, etc. L'étude a tenté de connaître les taux de satisfaction à travers les réponses des étudiants, et de les résumer par des «indicateurs de satisfaction» après avoir donné une estimation entre zéro et un pour chaque réponse.

Cette approche a permis d'obtenir des listes «d'autoévaluation» spécifique à chaque institution à travers ses étudiants ; cependant elle ne peut servir comme base de classification des institutions.

Le niveau des indicateurs de satisfaction de toutes les institutions semble à distance raisonnable du niveau d'alarme (0.5%), à l'exception de la satisfaction pour ce qui est des terrains et équipements de sport, les restaurants et cafétérias.

Pour ce qui est de chaque institution à part, les indicateurs de satisfaction montrent des niveaux rapprochés en ce qui concerne la relation avec les corps administratif et pédagogique et leur performance. Ceci rend difficile une classification traditionnelle des institutions et fait parfois pencher la balance en faveur des institutions «nouvelles». Cela indique en outre une satisfaction généralisée des étudiants en ce qui concerne cet aspect.

En raison de leur nature, les composantes de l'environnement pédagogique sont des facteurs que les étudiants peuvent évaluer «objectivement». La qualité de chaque élément constitue une demande légitime des étudiants, et qui peut être revendiquée sans porter atteinte à l'image académique de l'institution - et avoir par conséquent un effet néfaste sur l'avenir professionnel des étudiants. Ceci explique peut-être les indicateurs de satisfaction concernant les services dans l'environnement pédagogique (terrains et équipements de sport, restaurants, cafétérias, etc.) où les étudiants semblent moins convaincus et l'expriment par des indicateurs de satisfaction bas.

3- Le choix des institutions et des spécialisations par les étudiants

Bien que l'inscription à certaines universités semble prédéterminée, notamment dans les grandes institutions où les frais sont élevés, les étudiants placent la réputation académique de l'institution en tête des raisons qui déterminent leur choix, suivie de l'ancienneté de l'établissement et sa renommée, la langue d'enseignement, et l'affiliation à d'autres universités (étrangères) ; c'est ainsi que ce résultat est en harmonie avec les résultats des indicateurs de satisfaction où est apparue l'importance des éléments à caractère académique.

Quant au choix de la spécialisation, il est déterminé d'abord par l'inclination personnelle, suivie par les opportunités d'emploi dans la spécialisation choisie, puis la volonté d'obtenir un diplôme universitaire ; la volonté des parents ou les frais ou l'orientation pédagogique ne semblent pas être des facteurs déterminants.

Le fait que l'inclination personnelle passe avant les opportunités d'emploi, tel qu'il est apparu dans la plupart des réponses, semble en contradiction avec la notion «d'investissement» qui expliquerait l'orientation vers telle ou telle branche de l'enseignement supérieur privé et justifierait les coûts élevés ; ce qui est sûr, c'est que l'on peut écarter l'idée du lucre de la part des étudiants même (puisque les frais retombent, en fin de compte, sur les parents ou les donateurs !)

4- L'image de l'Université Libanaise chez les étudiants dans l'enseignement supérieur privé

Le fait de ne pas choisir l'Université Libanaise : Les idées répandues

Le questionnaire a proposé onze réponses possibles dont l'une ou plusieurs peuvent constituer des raisons pour ne pas choisir l'Université Libanaise. Ces réponses sont :

- a- Je n'y ai pas pensé du tout,
- b- Le refus de ma famille et de mon milieu social,
- c- Le fait que je connaisse son faible niveau académique,
- d- Le nombre élevé d'étudiants en première année,
- e- Le manque de bâtiments universitaires appropriés,
- f- Le fait de s'être inscrit à l'Université Libanaise, et n'avoir pas pu suivre,
- g- La difficulté d'y réussir,
- h- 8. Le fait que les diplômés de l'Université Libanaise trouvent difficilement du travail,
- i- Le fait de n'avoir pas réussi au concours d'entrée (facultés où l'accès est restrictif),
- j- La renommée de l'Université Libanaise,
- k- La langue

Les réponses ont montré que 56% ne s'inscrivent pas à l'Université Libanaise pour une ou plusieurs raisons, reliées à l'image et la renommée indépendamment de la réalité.

Conclusion

La conclusion rapide, attendue, qui doit être étudiée de façon plus détaillée, peut être formulée comme suit :

- L'existence d'un vaste public d'étudiants d'institutions privées hors du cercle de concurrence entre ces institutions et l'Université Libanaise pour des raisons socio-économique et peut-être culturelles.
- La concurrence se situe entre l'Université Libanaise et les institutions les plus proches pour ce qui est de la constitution socio-économique et peut-être culturelle des étudiants puisque

CHAPITRE 19

Politique de la santé au Liban

Introduction

Le secteur de la santé a subi de nombreuses dégradations qui se sont accumulées au fil des ans. Celles-ci interviennent à plus d'un niveau et concernent notamment la qualité et le prix des services ainsi que les procédés de financement.

Ce document vise à analyser la situation de la santé au Liban en présentant les indicateurs du secteur, son financement et ses services tout en indiquant les points forts et les points faibles afin de présenter des orientations générales pour une politique d'avenir. Notons qu'il est essentiel d'assurer un environnement économique et politique approprié pour que ces orientations réussissent.

En dépit des différentes carences du secteur de la santé, le Liban a atteint des niveaux acceptables comme il sera démontré dans ce chapitre. Les principales carences peuvent être résumées comme suit:

(i) Une pression croissante et continue sur des dépenses en raison d'une faiblesse dans la conception du système et le manque de contrôle ce qui se traduit par des dépenses élevées dans le secteur, sans effet sur la qualité. Les dépenses de la Santé varient entre 11.5% et 12.5% du PIB selon différentes sources ; un chiffre élevé par rapport aux normes internationales surtout lorsqu'on tient compte de la valeur des services fournis.

(ii) Bien que le secteur public participe au financement et, dans une moindre mesure, aux services directs fournis en matière de santé, son implication est encore faible, surtout lorsqu'on la compare à d'autres Etats. De même la productivité et les résultats des dépenses publiques en matière de santé sont très inférieurs à ceux du secteur privé.

(iii) Une allocation inégale des ressources aux différents fonds d'assurance, fait que le service santé soit inégalement prodigué aux bénéficiaires de ces différents fonds. De plus, il existe des disparités considérables en ce qui concerne l'accès aux services de santé selon les revenus et les régions, ce qui affecte surtout les catégories les plus démunies de la société.

(iv) Des débours élevés à la charge des familles ; ils atteignent plus de la moitié du total des dépenses du secteur de la santé et affectent surtout les segments les plus démunis de la société.

Ce rapport est divisé en six grandes parties :

- 1- Les indicateurs démographiques et de santé ;
- 2- Les problèmes de santé ;
- 3- Les dépenses et financement de la santé ;
- 4- Les services de santé ;
- 5- Une analyse des points faibles et des points forts du secteur ;
- 6- Recommandations.

Les indicateurs démographiques et de santé

Le statut de la population libanaise en ce qui concerne la santé est un problème majeur à prendre en compte et doit faire l'objet d'une politique globale de santé. En général, les résultats concernant la santé au Liban sont acceptables avec des taux relativement bas de mortalité infantile et de mortalité parmi les moins de cinq ans, et une espérance de vie élevée. Toutefois, les indicateurs de santé relativement favorables en ce qui concerne la maternité et l'enfance cachent d'importantes disparités géographiques. Celles-ci indiquent non seulement des différences dans le domaine de la santé mais aussi dans les conditions sociales, économiques et dans le niveau de vie des différentes régions du Liban.

En dépit de la situation acceptable de la santé au Liban, il existe des domaines où des progrès restent à faire; des mesures préventives peuvent être prises afin de réduire les styles de vie malsains, susceptibles de causer des problèmes de santé. De plus, dans les années à venir, le Liban va connaître une augmentation des maladies non contagieuses liées au vieillissement de la population. Etant donné que ces maladies sont plus chères à traiter et leur prévention est plus difficile, le coût de la santé ne fera qu'augmenter et aura des répercussions sur les besoins types en matière de santé, sur leur financement et la façon de les prodiguer.

Davantage de recherches doivent être effectuées afin de mettre à jour les données, souvent désuètes, des indicateurs. Cette partie

résume les indicateurs démographiques et de santé au Liban sur la base des sources disponibles.

Le nombre d'habitants et leur distribution géographique

La population était estimée à près de 3.1 millions selon le Sondage de la Population et des Logements effectué en 1996 et à près de 4 millions (y compris 200.000 palestiniens) selon L'Etude des Conditions de Vie des Foyers en 1997. Selon le rapport de développement humain, la population au Liban a augmenté d'environ 2.4 fois en cinquante ans ; ceci est un taux relativement bas en comparaison aux taux de croissance d'autres Etats de la région comme l'Arabie Saoudite où la population a augmenté de 36 fois⁸⁸ pour la même période.

Entre 1970 et 1996, de nombreux changements ont eu lieu dans la distribution de la population par Mohafaza avec une baisse de la population dans la capitale et une augmentation dans les régions de la banlieue Est, Nord, et Sud. Toutefois, la ville de Beyrouth et sa banlieue couvrent toujours un tiers de la population libanaise⁸⁹.

La répartition par âge

La répartition de la population selon l'âge est un indicateur de santé fort utile puisqu'elle permet de dévoiler les groupes les plus vulnérables comme les personnes du troisième âge.

La répartition de la population libanaise selon l'âge a connu des changements au fil des années avec une baisse des jeunes et une augmentation des plus âgés. Près de 30% de la population avait moins de 15 ans en 1996⁹⁰, un chiffre plus bas que celui enregistré dans les Etats arabes (38%)⁹¹. Ce pourcentage a baissé d'environ 42% en 1970 à 28.4% en l'an 2000⁹². Près de 7% de la population avait plus de 65

88. *Rapport sur le développement humain arabe*, 2002, PNUD.

89. Faour et al. *Etudes sur le sondage de la population et des logements, La Population du Liban*, 2000.

90. Faour et al. *Etudes sur le sondage de la population et des logements, La Population du Liban*, 2000.

91. *Rapport sur le développement humain arabe*, 2002, PNUD.

92. Administration Centrale de Statistiques, UNICEF, *La Situation des Enfants au Liban*, 2000.

ans en 1996⁹³, un chiffre relativement élevé en comparaison avec d'autres Etats arabes. En fait, le Rapport sur le développement humain arabe montre que le Liban et la Tunisie ont le taux le plus élevé de personnes du troisième âge, de plus de soixante ans, parmi les Etats arabes. A titre de comparaison, 3% de la population qatarie avait plus de soixante ans en 2002⁹⁴.

Il est important de noter l'existence de disparités régionales concernant la répartition de la population selon l'âge avec un taux élevé de jeunes dans les régions les plus pauvres du Liban⁹⁵.

La Fertilité

Le taux général de fertilité a baissé considérablement de 4.6% en 1971 à près de 2.9% en 1996, comme indiqué par Faour et al. Ceci est reflété par une baisse du taux brut de naissance d'environ 34 pour mille en 1970 (un chiffre bien bas en comparaison avec les Etats dans la phase de pré transition) à 24 pour mille en 1996⁹⁶. Le taux général de fertilité était déjà estimé à 2.4% cinq ans avant le sondage en 1996. Le Liban connaît des variations régionales dans le taux général de fertilité (3.4% au Liban Nord et 1.7% à Beyrouth).

La baisse observée dans le taux de fertilité peut être expliquée par le mariage à un âge plus tardif, une augmentation dans le célibat des femmes et une baisse du taux de fertilité maritale. Tous ces facteurs sont influencés par des conditions économiques et sociales comme un taux de chômage élevé, de faibles revenus, et de l'émancipation de la femme du fait d'une meilleure éducation.

Le taux brut de mortalité

Le taux brut de mortalité a également baissé de 9 pour mille en 1970 à 7 pour mille en 1996. A cause des faibles taux de fertilité et de

93. Faour et al. *Etudes sur le sondage de la population et des logements, La Population du Liban, 2000.*

94. *Rapport sur le développement humain arabe, 2002, PNUD.*

95. Administration Centrale de Statistiques, UNICEF, *La Situation des Enfants au Liban, 2000.*

96. Faour et al. *Etudes sur le sondage de la population et des logements, La Population du Liban, 2000.*

mortalité, le Liban ainsi que Kuwait et la Tunisie⁹⁷ ont été classés comme des pays à un stade avancé de transition démographique.

La croissance démographique

A cause du faible taux de fertilité, la population libanaise a augmenté à un taux annuel de 1.5% entre 1970 et 1996⁹⁸. Ce chiffre est relativement bas en comparaison avec d'autres Etats de la région comme le Yémen où la croissance démographique atteint 4.1%⁹⁹.

L'espérance de vie

L'espérance de vie était estimée en 1996 à près de 71 ans (69 pour les hommes et 72 pour les femmes), un chiffre de presque 7.3 années plus élevé qu'en 1970¹⁰⁰. Il est bon de noter que la moyenne mondiale est à près de 69 ans¹⁰¹.

Notons également que la différence de trois ans pour l'espérance de vie entre les femmes et les hommes est faible en comparaison avec les taux globaux d'environ quatre ans.

Les statistiques relatives à la mortalité

La mortalité des nouveaux-nés et mortalité infantile

La mortalité des nouveaux-nés et mortalité des enfants de moins de cinq ans étaient relativement basse à 28 et 32 pour mille respectivement en 1996 et 27 et 35 pour mille respectivement en l'an

97. *Rapport sur le développement humain arabe*, 2002, PNUD.

98. Faour et al. *Etudes sur le sondage de la population et des logements, La Population du Liban*, 2000.

99. *Rapport sur le développement humain arabe*, 2002, PNUD.

100. Faour et al. *Etudes sur le sondage de la population et des logements, La Population du Liban*, 2000.

101. *Rapport sur le développement humain arabe*, 2002, PNUD.

2000¹⁰². De grandes disparités régionales existent : des taux bas sont enregistrés au Mont Liban (19 et 23 pour mille respectivement) alors que les taux sont élevés à la Bekaa (40 et 58 pour mille respectivement)¹⁰³. La majorité des décès ont lieu au cours des premiers mois de la vie.

La mortalité en phase de maternité

Le ratio de mortalité en phase de maternité a été estimé par le sondage PAPCHILD à 104/100.000 naissances vivantes et par Faour et al. à 130-155/100.000. Ces chiffres sont bien élevés en comparaison avec d'autres Etats arabes, comme le Koweït et les Emirats Arabes Unis où les niveaux atteignent moins de 5 pour 100.000.¹⁰⁴

Bien que la grande majorité des femmes accouchent dans des hôpitaux, le taux élevé de mortalité en phase de maternité suppose que les services sont mal organisés et de mauvaise qualité¹⁰⁵.

Les indicateurs des soins de santé de la maternité

Les indicateurs suivants sont tirés exclusivement du sondage PAPCHILD.

Les soins prénatals

Près de 87% des naissances ont reçu des soins prénatals au moins une fois dans les cinq années avant le sondage PAPCHILD. Les causes pour lesquelles les soins prénatals n'ont pas été reçus sont :

- l'absence de problèmes de santé (59%)
- le coût élevé des soins de santé (24%)
- une expérience préalable avec les soins prénatals (10%)
- de tels services n'étaient pas disponibles (1%)

102. Sondage PAPCHILD 1996, Sondage sur la santé de la mère et de l'enfant au Liban, et L'Administration Centrale de Statistiques, UNICEF, *La situation des enfants au Liban, 2000*.

103. Administration Centrale de Statistiques, UNICEF, *La situation des enfants au Liban, 2000*.

104. *Rapport sur le développement humain arabe, 2002*, PNUD.

105. Faour et al. *Etudes sur le sondage de la population et des logements, La Population du Liban, 2000*.

Les soins à l'accouchement

La plupart des accouchements au cours des cinq années qui ont précédé le sondage PAPCHILD ont eu lieu dans des hôpitaux (88%) et peu à domicile (12%). Parmi les accouchements qui ont eu lieu, 77% étaient naturels, 23% avec des complications. Les accouchements par césariennes représentent seulement 17% du total.

Les problèmes de santé

Avec tous les changements démographiques qui ont lieu, le Liban est actuellement dans une situation de transition épidémiologique avec un passage des maladies infectieuses aux maladies non contagieuses. Bien qu'il existe toujours de graves problèmes liés aux maladies infectieuses, les maladies chroniques et celles liées à l'hérédité (comme les maladies cardio-vasculaires, l'hypertension, diabète, et le cancer) sont désormais plus répandues au Liban. Des habitudes et modes de vie malsains sont aussi devenus plus répandus.

La charge des problèmes de santé n'est pas facile à évaluer au Liban à cause de la limitation des données disponibles.

Les nouveaux-nés

La mortalité périnatale et néonatale

La mortalité périnatale et néonatale constitue l'essentiel de la mortalité infantile au Liban. Dans une étude de l'Université Américaine de Beyrouth en 1998 sur un échantillon de 3367 naissances, la mortalité périnatale a été estimée à un taux de 22.4 pour mille (la mortalité néonatale immédiate à 6.6% et les mort-nés à 15.8%).

Le taux élevé de mortalité néonatale a également été démontré dans le sondage PAPCHILD et dans les sondages sur la Situation des enfants au Liban. La mortalité qui intervient au cours du premier mois de la vie représentait 74% et 63.7% du taux de mortalité infantile en 1996 et 2000 respectivement¹⁰⁶.

106. Sondage PAPCHILD 1996, Sondage sur la santé de la mère et de l'enfant au Liban, et L'Administration Centrale de Statistiques, UNICEF, *La situation des enfants au Liban, 2000*.

Les enfants

Les maladies infantiles

Près de 3.5% des enfants de moins de cinq ans ont souffert d'infections respiratoires aiguës en l'an 2000¹⁰⁷ et 20% des enfants de moins de 5 ans avaient une diarrhée aiguë en l'an 2000¹⁰⁸.

Le retard de croissance

Le sondage PAPCHILD a montré que 12% des enfants de moins de cinq ans souffrent de retards de croissance graves ou modérés. De grandes disparités sont recensées : de faibles taux de retard sont observés à Beyrouth et au Mont Liban (5%) et des taux élevés sont notés à la Bekaa (31%). Au Sud et à Nabatiyye les problèmes nutritionnels sont graves avec des taux de retard de croissance de 15% et 18% respectivement.

Les blessures non intentionnelles

Tout comme dans les Etats développés, les blessures sont la principale cause de mortalité infantile après la première année¹⁰⁹. Notons que dans cette étude, seules les blessures domestiques ont été analysées.

Les jeunes et adultes

Les modes de vie et comportements qui représentent un risque pour la santé

Les comportements qui représentent un risque parmi les jeunes sont prédominants comme le montre une étude effectuée dans le milieu de jeunes adhérents à l'Université Américaine de Beyrouth en 1998. Près de 89% des étudiants avaient deux comportements ou plus qui portent atteinte à leur santé. Les plus répandus sont des régimes alimentaires malsains, le tabagisme, et la consommation d'alcool.

107. L'Administration Centrale de Statistiques, UNICEF, *La situation des enfants au Liban, 2000*.

108. L'Administration Centrale de Statistiques, UNICEF, *La situation des enfants au Liban, 2000*.

109. L'Administration Centrale de Statistiques, UNICEF, *La situation des enfants au Liban, 2000*.

L'obésité

Un sondage d'un échantillon représentatif du Liban a été effectué en 1997 et a démontré des taux élevés d'excès de poids et d'obésité. Près de 535 des adultes libanais de plus de vingt ans ont un excès de poids et 17% sont obèses, résultats comparables à ceux des Etats développés.

Le tabagisme

Le tabagisme, l'une des principales causes des maladies que l'on peut éviter et l'une des principales causes de la mort précoce dans le monde, est très répandu au Liban. Une étude sur les foyers libanais a montré que 54% des adultes de plus de 18 ans fumaient en 1998 (Chidiac et al), 61% parmi les hommes et 47% parmi les femmes. Selon la même étude, le tabagisme était également élevé parmi les jeunes avec un taux de 16.4%. Une autre étude menée à Beyrouth en 1999 a montré que 36% (42% des hommes et 31% des femmes) des adultes étaient fumeurs de cigarettes et 31% fumaient le narguilé (27% des hommes et 34% de femmes).

Les maladies chroniques

Les maladies cardio-vasculaires, le diabète et le cancer sont également répandus au Liban. Les cas de cancer sont estimés à près de 3500 (par an) en 1996 avec une fréquence de 106/100.000.

Le diabète, un facteur qui favorise les maladies cardio-vasculaires, est l'une des maladies les plus répandues au Liban avec 13.1% des libanais de plus de 30 ans qui ont le diabète sans toutefois nécessiter tous de l'insuline selon les chiffres de 1995 ; ces chiffres atteignent 29% parmi les plus de 65 ans en 1998.

Les accidents de la circulation et de la route

Les accidents de la circulation et de la route sont de plus en plus un problème de la santé publique au Liban. Près de 337 décès et 3222 blessés dans des accidents de circulation et de route ont été enregistrés par la Direction Générale des Forces Internationales de Sécurité en 1996. Ces chiffres ont augmenté à 389 décès et environ 4060 blessés en 1999. L'excès de vitesse et le manque de respect des consignes de sécurité sont les principales causes des accidents de route.

Le VIH-SIDA

Le VIH/SIDA constitue un problème nouveau dans le secteur de la santé au Liban. Toutefois, selon les données disponibles, il ne constitue pas une véritable menace. Le premier cas de SIDA au Liban a été signalé en 1984 et en 2004, il y avait près de 700 cas de personnes ayant le SIDA ou infectées du virus. Notons que ces estimations pourraient bien être loin de la réalité à cause du manque de données fiable et des rapports minimisés. Bien que la fréquence du VIH/SIDA au Liban est réduite, il faut rester vigilant quant à ce problème naissant étant donné le rythme auquel la maladie se répand, la culture conservatrice de la société libanaise avec ses croyances religieuses, le tourisme de masse, et la forte émigration dans le secteur du travail.

Les dépenses et le financement du secteur de la santé

Les dépenses générales de la santé

Au Liban, les chiffres de 1998 montrent que les dépenses par tête d'habitant étaient de US\$ 499¹¹⁰ et les dépenses totales en matière de santé en pourcentage du PIB de 12.3%¹¹¹, ce qui correspond à L.L. 2.994.119 millions (l'équivalent de US\$ 1.996 milliard) en 1998¹¹². Les données montrent aussi que les dépenses en matière de santé ont augmenté entre 1997 et 1998 à un taux de 10.9 points de plus que la croissance nominale du PIB¹¹³. En 2002, les dépenses par tête d'habitant en matière de santé¹¹⁴ étaient de US\$ 568¹¹⁵, chiffre qui vient en troisième place après le Qatar (US\$ 935) et les EAU (US\$ 802) dans la région moyen orientale de l'OMS. Sur la base d'une population totale de 3.653.000 selon l'OMS, le total des dépenses sur la santé au Liban a atteint US\$ 2.075 en 2002.

110. Sur la base d'une population de 4.000.000 selon les Livres de la Santé Nationale au Liban, Décembre 2000.

111. Sur la base d'un PIB de US\$ 16.2 milliards en 1998 selon les Livres de la Santé Nationale au Liban, Décembre 2000.

112. Livres de la Santé Nationale au Liban, Décembre 2000.

113. Ammar H., *Le système de la santé au Liban et sa réforme*, OMS, 2003.

114. Définition: les dépenses totales par tête d'habitant sont le montant total de la somme des dépenses publiques sur la santé et les dépenses privées en matière de santé, OMS.

115. Statistiques de l'OMS.

Les dépenses en matière de santé en pourcentage du PIB dépassent celles de la plupart des pays en voie de développement où elles atteignent 4% à 6%¹¹⁶. Cette part du PIB est comparable à de nombreux pays développés, comme le montre le tableau 1 ci-dessous. Cependant, il est important de noter que la qualité des soins de santé et leur couverture sont de loin inférieures au Liban que dans ces pays. Les dépenses en matière de santé au Liban ont enregistré 11.5% du PIB en 2002 selon des statistiques de l’OMS alors que le PIB était à US\$ 18.1 milliards¹¹⁷.

Tableau 1: Dépenses en matière de santé en pourcentage du PIB dans un nombre de pays

Année	Allemagne	Espagne	France	Suède	Italie	Etats Unis
1980	8.7	5.4	7.3	8.8	-	8.7
1990	8.5	6.7	8.6	8.2	8.0	11.9
2000	10.6	7.5	9.3	8.4	8.2	13.1

Source: *Problèmes économiques*, # 2862, 10 Novembre 2004

En comparaison avec d’autres Etats du Moyen Orient et d’Afrique du Nord (MENA), les dépenses en matière de santé au Liban sont nettement plus élevées que la moyenne de la région MENA (tableau 2). Les dépenses par tête d’habitant au Liban sont près quatre fois supérieures à celles de Jordanie ou de Tunisie alors que les indicateurs de santé au Liban ne sont pas vraiment supérieurs. La mortalité infantile en Jordanie et en Tunisie par exemple, est la même qu’au Liban et l’espérance de vie n’est que légèrement meilleure.

Bien que ces dépenses élevées ne se traduisent pas par des indicateurs exceptionnels, il faut toutefois noter que le Liban a enregistré des progrès considérables au fil des années.

Au Liban, le secteur privé constitue une part importante du total des dépenses en matière de santé en pourcentage du PIB ; il constitue 9.9%

116. Le système libanais de santé, 2000.

117. Le chiffre du PIB, soit US\$ 18.1 milliards a été calculé par le CRI sur la base des chiffres de 2002 publiés par l’OMS: PIB par tête d’habitant de US\$ 4.956 (à un taux de change moyen, c’est-à-dire non ajusté pour la parité du pouvoir d’achat), et population de 3.653.000.

du PIB selon des données de 1998¹¹⁸. Ce chiffre est en fait confirmé par le tableau 2 ci-dessous qui est basé sur une autre source (Indicateurs de développement mondial, Banque Mondiale). Ce pourcentage du secteur privé est le plus élevé parmi tous les pays à revenu moyen supérieur de la région comme le montre le tableau 2 ci-dessous.

Tableau 2: Comparaison Internationale des: dépenses de santé par tête d'habitant et en % du PIB

Pays ou région	PIB par tête d'habitant (USD)	Dépenses de santé par tête d'habitant (USD)	Dépenses de santé en % du PIB		
			Total %	Sources Publiques %	Sources Privées %
Yémen (1997)	449	19	5.0	1.5	3.5
Egypte (1998)	1,016	38	3.7	1.6	2.1
Maroc	1,241	49	4.0	1.3	2.7
Jordanie	1,475	136	9.1	5.2	3.8
Iran	1,776	101	5.7	2.4	3.3
Tunisie	2,001	105	5.9	3.0	2.9
Liban (1998)	4,045	499	12.4	2.3	9.9
MENA (1994)	5,608	116	4.8	2.6	2.2
Asie du Sud et le Pacifique	970	28	3.5	1.5	2.0
OCDE (1994)	24,930	1,827	8.3	6.5	1.8

Source: Indicateurs de développement mondial, Banque Mondiale
Shiber G, Maida A, Health Affairs Vol (3)

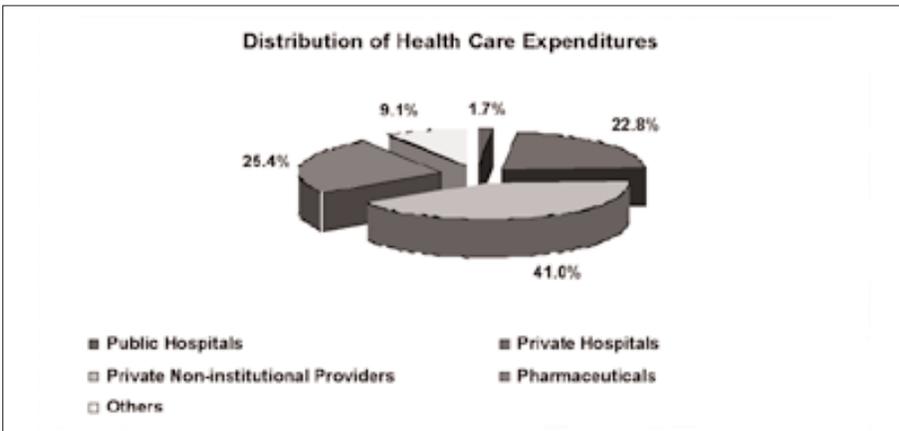
Les sources de financement de la santé

Au Liban, les sources privées constituent la part la plus importante des sources de financement de la santé, soit près de 80% du total des fonds disponibles. Les débours des foyers contribuent pour 69.74% du financement privé des soins de santé, les sources publiques ne constituant que 17.98% et les donateurs internationaux

118. Lebanon National Health Accounts 1998, Décembre 2000.

1.96% ¹¹⁹ (schéma 1). Selon deux autres sources, Le système libanais de santé¹²⁰ et l'ESCWA «L'impact des variables économiques sur la dimension sociale du développement : l'éducation et la santé»¹²¹, le secteur public contribuerait à une plus grande part (près de 28%) du financement de la santé. Une explication de ces différences serait que les Livres de la Santé Nationale au Liban ont omis la couverture par le gouvernement de ses employés pour le calcul de ce montant. Selon des chiffres plus à jour fournis par l'OMS, les dépenses générales du gouvernement pour le secteur de la santé¹²² ont atteint, en 2002, 30.1% du total des dépenses alors que la balance restante (69.9%) était couverte par des sources privées.

Schéma 1: Les Dépenses du secteur de la santé selon les sources de fonds



Source: Livres de la Santé Nationale au Liban 1998: principaux résultats

119. - ibid.

120. *Le système libanais de santé 2000.*

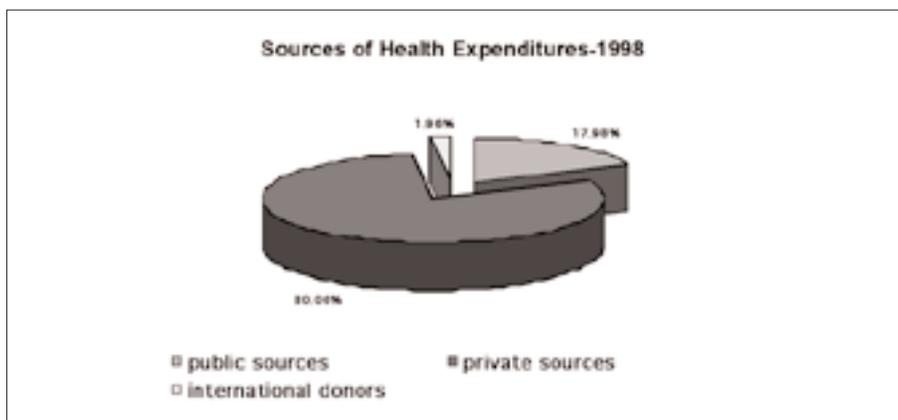
121. L'impact des variables économiques sur la dimension sociale du développement: «l'éducation et la santé», 2005.

122. Définition: les dépenses publiques pour le secteur de la santé sont la somme de frais payés pour la santé par les taxes, les contributions de la sécurité sociale et les sources externes (sans compter doublement les transferts du gouvernement à la sécurité sociale et les fonds hors budget), OMS.

En bref, un lourd fardeau a été placé sur le secteur privé pour ce qui est du financement des soins de santé et la contribution du secteur public est relativement faible. De plus, cette contribution est non seulement faible mais elle représente le seul rôle du gouvernement dans le secteur de la santé.

Pour ce qui est de l'apport de soins de santé, le secteur public représentait moins de 2% alors que le secteur privé supportait la plus grande part avec 89% et les autres sources le solde (schéma 2)¹²³.

Schéma 2: Répartition des dépenses en matière de santé



Source: Livres de la Santé Nationale au Liban 1998: principaux résultats

Les dépenses en matière de santé sont en général soit financées par des contributions directes des bénéficiaires, ou de leurs patrons, ou par des taxes, ou par les deux. Pour ce qui est du Liban, on peut distinguer quatre types d'agents de financement, et leurs programmes correspondants, comme suit :

- **Le gouvernement** : le ministère de la santé et le ministère des affaires sociales

- **La Sécurité Sociale** :

- La caisse nationale de sécurité sociale (CNSS)

- La coopérative des fonctionnaires

123. Livres de la Santé Nationale au Liban 1998, Décembre 2000.

- Les forces de sécurité (les membres en uniforme) y compris l'armée, les forces de sécurité intérieure (FSI), la sûreté générale, et la sécurité de l'état.
- **Les entreprises privées**
- **Les foyers**

Les dépenses publiques

Comme susmentionné, la contribution publique au financement des dépenses du secteur de la santé a atteint près de 30% du total des dépenses en matière de santé en 2002, selon l'OMS. Ce chiffre est bien bas en comparaison avec d'autres Etats. Le tableau 3 ci-après montre la participation du gouvernement au financement de la santé dans une sélection d'Etats développés.

Tableau 3: Pourcentage du financement par le gouvernement des dépenses de la santé dans une sélection d'Etats

Année	Allemagne	Espagne	France	Suède	Italie	Etats Unis
1980	78.7	79.9	-	89.4	92.5	41.5
1990	76.2	78.7	76.6	83.6	89.9	39.6
2000	75.0	71.7	75.8	80.9	85.0	44.2

Source: Problèmes économiques, # 2862, 10 Novembre 2004

En bref, l'implication du gouvernement dans le secteur de la santé pour ce qui est du financement et de l'apport de services de santé, est faible surtout en comparaison avec d'autres Etats. Toutefois, le taux d'augmentation dans les dépenses de la santé publique est plus élevé que la croissance réelle moyenne du PIB¹²⁴. Cependant, ceci n'a pas d'impact considérable sur la qualité des services dans le secteur de la santé et sur le statut de la santé de la population.

124. Ammar W., Jokhadar A., Awar M., Economie de Santé, La réforme du secteur de la santé au Liban, *Journal Médical Libanais*, Volume 46 (6).

Les dépenses en termes de santé sont en général financées soit par des contributions directes des bénéficiaires (et de leur patron) ou par des taxes soit par les deux. Dans le cas du Liban, on peut distinguer quatre types d'agents de financement, et leurs programmes correspondants, comme suit (tableau 4) : deux du côté publique et deux du côté privé.

Tableau 4: Les programmes de sécurité et les ministères correspondants qui les supervisent

Du côté publique (ou parapublique)

I. Sécurité Sociale

La Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS)

La Coopérative des Fonctionnaires

Les Forces de Sécurité (les membres du personnel en uniforme):
l'Armée, les Forces de Sécurité Interne (FSI), la Sûreté Générale (SG),
et la Sécurité de l'Etat

II. Gouvernement

Le ministère de la santé

Le ministère des affaires sociales

Du côté privé

III. Les entreprises privées

IV. Les foyers

Source: L'Impact du coût des soins de santé sur le droit à la santé au Liban, 1999

Sur la base du tableau ci-dessus, il y a cinq sources de sécurité médicale du côté public. Ces programmes opèrent, en fait, sous la supervision de différents ministères ou institutions publiques qui utilisent ces programmes principalement pour financer des services de santé, et, dans de rares cas, pour produire de tels services (tableau 5). Chacun de ces programmes s'adresse à un différent groupe social et à son propre mode de fonctionnement. Cette structure fragmentée qui appartient à chaque programme se traduit une qualité variable des services de santé fournis et leur coût correspondant.

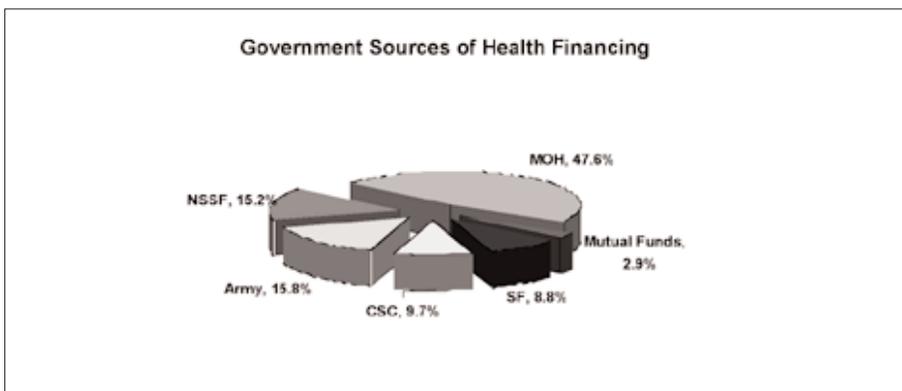
Tableau 5: Les programmes de sécurité publique et les ministères correspondants qui les supervisent

Programme	Ministère
Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS)	Ministère du travail
La Coopérative des fonctionnaires civils et la sécurité de l'état	Présidence du conseil des ministres
FSI et sûreté générale	Ministère de l'intérieur
L'armée	Ministère de la défense
Le ministère de la santé	Ministère de la santé
Le ministère des affaires sociales	Ministère des affaires sociales

Source: Livres de la Santé Nationale au Liban, 1998 et la Taille du Secteur Public, 2002

Le budget du gouvernement alloué à la santé est réparti sur plusieurs agences publiques comme suit : Ministère de la santé (47.6%), Caisse Nationale de Sécurité Sociale (15.2%), l'Armée (15.8%), la Coopérative des Fonctionnaires (9.7%), les Forces de Sécurité Internes (8.8%) et les fonds des mutuelles (2.9%) (Schéma 3)¹²⁵.

Schéma 3: Les Sources Gouvernementales du Financement de la Santé



Source: Ammar W. Le système de santé et la réforme du secteur au Liban, OMS, 2003

125. Ammar W., Le système de santé et la réforme du secteur au Liban, OMS, 2003.

*La couverture des fonds**1- La sécurité sociale****La couverture de la sécurité***

Près de la moitié (45.9%) des foyers libanais bénéficient d'une forme de sécurité médicale, soit sociale ou privée¹²⁶. Ce chiffre connaît des disparités régionales : Beyrouth a le plus haut pourcentage de foyers couverts (53.2%) et la Bekaa le plus bas (36.4%).

Tableau 6: Formes de Programmes de sécurité médicale et le pourcentage de population couvert par chacun

Forme de sécurité	Pourcentage de Foyers Couverts ¹²⁷
Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS)	17.8%
Coopérative des Fonctionnaires	4.5%
Les militaires	8.1%
La sécurité privée	8.3%
Autres Types ¹²⁸	10.7%
Total couvert	45.9%
Manquant	1.8%
Total Non couvert	52.3%
Total	100%

Source: Sondage sur les dépenses nationales des foyers pour la santé, 1999.

La CNSS couvre la plus grande partie des foyers libanais, 17.8% (tableau 6), ce qui reste un faible pourcentage (3.2% d'entre eux ont

129. *Sondage sur les dépenses nationales des foyers pour la santé, 1999.*

127. *Le total de population couverte, 45.9%, a été obtenu en déduisant le pourcentage de la population couverte et les réponses manquantes de 100% plutôt qu'en ajoutant les pourcentages des individus couverts en fonction des programmes précis.*

128. *Cette catégorie comprend tous les types de sécurité autre que la sécurité personnelle (individuelle ou par foyer), c'est-à-dire ceux fournis au travail ou à l'université.*

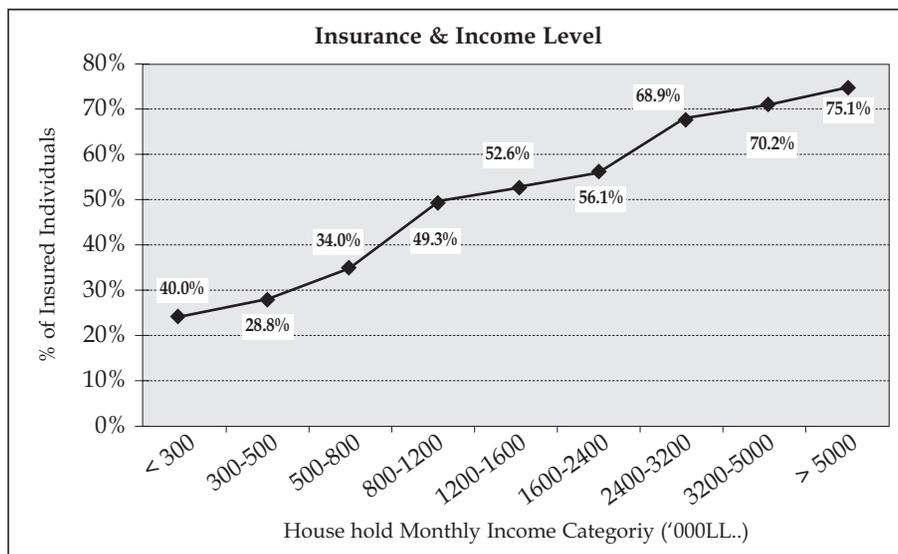
une assurance complémentaire)¹²⁹. En fait, ce chiffre, 17.8%, est considérablement différent de l'affirmation souvent citée que la CNSS couvre près d'un tiers de la population. La couverture de ce programme varie également d'une région à une autre ; elle est plus élevée à Beyrouth et au Mont Liban (23.8% et 23.9% respectivement) et plus faible à Nabatiyye (10.2%). Ce résultat est typique puisque les villes incluent une plus grande concentration d'entreprises et de compagnies.

La Coopérative des Fonctionnaires couvre 4.5% de tous les foyers libanais. Contrairement à la CNSS, la couverture est concentrée dans les Mohafazats plus que dans la capitale Beyrouth (8.5% à Nabatiyye contre 3.2% à Beyrouth). Il en va de même pour la couverture du programme des militaires et forces de sécurité : 3.8% des foyers à Beyrouth contre 12.7% dans la Bekaa. Quant à la sécurité privée, le tableau 6 indique que 8.3% des foyers participent à ce programme. Toutefois, ce chiffre inclut des personnes ayant une autre couverture, comme celle de la CNSS. Ainsi, en retirant les effets des autres types de couverture, la sécurité privée seule couvre 7.6% des foyers libanais avec la plus forte proportion à Beyrouth (15.2%) et la plus basse à Nabatiyye (1%).

En fait, le Sondage sur les dépenses nationales des foyers pour la santé montre une corrélation positive entre le niveau de revenu et la couverture de la sécurité. Le schéma 4 ci-dessous montre que par exemple, 28.8% de la population dont le revenu mensuel par foyer est entre L.L. 300.000 et L.L. 500.000 est couverte. Ce chiffre augmente à 75.1% pour les individus dont le revenu mensuel par foyer est plus de L.L. 5.000.000.

129. *Sondage sur les dépenses nationales des foyers pour la santé, 1999.*

Schéma 4: Couverture par rapport au niveau de revenu



Source: Sondage sur les dépenses nationales des foyers pour la santé, 1999

La CNSS

La CNSS qui opère sous la supervision du Ministère du Travail, s'adresse aux citoyens libanais qui sont travailleurs et employés dans le secteur privé non agricole, des employés permanents dans le secteur agricole, les employés des institutions publiques et offices indépendants qui ne sont pas soumis au service civil, les enseignants des écoles publiques, les chauffeurs de taxis, les vendeurs de journaux, et les étudiants universitaires¹³⁰.

La couverture de santé de la CNSS comprend les allocations de maladie et de maternité jusqu'à 90% du coût d'hospitalisation, et 80% des honoraires des médecins, à l'exception des soins dentaires. Les accidents de travail et la santé qui a rapport au métier ne sont pas couverts ni par la CNSS ni par le ministère de la santé. La CNSS

130. Ce champ de couverture de la CNSS était basé sur 'Le système libanais de santé 2000'.

dépend des contributions de trois sources individuelles : les patrons, les employés et le Gouvernement. Les patrons paient 21.5%¹³¹ du salaire de chaque employé (7% pour la santé, 8.5% pour les indemnités de fin de service et 6% pour les allocations familiales) ; l'employé paie 2%¹³² de son salaire et le Gouvernement apporte 25%¹³³ au salaire de chaque employé comme contribution à la Caisse. Sur la base de ces chiffres, nous pouvons déduire que la CNSS est principalement financée par des sources privées, bien qu'elle soit une institution publique.

Le nombre de bénéficiaires de la CNSS a augmenté de façon constante au cours des dix dernières années pour atteindre près de 489 mille¹³⁴ adhérents à la fin 2004, contre seulement 240 mille en 1995¹³⁵. Cette augmentation a, en partie, été suscitée par une augmentation du nombre de déclarations établies par les entreprises du secteur privé ; toutefois, elle a été, en grande partie, attribuée à une augmentation dans le nombre de certaines catégories socio économiques spéciales dont les taux de contribution sont subventionnés par le budget du gouvernement, comme par exemple les chauffeurs de taxi, les pêcheurs, et les maires. De plus, une nouvelle catégorie a été ajoutée en 2003 ; il s'agit des adhérents volontaires dont le nombre a atteint près de 33 mille bénéficiaires à la fin 2004. En dépit de cette augmentation rapide dans le nombre de membres de la CNSS, la population active y est toujours mal représentée puisque les membres (489 mille à la fin 2004) constituent moins de 50% de la population active, estimée à près d'un tiers de la population totale.

Notons aussi que le programme de la CNSS inclut aussi les individus bénéficiaires autre que les membres eux-mêmes, comme l'épouse et les enfants (de moins de seize ans)¹³⁶ ; ceci conduit à un ratio de dépendance (bénéficiaire/membre) de 3.5¹³⁷ en 1998. Le nombre de bénéficiaires de la CNSS a atteint 1.200.000 en 1999¹³⁸.

131. *Le système de retraite libanais*, Antoine Wakim, Juin 2004.

132. *Le système de retraite libanais*, Antoine Wakim, Juin 2004.

133. *Le système libanais de santé* 2000.

134. La CNSS, Un bref bilan, Août 2005.

135. La CNSS, Un bref bilan, Août 2005.

136. Cette identification des bénéficiaires est basée sur «*Le système libanais de santé*», 2000.

137. *Le système libanais de santé*, 2000.

138. «*La taille du secteur public*», L'Institut de Consultation et de Recherche, 2002.

Toutefois, en analysant le tableau 6 ci-dessus, qui montre que les bénéficiaires de la CNSS représentent 17.8% de la population, on peut déduire que le nombre de personnes couverts par ce programme est un peu au-delà de 700.000. Cette déduction contredit considérablement le chiffre de 1.200.000 mentionné dans «La taille du secteur public».

La CNSS couvre une population relativement jeune puisque les retraités sont exclus du plan de couverture de la CNSS. Cela déplace le fardeau du coût de la santé au ministère de la santé qui finance la couverture de nouveaux bénéficiaires qui sont plus âgés (avec plus de problèmes coûteux) et en général plus pauvres¹³⁹.

La Coopérative des fonctionnaires

La Coopérative des Fonctionnaires couvre tous les employés permanents du secteur public qui sont soumis au code du Service civil. La Coopérative couvre 90% des frais d'hospitalisation mais seulement 75% des honoraires des médecins, médicaments et frais de traitements dentaires. De plus, elle couvre 75% des frais d'hospitalisation des membres de la famille des fonctionnaires, 50% des honoraires de leurs médecins, et de leurs médicaments. La Coopérative est financée en déduisant 3%¹⁴⁰ du salaire du fonctionnaire avec le solde fourni par le Gouvernement. La Coopérative utilise un multiplicateur de 6¹⁴¹ pour estimer le nombre de bénéficiaires. En 1998, le nombre d'adhérents a atteint 65.000 et celui des bénéficiaires 325.000 selon Le Système Libanais de Santé.

Les Forces de Sécurité

La couverture des forces de sécurité est canalisée par différents fonds : l'Armée, les FSI, la Sûreté générale et la Sécurité de l'Etat. Elle comprend tous les membres en uniforme avec les personnes qui dépendent d'eux. Ce programme est le plus généreux ; il paie tous les frais d'hospitalisation et les frais médicaux du membre lui-même, 75%

139. Ammar H., *Le système de la santé au Liban et sa réforme*, OMS, 2003.

140. Selon le Syndicat des Enseignants d'Ecoles Secondaires

141. *Le système libanais de santé*, 2000.

Ce chiffre vaut pour 1995 lorsque le nombre d'adhérents atteint les 500.000 et celui des bénéficiaires atteint 300.000. Toutefois, ce multiplicateur est tombé à 5 en 1998 selon les chiffres de cette année là.

des frais de l'épouse et des enfants et 50% pour les parents qui dépendent d'eux. De plus, ce programme comprend le traitement à l'étranger. Pour ce qui est du financement, chaque bénéficiaire paie mensuellement L.L.1000¹⁴² en guise de cotisation et le solde est payé par le gouvernement. Selon le Système Libanais de Santé, 2000, le total du nombre de bénéficiaires des fonds des forces de sécurité était de 533.340 en 1998, 113.363 d'entre eux étaient des membres. Toutefois, «La Taille du Secteur Public» estimait ce nombre à 394.000.

2- Le ministère de la santé

Le ministère de la santé agit en tant que filet de sécurité qui couvre la population qui ne bénéficie d'aucun système d'assurance. Ce but est de fournir un accès généralisé aux services de santé. Son budget est essentiellement consacré aux remboursements en termes de soins de santé privés, notamment aux hôpitaux privés et autres fournisseurs qui, en gros, accaparent soixante quinze à quatre vingt cinq pour cent du budget¹⁴³.

Le Ministère couvre la grande partie des coûts d'hospitalisation et les traitements prescrits dans le secteur privé de la santé pour tout citoyen qui n'a pas de couverture, sociale ou privée. Il est théoriquement responsable de fournir des services de santé pour 52.3% des foyers au Liban¹⁴⁴.

Cette couverture est indépendante du revenu et des avoirs de l'individu. Avant 1992, le ministère de la santé couvrait 100% des factures de santé ; par la suite, ce pourcentage a baissé à 85% de la facture¹⁴⁵, le reste étant couvert par le bénéficiaire des services de santé. Toutefois, les patients paient souvent plus que les 15% prévus à cause de l'exclusion non déclarée de certains services du champ de couverture, ou à cause de l'inclusion de frais supplémentaires, comme les honoraires des médecins. Ces pratiques sont, bien entendu, le résultat d'un manque de contrôle et le manque de critères clairement uniformisés auxquels tous les fournisseurs de services médicaux se conforment.

142. *Taille du Secteur Public, Institut de Consultation et de Recherche, 2002.*

143. *Livres de la Santé Nationale au Liban 1998, Décembre 2000.*

144. *Sondage sur les dépenses nationales des foyers pour la santé, 1999.*

145. *Taille du Secteur Public, 2002, et, Livres de la Santé Nationale au Liban 1998, Décembre 2000.*

Le ministère de la santé a été la principale source de financement des services de santé pour assurer des soins de santé équitablement à tout le monde au Liban. Les dépenses du Ministère de la santé sont classées en trois catégories principales : l'hospitalisation, les salaires, et les produits pharmaceutiques, en plus d'autres dépenses comme les salaires du ministère de la santé (6%-7%). La plus grande part des dépenses du ministère de la santé, comme mentionnée, est allouée à l'hospitalisation. Ce pourcentage semble élevé puisque le Ministère est théoriquement responsable d'assurer toutes les personnes non couvertes. La catégorie hospitalisation comprend tous les services curatifs comme la chirurgie, les soins infirmiers, et les services de laboratoire. Cette catégorie comprend aussi des soins de santé très onéreux, notamment le traitement de maladies aiguës et chroniques comme les opérations à cœur ouvert, les dialyses de reins, le traitement du cancer, et les médicaments pour des maladies chroniques ou des services ambulatoires de haute technologie comme le RIM ou le CT scanner.

Dans l'ensemble, le budget du ministère de la santé a augmenté de L.L.274.000 millions en 2000, à 360.250 millions en 2005 comme le montre le tableau 7. En termes de pourcentage du PIB¹⁴⁶, le budget a augmenté de 1.1% en 2000 à 1.2% en 2005. Le budget de l'Etat a été la principale source de financement du ministère de la santé. L'augmentation de la part allouée au ministère de la santé dans le budget de l'Etat a été constante sur la période 2000-2005 comme le montre le tableau 7 ci-dessous. Le ministère reçoit aussi des subventions d'organisations internationales ; toutefois, ces subventions ne sont pas régulières et représentent seulement une part minime des dépenses du ministère.

Notons que si le service de la dette était exclu du budget de l'Etat, la part du budget du ministère s'élèverait à 5.6% en 2001 et 6.8% en 2004.

146. 2005 Budget du Gouvernement.

Tableau 7: Les budgets alloués à l'état et au ministère de la santé

Année	Budget de l'état (millions de L.L.)	Budget du ministère de la santé (millions de L.L.)	Pourcentage
2000	8, 590,000	274,000	3.2%
2001	9, 900,000	315,274	3.2%
2002	9, 375,000	289,526	3.1%
2003	8, 600,000	285,130	3.3%
2004	9, 380,000	344,613	3.7%
2005	9, 575,000	360,250	3.8%

Source: *Budgets Gouvernementaux (2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005)*

Selon «Lebanon National Health Accounts», le ministère de la santé a connu un excédent en 1995 mais est passé, de 1996 à 1998, par des périodes successives de déficit puisque les dépenses réelles/effectives ont excédé celles prévues par le budget. Ceci est dû au fait que le budget alloué par le Gouvernement au ministère de la santé n'est, d'ordinaire, pas suffisant pour couvrir les dépenses réelles du ministère.

Entre 1995 et 1998, le déficit a atteint un maximum en 1997, soit 60.6% du budget alloué selon «Lebanon National Health Accounts». En 1998, la situation s'est quelque peu améliorée pour atteindre 10.1% du budget alloué. En fait, ces déficits affectent surtout les fournisseurs de services de santé (les hôpitaux) ; le ministère répond à ces déficits en ajournant les paiements dus et par conséquent, ses obligations se sont accumulées au fil des années. Après l'an 2000, l'écart entre les dépenses réelles et celles prévues par le budget avait tendance à baisser.

Les déficits encourus peuvent être expliqués par différents facteurs comme suit :

- Les engagements du ministère qui ne font qu'augmenter vis-à-vis d'une couverture de services de santé coûteux pour plus de 50% de la population.

- Le fait que la population a de plus en plus conscience de la couverture considérable par le ministère de frais d'hospitalisation dans

les hôpitaux privés. Ceci encourage les fournisseurs et les consommateurs à fournir et demander des soins chers. Le consommateur n'a pas intérêt à se limiter à des visites de premiers soins.

- L'incapacité du ministère à restreindre les frais hospitaliers. En fait, les déficits du ministère touchent surtout les fournisseurs des services de santé (hôpitaux), puisque le ministère répond à ces déficits en ajournant les paiements dus et par conséquent, ses obligations s'accumulent au fil des années.

- Le manque de contrôle des coûts réels des services de santé, ainsi que la couverture limitée des assurances sociales résultent en un transfert du fardeau de la facture sur le ministère pour des interventions coûteuses¹⁴⁷. A titre d'exemple, un patient qui paie les frais d'une consultation, honoraires, médicaments, et examens médicaux ; si ces frais qu'il a payé sont équivalents à ceux fixés par la CNSS pour les services obtenus, il/elle recevra 80% du montant total payé, mais pas avant cinq ou six mois. En pratique, il est rare que les patients paient pour les services médicaux reçus beaucoup plus que les prix fixés par la CNSS résultant en une compensation bien moindre que 80%.

L'inefficacité du financement par le ministère de la santé peut en fait être expliqué par plus d'un facteur :

- Comme le montre le tableau 8 ci-dessous, l'hospitalisation et les opérations effectuées le même jour constituent le gros, soit 70%, des dépenses du ministère de la santé pour les soins curatifs.

- Près d'un cinquième des dépenses du ministère de la santé sur les soins curatifs est consacré à des problèmes de santé spécifiques comme les opérations à cœur ouvert, les dialyses et les greffes de reins, la chimiothérapie, et les brûlures (tableau 8). Bien que ces soins constituent une part importante du budget du ministère de la santé, ils concernent peu de personnes. De plus, on a estimé, en 1998, à 0.2% le pourcentage de population qui bénéficie de 23% du budget du ministère de la santé pour trois problèmes spécifiques (dialyse et greffe des reins, traitement du cancer, et opérations à cœur ouvert). Ces chiffres surprenants soulèvent le problème de la priorité de couverture des patients selon la gravité de leur cas. Bien que des

147. Ammar H., *Le système de la santé au Liban et sa réforme*, OMS, 2003.

patients atteints de maladies mortelles, comme le cancer, aient peu de chances de survie, il faut leur prodiguer des soins spéciaux et assurer le financement adéquat même si leurs traitements sont excessivement coûteux et peuvent s'étendre sur de longues périodes.

Tableau 8: Catégories des dépenses du ministère de la santé pour les soins curatifs

Catégorie	1996	1997	1998
Hospitalisation	69%	70%	67%
Chirurgies effectuées le même jour	0%	0%	3%
Les soins infirmiers	10%	10%	11%
Physiothérapie	0%	0%	0%
Prothèses	0%	0%	0%
Radios en Laboratoire, CT Scanner & RIM	2%	2%	1%
Opération à Coeur ouvert, dialyse et greffe des reins, brûlures et chimiothérapie	20%	18%	17%
Total	100%	100%	100%
Part des dépenses pour les soins curatifs du total des dépenses du ministère de la santé	77%	78%	75%

Source: «Lebanon National Health Accounts» 1998, Décembre 2000 (ajustés par le CRI)

Les dépenses privées

1- L'assurance privée

Comparé à d'autres Etats, le Liban a un secteur privé d'assurance relativement bien développé. Le Ministère de l'Economie a enregistré 91 compagnies d'assurance privées, selon le Système Libanais de Santé ; 67 d'entre elles sont libanaises. Les bénéficiaires souscrivent à une assurance privée pour avoir soit une police d'assurance globale ou complémentaire. La première se réfère à une police d'assurance santé autonome qui couvre un vaste champ d'avantages y compris les frais d'hospitalisation et de traitement médical hors hôpital, ainsi que les médicaments. Quant aux polices complémentaires, elles sont utilisées pour combler un manque dans les avantages fournis par la sécurité sociale.

Une part de la facture concernant la santé est couverte par l'assurance privée à laquelle souscrivent, dans la plupart des cas, des

individus plutôt que des entreprises privées. Le pourcentage d'individus entièrement couverts par une assurance privée est autour de 8%¹⁴⁸ et par une assurance complémentaire, 4,6%¹⁴⁹. En 1998, l'Agence Centrale de la Statistique estimait à 464.000 (dont 116.000 ont une assurance dont les cotisations sont payées pour moitié par l'entreprise) les individus ayant souscrit à une assurance privée ; toutefois, ce chiffre était de 473.000 (dont 173.000 ont une assurance dont les cotisations sont payées pour moitié par l'entreprise) selon les estimations de MedNet¹⁵⁰.

L'on croit généralement que les compagnies d'assurance privées manquent de transparence. Elles demandent généralement à leurs bénéficiaires d'obtenir la couverture du ministère de la santé pour des cas graves comme les opérations chirurgicales du cœur et la chimiothérapie, voire même pour des cas ordinaires. Le ministère de la santé n'a pas accès à des données pour vérifier si le demandeur a une assurance ou pas. Le manque de moyens de réglementation du ministère de la santé, la multitude de fonds publics et de ministères concernés, et le manque de cadre qui coordonne les différentes sources de financement (qu'elles soient publiques, quasi publiques, ou privées) mènent à un système de séparation étanche entre les dites sources.

Le marché de l'assurance est très fragmenté avec 9% des compagnies qui déclarent des primes entre US\$5 et 50 millions, 49% entre US\$ 1 et 4 millions et d'autres moins de US\$ 1 million. Deux approches ont été suivies par «Lebanon National Health Accounts»¹⁹⁹⁸ pour estimer les primes des compagnies d'assurance puisque celles-ci ne dévoilent pas, d'ordinaire, ces données.

- **Approche 1** (l'approche de bas vers en haut) : inclut ce que les entreprises dépensent directement pour assurer la santé de leurs employés et utilise les données de MedNet et du sondage des foyers. Cette approche a estimé les primes à L.L. 362 milliards en 1998 selon «Lebanon National Health Accounts».

148. Livres de la Santé Nationale au Liban, Décembre 2000, Le système libanais de santé, 2000, Sondage sur les dépenses nationales des foyers pour la santé, Octobre 2001.

149. Livres de la Santé Nationale au Liban, Décembre 2000.

150. *Le système libanais de santé*, 2000.

- **Approche 2** (l'approche d'en haut vers le bas) : utilise le sondage des foyers pour estimer le total des paiements des foyers pour toute prime d'assurance moins ce qu'ils paient pour la CNSS et autres fonds sociaux, plus ce que les entreprises paient pour l'assurance privée. Cette méthode a donné une estimation de L.L. 334 milliards. En ajoutant les L.L. 44 milliards que les entreprises paient directement pour les services de santé de leurs employés, cette approche donne un résultat semblable à celui de la première approche en 1998, toujours selon «Lebanon National Health Accounts».

Quant aux dépenses associées et reliées aux compagnies d'assurance, les dépenses administratives sont élevées, soit 50% des primes. Les compagnies d'assurance paient également 11% des primes d'assurance en taxes au ministère de l'Economie, et doivent déposer 40% de leurs primes comme garantie en faveur du ministère de l'Economie¹⁵¹.

2- Les débours privés

Les débours des foyers représentaient, en 1998, un total de L.L.2.088 milliards, soit 69.74%¹⁵² du total des dépenses du secteur de la santé. Selon des données plus récentes fournies par l'OMS, les débours dans le secteur de la santé ont atteint, en 2002, 80% des dépenses privées du secteur de la santé. Ceci se traduit par 55.92%¹⁵³ du total des dépenses du secteur dans la même année. Toutefois, nous n'avons pas de détails sur la répartition de ce chiffre, par conséquent l'analyse suivante sera basée sur «Lebanon National Health Accounts». En tout cas, les deux sources montrent une contribution très élevée des débours des foyers.

En moyenne, un foyer libanais débourse L.L.2.609 millions¹⁵⁴ par an sur les soins de santé. Ce chiffre se traduit par 14.1% du total des dépenses des foyers par an, en deuxième place après la nourriture¹⁵⁵. Les foyers dépensent une part importante de leur budget sur la santé.

151. *Le système libanais de santé*, 2000.

152. *Livres de la Santé Nationale au Liban*, Décembre 2000.

153. Selon les statistiques de l'OMS, les dépenses privées dans le secteur de la santé constituaient 69.9% du total des dépenses du secteur en 2002 (Voir p.5). Comme les débours constituent 80% des dépenses privées dans le secteur de la santé, ce montant représente 55.92% du total des dépenses du secteur de la santé.

154. Sondage sur les dépenses nationales des foyers pour la santé, Octobre 2001.

155. Sondage sur les dépenses nationales des foyers pour la santé, Octobre 2001.

Toutefois, cette part n'est pas répartie équitablement : les familles pauvres dépensent une plus grande partie de leur budget sur la santé que les familles aisées. Les plus démunis (revenu mensuel de moins de L.L. 300.000 L.L.) dépensent près d'un cinquième de leur revenu sur la santé, contrairement aux riches (revenu mensuel de plus de L.L. 5.000.000) qui dépensent moins d'un dixième, comme le montre le tableau 9 ci-dessous.

Tableau 9: Part des dépenses des foyers consacrée à la santé

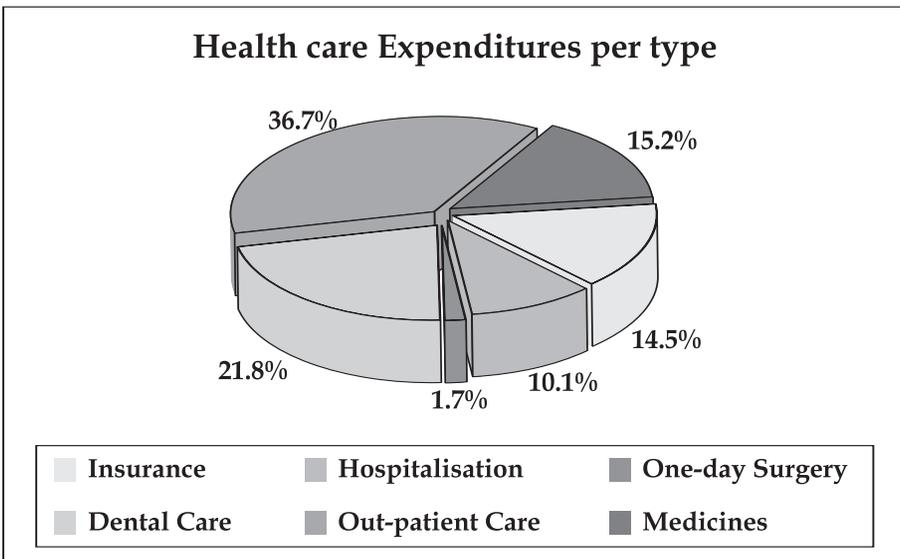
Catégorie de revenu ('000LL)	Pourcent
Moins de 300	19.86%
300-500	17.96%
500-800	16.07%
800-1200	14.78%
1200-1600	14.02%
1600-2400	14.14%
2400-3200	11.36%
3200-3500	10.68%
5000 et plus	8.05%
Tous les foyers	14.06%

Source: Sondage sur les dépenses nationales des foyers pour la santé, Octobre 1999.

Il existe également une corrélation entre le revenu des foyers et le montant des dépenses sur la santé. Cela montre également des débours inégaux par région. Les foyers au Mont Liban dépensent deux fois plus sur la santé que les foyers au Liban Nord (L.L. 3,518.000 contre L.L. 1.870.000).

Les dépenses des foyers dans le secteur de la santé sont divisées en six catégories différentes, la plus grande part concerne les soins hors de l'hôpital (36.7%¹⁵⁶) (Schéma 5). Sur la base de la classification présentée dans «Le Sondage sur les dépenses nationales des foyers pour la santé», la catégorie des soins hors hôpital inclut les médicaments. Si ceux-ci étaient exclus de cette catégorie et ajoutés à la catégorie médicaments, la part totale des «Médicaments» dans les dépenses des foyers pour la santé serait alors de 26.8%¹⁵⁷. Ce chiffre remarquablement élevé soulève le problème des produits pharmaceutiques au Liban qui, en tant que composant du secteur de la santé, doit être examiné sérieusement lors d'un programme de réforme de tout le secteur.

Schéma 5: Les dépenses moyennes des foyers pour la santé par type



Source: Sondage sur les dépenses nationales des foyers pour la santé, Octobre 2001

156. Sondage sur les dépenses nationales des foyers pour la santé, Octobre 2001.

157. Sondage sur les dépenses nationales des foyers pour la santé, Octobre 2001.

Il est important de noter que des 69.5 dépensés par les foyers sur la santé, 97% sont dépensés sur le secteur privé, 2% sur le secteur des ONG, et 1% seulement sur le secteur public¹⁵⁸.

Les services de santé disponibles

Cette partie donne des informations sur les services de santé fournis au Liban abordant essentiellement la disponibilité, l'organisation et la performance des services. Au Liban, les services de santé sont largement dominés par le secteur privé.

Les hôpitaux

Un excès d'offre

Le nombre d'hôpitaux au Liban est estimé à près de 180 avec plus de 14000 lits, soit un ratio de 3.6 lits pour 1000 habitants (Tableau 10). Ceci est une proportion relativement élevée en comparaison avec d'autres Etats du Moyen - Orient et avec d'autres Etats à revenu moyen.

Public contre privé

Le secteur hospitalier est largement dominé par le secteur privé, puisque 88% des hôpitaux (Tableau 10) sont privés. Ceci est le résultat d'une baisse considérable des provisions des services de santé fournis par le gouvernement pendant la guerre lorsque le ministère de la santé signait essentiellement des contrats avec des hôpitaux privés pour des soins d'urgence. La part du gouvernement dans les hôpitaux publics et le nombre de lits a considérablement baissé depuis la guerre pour ne représenter aujourd'hui qu'un petit pourcentage, comme indiqué dans le tableau 10 (près de 12% du nombre total d'hôpitaux et 8% des lits d'hôpitaux). Toutefois, la plupart des hôpitaux qui fournissent des services dépendent largement des fonds publics (ce point sera abordé plus en détail dans la partie suivante).

158. Sondage sur les dépenses nationales des foyers pour la santé, Octobre 2001.

Tableau 10: Nombre d'hôpitaux (et de lits) dans les secteurs privé et public par Mohafaza

Mohafaza	Privé (2002)		Public (2001)		Total	
	# Hôpitaux	# Lits	# Hôpitaux	# Lits	# Hôpitaux	# Lits
Beyrouth	34	3,672	2	14	36	3,686
Mont Liban	56	5,044	4	310	60	5,354
Nord	23	1,561	5	229	28	1,790
Sud	24	1,784	6	411	30	2,195
Bekaa	24	1,454	4	171	28	1,625
Total	161	13,515	21	1,135	182	14,650

Source: "La Situation Sociale et Economique au Liban: Faits et Perspectives, MOSA, FAFO et PNUD, 2004

Les propriétaires des hôpitaux

Les hôpitaux privés en général sont liés soit à des ONG à but non lucratif ou à des organisations privées à but lucratif ; leurs propriétaires sont soit des individus soit des groupes de médecins, ou des groupes incluant des médecins.

Questions d'égalité

Des problèmes d'équité apparaissent à cause d'une distribution inégale des lits d'hôpitaux publics et privés dans les régions comme il apparaît dans le tableau 10 ci-dessus : les hôpitaux privés sont essentiellement concentrés à Beyrouth et au Mont Liban. D'un autre côté, les hôpitaux publics sont concentrés dans les régions démunies comme la Bekaa et le Sud qui ont été négligés par le secteur privé. Le nord est relativement négligé par les deux secteurs, public et privé. Ceci soulève des questions quant à la disponibilité et l'accessibilité de services de santé de bonne qualité dans les zones périphériques et les régions démunies. De plus, les services fournis sont dits de différente qualité dans les hôpitaux privés selon qu'il s'agisse de patients riches ou pauvres¹⁵⁹.

159. Ammar W., Jokhadar A., Awar M., Economie de Santé, La réforme du secteur de la santé au Liban, *Journal Médical Libanais*, Volume 46 (6).

Problèmes reliés à la qualité des soins

Comme le montre le tableau 11 ci-dessous, les hôpitaux au Liban sont généralement petits (moins de 70 lits) ce qui entrave la bonne gestion de la qualité des soins pointus et les bénéfices des économies d'échelle. Bien que les chiffres présentés dans ce tableau remontent à 1998 et de nombreux changements ont eu lieu depuis, les résultats pourraient indiquer l'existence d'un problème dans le secteur hospitalier au niveau de la taille. Près de 67% des hôpitaux ont 70 lits ou moins, 30% ont entre 71 et 200 lits, et seuls moins de 3% ont plus de 200 lits.

Selon un sondage de la capacité des hôpitaux, près d'un tiers des lits d'hôpitaux sont inférieurs aux normes¹⁶⁰. De plus, les services fournis par les hôpitaux publics sont limités et ces hôpitaux manquent de personnel qualifié et d'équipement¹⁶¹, ce qui a causé l'échec de nombreux hôpitaux lors de l'inspection de 2005. 85 hôpitaux ont réussi à l'inspection. Ceci signifie que le ministère de la santé ainsi que tous les programmes de sécurité prévus par la loi libanaise ne coopèrent qu'avec ces hôpitaux. Il va de soi que les hôpitaux n'ayant pas réussi à l'inspection ont deux choix : soit améliorer leurs qualifications pour passer la prochaine inspection ou quitter le marché. Il faut mentionner, toutefois, que parmi les 57 hôpitaux ayant échoué, beaucoup ont des niveaux acceptables en termes de technologie et d'expertise mais ne sont pas assez compétents pour être accrédités.

Table 11: Nombre d'hôpitaux selon la capacité des lits dans les hôpitaux privés au Liban

Lits	# d'Hôpitaux Publics	# d'Hôpitaux privés	Total Hôpitaux
Moins de 70 lits	14	98	112
71 à 200 lits	6	45	51
Plus de 200 lits	0	4	4
Total	20	147	167

Source: «Lebanon National Health Accounts», 1998, Décembre 2000

160. Centre d'Etudes Hospitalières (CEH), Carte Sanitaire, 1997.

161. Ammar W., Jokhadar A., Awar M., Economie de Santé, La réforme du secteur de la santé au Liban, *Journal Médical Libanais*, Volume 46 (6).

D'autres chiffres plus à jour sur les hôpitaux du secteur public peuvent être déduits de différents articles publiés récemment. Le tableau 12 présente ces résultats et indique que près de 72% des hôpitaux en 2005 avaient 70 lits ou moins, 22% avaient entre 71 et 200 lits et 6% seulement avaient plus de 200 lits.

Table 12: Distribution des hôpitaux PUBLICS selon leur taille

Lits	2005		2006		2007	
	#	%	#	%	#	%
Moins de 70 lits	13	72%	15	56%	16	55%
71 à 200 lits	4	22%	10	37%	11	38%
Plus de 200 lits	1	6%	2	7%	2	7%
Total	18	100%	27	100%	29	100%

Source: "Le Ministère de la Santé présente à M. Seniora un rapport sur les projets depuis 1999"

Le Journal Al-Mustaqbal, 21/11/2005

Des problèmes liés à l'efficacité

Plusieurs facteurs montrent la faiblesse du secteur hospitalier comme suit :

- La taille relativement petite des hôpitaux au Liban est un facteur critique pour ce qui est du manque d'efficacité du secteur hospitalier. De plus, ces petits hôpitaux ont tendance à fournir des facilités à plusieurs spécialités et assurent des opérations sophistiquées comme les opérations à cœur ouvert et la greffe de moelle osseuse. Ceci entraîne des coûts élevés et ne permet pas d'assurer les économies d'échelle.

- Le système de santé au Liban est soumis à une offre suscitée par la demande, ce qui fait que la disponibilité des services sophistiqués et des gros équipements dans les services privés continue à augmenter. Le manque d'efficacité réside dans des niveaux relativement élevés de dépenses pour ce qui est des soins curatifs des hôpitaux contre des soins plus primitifs hors des hôpitaux. Le ministère de la santé, par exemple, dépense plus de 70% de son

budget sur les soins hospitaliers¹⁶². Une disparité peut être observée entre un excès d'offre d'hôpitaux orientés vers les services curatifs avec des équipements de pointe et le peu de services de santé comme par exemple la santé mentale, les services gériatriques qui sont pratiquement inexistantes dans les hôpitaux publics et privés.

- Une autre raison qui explique le manque d'efficacité, résultant en grande partie d'un excès d'offre, est un faible taux d'occupation qui ne dépassait pas les 59% en 1998¹⁶³. Ceci est en deçà des normes de l'OCDE qui sont de 80%-85% nécessaires pour assurer les économies d'échelle. Cette raison réside essentiellement dans l'expansion de l'organisation hospitalière inefficace ce qui réduit l'équilibre du système. Cela peut être illustré par ce qui suit :

(i) D'énormes investissements ont été engagés dans les hôpitaux publics en ce qui concerne les immeubles et l'équipement ; mais ces hôpitaux ne sont pas opérationnels pour des raisons administratives. Rien n'est fait pour couvrir ces coûts qui sont, par conséquent, associés au service de la dette s'étendant sur de nombreuses années après la finition du projet.

(ii) De nombreux groupes privés ou religieux décident de construire de nouveaux hôpitaux plutôt que de gérer les hôpitaux existants.

- Une autre raison qui explique le manque d'efficacité est l'endettement croissant du gouvernement aux hôpitaux, une dette qui se chiffrait à L.L. 292 milliards (US\$ 195 millions) en 1999 selon le Syndicat des Hôpitaux Privés. Le gouvernement a financé des interventions et des médicaments chers à la population non assurée, en l'absence de données sur les bénéficiaires, ce qui a augmenté cette dette. Le résultat est que les hôpitaux ont moins de liquide, et sont donc obligés de réduire les dépenses en réduisant la quantité (en termes de ressources humaines et d'investissement dans la technologie) ou la qualité (en termes de services médicaux).

Le résultat final des facteurs d'inefficacité du secteur hospitalier susmentionnés est un coût élevé des services de santé fournis, ce qui

162. Retrouver L'Equilibre Fiscal au Liban: Une Etude Des Dépenses Publiques, MNSD, 2005.

163. Conseil de Développement et de Reconstruction, Compte-rendu, Juillet 2005.

s'ajoute à tous les facteurs déjà discutés des autres secteurs. Les coûts élevés des soins de santé au Liban représentent un problème pour le Liban surtout lorsqu'on compare ces coûts aux salaires minimum et moyen ; une grande différence entre les deux apparaît.

Cependant, la capacité des hôpitaux va continuer à s'accroître puisque le Conseil de Développement et de Reconstruction (CDR) est en train de construire et de réhabiliter de nouveaux hôpitaux. Selon le compte-rendu du CDR¹⁶⁴, de nouveaux contrats ont été attribués (de janvier 1992 à Décembre 2004) pour la construction de nouveaux hôpitaux et des centres de santé. Selon ce compte-rendu, à la suite de ses efforts pour la construction de nouveaux hôpitaux et de centres de santé, la politique d'avenir du gouvernement dans ce secteur vise à établir une stratégie pour assurer, dans le cadre d'une politique d'ensemble, la santé à tous les habitants dans toutes les régions libanaises. La valeur totale de ces contrats se chiffre à US\$ 256.5 millions¹⁶⁵.

Ce compte-rendu montre que de ces contrats d'un montant de US\$ 256.5, US\$ 229.6 millions¹⁶⁶ ont été accomplis (jusqu'en décembre 2004), soit près de 89%, ce qui montre l'ampleur des efforts entrepris dans ce secteur. Près de 27 nouveaux centres de santé et huit nouveaux hôpitaux de capacités variables dans les différentes régions libanaises ont été achevés.

Afin d'évaluer la quantité ou la valeur du stock public disponible, en ce qui concerne les soins de santé, l'approche comparative est possible. Toutefois, une restriction essentielle surgit ici : le manque de données précises appartenant aux domaines qui sont construits, ou à construire dans l'avenir, et l'équipement de ce stock public. L'approche évalue le coût total pour établir/financer un nouvel hôpital, sur la base du coût total par lit. Le coût moyen par lit n'inclut pas le prix d'acquisition du terrain selon le CDR puisque le terrain est souvent une cession de la municipalité ; il inclut uniquement le coût de la construction et de l'équipement (général et médical). Ce coût moyen varie, généralement, entre US\$ 140.000 et US\$ 200.000. Selon les chiffres du CDR, le coût moyen pour un hôpital de 75 lits est autour de US\$ 12 millions¹⁶⁷, ce qui

164. Conseil de Développement et de Reconstruction, Compte-rendu, Juillet 2005.

165. Conseil de Développement et de Reconstruction, Compte-rendu, Juillet 2005.

166. Conseil de Développement et de Reconstruction, Compte-rendu, Juillet 2005¹⁶⁸.

167. Près de deux tiers de ce chiffre sont payés pour la construction et la balance restante est allouée à l'équipement.

se traduit par un coût moyen par lit de US\$ 160.000. En adoptant ce chiffre et le chiffre récent de 2.175¹⁶⁸ lits publics en 2007, la valeur totale des hôpitaux publics disponibles est de US\$ 348 millions. Le tableau 13 montre les différents coûts d'investissements hospitaliers sur la base de trois scénarios de coût d'investissement par nombre de lits.

Tableau 13: Coût d'investissement total des hôpitaux publics disponibles selon 3 scénarios

Scénarios	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Coût d'investissement par lit (US\$)	140,000	160,000	180,000
	2005		
Nombre de lits	1,034	1,034	1,034
Coût d'investissement total (US\$)	144,760,000	165,440,000	186,120,000
	2006		
Nombre de lits	2,035	2,035	2,035
Coût d'investissement total (US\$)	284,900,000	325,600,000	366,300,000
	2007		
Nombre de lits	2,175	2,175	2,175
Coût d'investissement total (US\$)	304,500,000	348,000,000	391,500,000

Source: "Le Ministère de la Santé présente à M. Seniors un rapport sur les projets depuis 1999"

Le Journal Al-Mustaqbal, 21/11/2005 et les chiffres du CDR Scénarios

Les coûts d'exploitation associés aux hôpitaux qui fonctionnent sont répartis sur les catégories suivantes¹⁶⁹ :

- Salaires : constituent entre 40% et 45% des coûts d'exploitation
- Entretien (général et équipement médical) : 10%-12%
- Eau et électricité : 10%-12%
- Achats : 35%

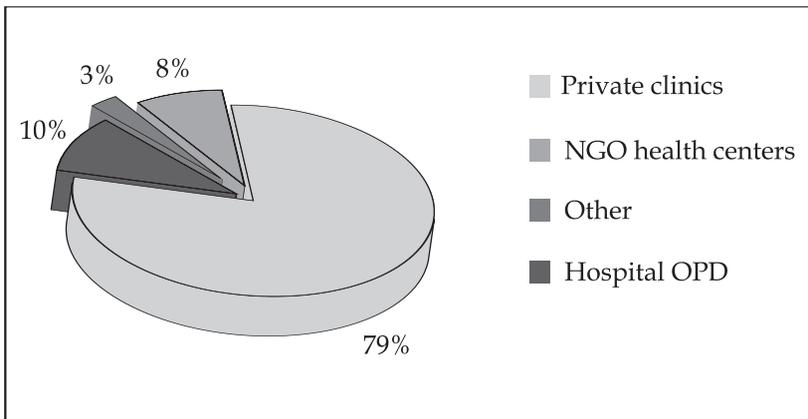
168. «Le Ministère de la Santé présente à M. Seniors un rapport sur les projets depuis 1999», *Le journal Al-Mustaqbal*, 21/11/2005.

169. Selon le Dr. Chafic Badr, directeur général de l'hôpital Taanayel.

Soins ambulatoires

Comme c'est le cas pour les soins tertiaires, les soins ambulatoires sont essentiellement fournis par le secteur privé, c'est-à-dire dans les cliniques privées et les services hospitaliers de consultation externe. Les centres de santé fournissent près de 10% des services ambulatoires. Le schéma suivant (Schéma 6) montre les sources de soins ambulatoires et la part qui correspond à chacune.

Schéma 6: Sources des soins ambulatoires



Source: Lerberghe WV. Et al. *La réforme après l'échec I : Soins privés non régulés au Liban*.

Politique et planning dans le secteur de la santé; 1997 12(4):296-311

Actuellement, il y a au Liban 849¹⁷⁰ centres de santé, dispensaires, et centres de services sociaux, la plupart d'entre eux appartenant à des ONG à but non lucratif. 87¹⁷¹ d'entre eux sont des centres médicaux primaires, c'est-à-dire désignés par le ministère de la Santé. Ils offrent des consultations par des spécialistes, des services de diagnostic, et des traitements externes. Les 760 centres restants sont des dispensaires ou de petits centres de santé dont le personnel est typiquement deux ou trois médecins, un technicien pharmacien, et des aides infirmières¹⁷².

170. MDG Costing- Liban, Institut de Consultation et de Recherche, 2005.

171. MDG Costing- Liban, Institut de Consultation et de Recherche, 2005.

172. Centre d'Etudes Hospitalières (CEH), Carte sanitaire, 1997.

Les programmes de santé

Les différents programmes de santé, soutenus par des donateurs, et régis à travers un réseau composé du ministère de la santé, le ministère des affaires sociales, les ONG et les centres médicaux primaires, sont menés à travers tout le pays. Ils comprennent l'immunisation, le contrôle de tuberculose, la santé de reproduction, et les programmes de contrôle du SIDA, qui sont fournis essentiellement à travers les centres médicaux. Ces programmes ont été assez efficaces pour ce qui des soins préventifs, et la participation des ONG y a été active. Toutefois, nous ne disposons que de peu de données sur l'évaluation de ces programmes.

Problèmes d'égalité et de qualité dans les soins fournis

Ces centres médicaux offrent aux patients des services à un prix plus réduit que celui payé en moyenne pour consulter un médecin. Ils sont souvent le seul recours des pauvres. Dans le Grand Beyrouth, ces services représentent un petit pourcentage de visites de médecins. Par contre, ils représentent une large part des consultations dans les régions rurales. Ces centres offrent généralement des services faibles dont la qualité varie entre bonne et médiocre¹⁷³.

Des problèmes d'efficacité

- Le manque d'efficacité est renforcé par une culture centrée autour des spécialistes parmi les fournisseurs et les consommateurs¹⁷⁴. De grandes disparités existent entre les secteurs public et privé en termes de rémunération. Les médecins à temps partiel dans les hôpitaux publics ou dans les centres médicaux adressent souvent leurs patients du secteur public à leur clinique privée pour traitement. En fait, les centres médicaux des ONG à but non lucratif subissent des changements avec des médecins qui utilisent l'infrastructure des centres médicaux pour se construire une clientèle privée.

173. Lerberghe WV., Ammar W., El Rashidi R., Sales A., et Mechbal A. : La réforme après l'échec I : *Soins privés non régulés au Liban. Politique et planning dans le secteur de la santé*; 1997 12(4):296-311.

174. Lerberghe WV., Ammar W., El Rashidi R., Sales A., et Mechbal A. : La réforme après l'échec I : *Soins privés non régulés au Liban. Politique et planning dans le secteur de la santé*; 1997 12(4):296-311.

- Les patients en général demandent des soins primaires et soins externes de médecins privés et des cliniques de consultation externe, un choix dont le prix est plus élevé que celui des centres médicaux. Le système médical primaire ne réussit pas à assumer sa fonction de gardien ce qui est essentiellement dû à un manque de régulation des soins privés.

- La prévention et les programmes de sensibilisation en matière de santé sont relativement absents. Par contre, les soins curatifs sont privilégiés et la priorité est accordée aux services hautement spécialisés et excessivement coûteux. La tendance est clairement vers la médicalisation des services. Le ministère de la santé dépense annuellement près de US\$ 80 sur des soins curatifs par citoyen, contre US\$ 6 annuellement par citoyen pour tous les programmes de santé publique et de soins préventifs¹⁷⁵.

- La demande provoquée par les fournisseurs et la sous utilisation des soins s'appliquent aussi aux soins ambulatoires où la continuité des soins est relativement absente. Tous ces faits sont dus à l'absence de lignes directrices et de régulations clairement indiquées par le gouvernement, ce qui conduit à un système de santé fragmenté¹⁷⁶.

La propriété

Près de 200 centres médicaux sont gérés par le gouvernement. Le ministère de la santé, le ministère des affaires sociales, et l'armée possèdent respectivement 60-70, 89, et 35 centres. Le reste des centres médicaux sont gérés par des ONG. Les centres médicaux gérés par le ministère de la santé desservent un nombre limité de la population parce que leur personnel est limité et sont sous utilisés.

Le secteur pharmaceutique

Le secteur pharmaceutique au Liban constitue une part importante de la facture des services médicaux ; les produits pharmaceutiques

175. Ammar H., *Le système de la santé au Liban et sa réforme*, OMS, 2003.

176. Lerberghe WV., Ammar W., El Rashidi R., Sales A., et Mechbal A. : La réforme après l'échec I : Soins privés non régulés au Liban. *Politique et planning dans le secteur de la santé*; 1997 12(4):296-31.

constituaient 26.8% du total des dépenses des foyers pour la santé¹⁷⁷, avec près de 94% des médicaments qui sont importés¹⁷⁸. Le ministère de la santé fixe un prix pour les médicaments importés et ce prix est 1.69¹⁷⁹ fois le prix de fabrication (un ratio de 1.69 du prix de base), comme différentes marges sont ajoutées au prix de base à quatre différents niveaux comme suit :

- Le transport (7.5%)
- Le dédouanement (10%)
- La marge de l'agent (10%)
- La marge du pharmacien (30%)

Des chiffres plus récents fournis par le ministère de la santé¹⁸⁰ corroborent plus ou moins ces marges et avancent un ratio total de 1.71. Notons, toutefois, que le ministère de la santé déploie actuellement des efforts pour baisser les prix des médicaments en modérant les marges reçues aux niveaux cités ci-dessus. Cette mesure applique, plus spécifiquement, des marges plus basses à différentes catégories de médicaments selon le prix de leur vente. « A » s'applique à la catégorie la moins chère, soit moins de US\$ 10, et « D » à la plus chère, soit plus de US\$ 100. La réduction la plus importante en terme de ratio s'applique à la catégorie de médicaments les plus chers, c'est-à-dire « D ». Les nouveaux ratios appartenant à chacune des quatre catégories sont comme suit :

- A : 1.7
- B : 1.65
- C : 1.5
- D : 1.3

177. Sondage sur les dépenses nationales des foyers pour la santé, Octobre 2001.

178. Livres de la Santé Nationale au Liban, Décembre 2000.

179. Livres de la Santé Nationale au Liban, Décembre 2000.

180. Selon une interview du ministre de la Santé, Dr. Mohammad Jawad Khalifé dans *Al-E'mar wal Iktissad*, Septembre 2005.

Selon le Dr. Khalifé, cette mesure réduirait la facture des médicaments de 5% à 6%¹⁸¹ et la facture totale de la santé entre 1.34% et 1.61%¹⁸², puisque les médicaments constituent 26.8% des dépenses des foyers en matière de soins médicaux.

Toutefois, dans la réalité, la différenciation appliquée à la réduction des marges de profit par catégorie de prix a conduit à d'autres conséquences que la réduction du prix de certains médicaments. Certains médicaments ont été retirés du marché ; d'autres ne sont plus importés, notamment ceux de la catégorie « D », auxquels s'applique la plus forte réduction du ratio, puisqu'il n'est plus rentable de les importer. Ainsi, le résultat final est soit le manque de médicaments essentiels ou le développement de marchés noirs¹⁸³. Ce point montre la nécessité de prendre soit une mesure complémentaire pour assurer les médicaments de substitut en tous moments, soit pour remplacer la mesure actuelle par une autre plus globale.

Les prix des médicaments et les dépenses qui leur sont liées au Liban sont relativement élevés à cause des raisons suivantes :

1- Seuls 6% des médicaments sont fabriqués localement ; 94%¹⁸⁴ des médicaments consommés sont importés. Cela augmente les dépenses du secteur de la santé puisque les prix des médicaments importés sont bien plus élevés que ceux des médicaments locaux.

2- L'utilisation de médicaments génériques est très limitée. 98%¹⁸⁵ des produits pharmaceutiques vendus au Liban sont des médicaments chers de marque alors que les médicaments génériques ne constituent que 2% seulement des médicaments utilisés.

181. Selon une interview du ministre de la Santé, Dr. Mohammad Jawad Khalifé dans *Al-E'mar wal Iktissad*, Septembre 2005.

182. Les calculs du CRI sont basés sur: (a) Sondage sur les dépenses nationales des foyers pour la santé, (b) Le sondage à multi usages (CAS 2004) et (c) l'interview du ministre de la Santé dans *Al-E'mar wal Iktissad*, (Septembre 2005).

183. L'idée des marchés noirs a été discutée par le Dr. Ismail Sukariyyeh, dans une interview publiée dans le *journal Anahar*, 2/12/2005.

184. Livres de la Santé Nationale au Liban, Décembre 2000.

185. Livres de la Santé Nationale au Liban, Décembre 2000.

3- Le nombre de pharmacies sur le marché libanais est élevé. Cela signifie que chaque pharmacie a un champ de couverture limité. Pour pouvoir survivre, ces pharmacies n'ont d'autre alternative que d'augmenter les prix de vente de façon à compenser le nombre limité de clients.

4- Le Liban a un accès relativement facile aux médicaments prescrits par les ordonnances ; les patients peuvent acheter des médicaments sans prescription. Ce manque de réglementation conduit à une surconsommation de médicaments et un abus de substances.

5- Il y a également un manque de politique opérationnelle qui encourage la population à consommer des médicaments génériques et locaux comme substitut aux médicaments de marque et aux produits importés. Le marché de médicaments importés est contrôlé par un groupe d'importateurs et de distributeurs interdépendants, dominant le marché, et opèrent de façon qui rappelle l'oligopole. Une des stratégies de ce groupe est une forte commercialisation ce qui entraîne une consommation sans cesse croissante des médicaments importés alors que les produits locaux sont négligés surtout en l'absence de campagnes de sensibilisation pour encourager la population à consommer des médicaments locaux. Dans «Lebanon National Health Accounts», il est dit que le nombre de produits pharmaceutiques vendus au Liban a atteint 5.521 selon une source et 5.968 selon une autre. Ces chiffres sont très élevés selon les normes internationales.

6- Il faut noter également que les médecins s'intègrent de plus en plus à cet oligopole pharmaceutique pour avoir des profits supplémentaires en acceptant des accords spéciaux avec les distributeurs. Bien entendu, cela va à l'encontre de leur rôle humanitaire comme agents qui prodiguent des soins médicaux.

La main d'œuvre médicale

Les médecins

Une autre caractéristique du système de santé libanais déséquilibré est l'excès dans le nombre de médecins disponibles qui est relié à l'excès d'offre dans les services de santé. Le nombre approximatif de médecins diplômés était de 8.934 en 1999¹⁸⁶ et plus de 10.000 en

186. Tabbarah R., *Le secteur de la santé au Liban*, 2000, MADMA.

2002¹⁸⁷. De plus, ce chiffre a augmenté de 8.3% par an dans les années quatre vingt dix contre une croissance démographique de 1.6%¹⁸⁸. Plus de 70% des médecins sont des spécialistes et le ratio de spécialistes contre les généralistes n'a fait qu'augmenter au fil des ans. L'on trouve des disparités non seulement dans la distribution géographique des médecins (le plus haut ratio de médecins contre la population étant à Beyrouth) mais aussi dans les honoraires.

L'augmentation rapide et considérable du nombre de médecins en l'absence de mesures strictes de régulation a donné lieu à un nombre d'exactions. Certains médecins, comme mentionné auparavant, concluent des accords avec des distributeurs de médicaments ; d'autres demandent des frais supplémentaires après avoir prodigué les soins hospitaliers, à part les frais décidés à l'avance.

Les pharmaciens et les pharmacies

La croissance rapide du secteur pharmaceutique s'est accompagnée d'une augmentation importante du nombre de pharmacies de 1995 à 1999 ; le taux général d'expansion était de 59% dans tout le Liban¹⁸⁹. Des disparités régionales sont apparues au Liban Nord qui a le taux de croissance le plus élevé avec 93% (c'est-à-dire que le nombre de pharmacies a presque doublé) et à Beyrouth qui a le taux le plus bas avec 28%. Il ne paraît pas de disparité régionale marquée dans la distribution géographique des pharmacies; ceci est dû au fait que le Code de la Pratique Pharmaceutique de 1994 stipule une distance minimale à être respectée par les nouvelles licences de pharmacies¹⁹⁰.

Le nombre de pharmaciens a considérablement augmenté avec 805 nouvelles entrées entre 1995 et l'an 2000, soit une augmentation de 35%¹⁹¹. Au Liban, le nombre de pharmaciens enregistrés excède celui de pharmacies ; toutefois, un grand nombre de pharmacies ne sont pas gérées ou supervisées par des pharmaciens diplômés¹⁹².

187. Ammar H., *Le système de la santé au Liban et sa réforme*, OMS, 2003.

188. Ammar W., Jokhadar A., Awar M., *Economie de Santé, La réforme du secteur de la santé au Liban*, *Journal Médical Libanais*, Volume 46 (6).

189. *Le système libanais de santé*, 2000.

190. Ammar H., *Le système de la santé au Liban et sa réforme*, OMS, 2003.

191. *Le système libanais de santé*.

192. Tabbarah R., *Le secteur de la santé au Liban*, 2000, MADMA.

Les infirmières et le personnel paramédical

Contrairement au nombre impressionnant de médecins, l'on enregistre un manque d'infirmières et autre personnel paramédical au Liban. Le ratio d'infirmières diplômées contre la population est de 1 : 1600 personnes. Ce ratio est l'un des plus bas au monde et crée une divergence avec le nombre impressionnant de médecins. Le résultat de ce manque est que les infirmières non diplômées sont embauchées par les hôpitaux comme substitut et cela a un impact sur la qualité des soins.

Le manque d'infirmières est du, en partie, au statut professionnel peu attrayant des infirmières (que ce soit de point de vue financier ou social). De plus, de nombreuses infirmières célibataires quittent leur poste pour se marier¹⁹³.

Les types d'utilisation des soins

Le choix des consommateurs au Liban s'oriente clairement vers le secteur privé. Selon le Sondage sur les dépenses nationales des foyers pour la santé, l'hospitalisation et les visites en consultation externe ont lieu principalement dans le secteur privé. Près de 78% des visites en cliniques externes ont eu lieu dans le secteur privé, suivi par le secteur des ONG avec 12% et le secteur public avec 9%. Les hôpitaux privés représentent près de 86% de toutes les admissions¹⁹⁴.

Les consommateurs s'adressent, d'ordinaire à des médecins très spécialisés même pour des consultations de routine qui doivent avoir lieu auprès du médecin de famille ou même avec le personnel paramédical. D'autre part, l'utilisation des centres médicaux est généralement faible¹⁹⁵. Ceci grossit le coût de la santé, ou augmente les besoins sans réponse. De plus, les consommateurs confondent souvent qualité des services avec la haute technologie et les produits pharmaceutiques onéreux¹⁹⁶.

193. Ammar H., *Le système de la santé au Liban et sa réforme*, OMS, 2003.

Tabbarah R., *Le secteur de la santé au Liban*, 2000, MADMA.

194. Sondage sur les dépenses nationales des foyers pour la santé, Octobre 1999.

195. Sondage sur les dépenses nationales des foyers pour la santé, Octobre 1999.

196. Ammar H., *Le système de la santé au Liban et sa réforme*, OMS, 2003.

Dans l'ensemble, nous ne notons pas d'inégalité dans l'accès aux services médicaux que ce soit dans les hôpitaux ou pour les soins ambulatoire, comme le montre les taux d'usage, ni par niveau de revenu ou par région. Toutefois, comme il a été démontré ci-dessus, des inégalités résident dans le fardeau des débours.

La satisfaction des consommateurs

Alors que les indicateurs mesurant les services de santé manquent au Liban, la satisfaction des consommateurs peut, par interposition, être un indicateur de la qualité générale des soins. Les données du Sondage sur les dépenses nationales des foyers pour la santé montre que la satisfaction des consommateurs en ce qui concerne les soins ambulatoires et hospitaliers est généralement adéquate. Ceci inclut la satisfaction pour ce qui est des fournisseurs, des facilités, et l'admission aux hôpitaux. Toutefois, le même sondage montrait qu'en général, les consommateurs n'étaient pas satisfaits des services fournis par les agences qui apportent les fonds¹⁹⁷.

Analyse des points faibles et des points forts du système

Cette partie résume les points forts et les points faibles du système de santé au Liban à différents niveaux, comme suit :

Les indicateurs de santé

De façon générale, les résultats de la santé au Liban sont acceptables avec des taux relativement bas de mortalité des nouveaux-nés, de mortalité infantile, et une espérance de vie élevée. Ces indicateurs cachent, toutefois, d'importantes disparités géographiques qui indiquent des différences dans le statut de santé, mais aussi le statut social, économique, et les conditions de vie dans les différentes régions géographiques du Liban. La mortalité en maternité est, toutefois, encore élevée en général.

197. Sondage sur les dépenses nationales des foyers pour la santé, Octobre 1999.

Les dépenses

- Les dépenses élevées dans le secteur de la santé en termes de montant, qu'il soit total (US\$ 2.075 milliards en 2002) ou par tête d'habitant (US\$ 568 en 2002) ou en pourcentage du PIB (11.5% en 2002)
- Les dépenses élevées dans le secteur de la santé ne se traduisent pas par des indicateurs de santé exceptionnels.
- Les dépenses élevées du ministère de la santé dues à la couverture de traitements onéreux et de longue durée ainsi que la responsabilité de couvrir les individus non assurés, soit plus de la moitié de la population.
- Des dépenses élevées résultent de la tendance à l'hospitalisation, qui dure depuis plusieurs années, à cause de l'augmentation des soins hospitaliers.
- Une facture élevée de médicaments à cause de la nature du marché, caractérisé par l'oligopole, les exactions de plusieurs acteurs notamment les médecins, la faible consommation de médicaments génériques et le taux exceptionnellement élevé de médicaments importés.

Le financement

- Une faible participation publique au financement : les sources publiques couvrent près de 30% des dépenses en comparaison avec plus de 70% dans de nombreux Etats européens.
- Le résultat de la faible contribution publique au financement, un lourd fardeau est placé sur les sources privées qui représentent les 70% restants des dépenses totales du secteur de la santé en 2002.
- Les débours représentent 80% des sources privées, soit près de 56% des dépenses totales du secteur de la santé. Le gros de ces débours est payé pour des consultations externes.

La couverture des assurances

- Moins de la moitié de la population (45.9%) a une couverture, qu'elle soit publique ou privée.
- Le ministère de la santé est théoriquement responsable de couvrir le reste de la population non couvert.
- Bien que la couverture de l'assurance soit limitée, elle est

disparates selon les régions, notamment en ce qui concerne les régions pauvres et périphériques.

Les services fournis

- Les services de santé fournis: faible implication du secteur public.
- Des programmes différents de sécurité mènent à des services de santé différents.
- le secteur de la santé au Liban est caractérisé par un excès d'hôpitaux disponibles, de pharmaciens et de médecins, le tout accompagné d'un manque de régulation claire.
- Le secteur hospitalier est dominé par le secteur privé ; il est caractérisé par sa petite taille, de faibles taux d'utilisation, une dette croissante du gouvernement envers les hôpitaux.
- Les produits pharmaceutiques représentent plus d'un quart des dépenses des foyers pour la santé. Ceci est dû à : (a) un manque de contrôle du marché des médicaments, (b) une dépendance des médicaments importés et de marque et (c) de fortes marges de bénéfice à différents niveaux.

L'égalité

- Le marché des soins de santé a cessé d'être, dans une large mesure, un droit social à tous les citoyens. Il est actuellement conduit par les forces de l'offre et de la demande, notamment pour fixer les prix des services de santé.
- Différents services de santé de différente qualité sont fournis sous différents programmes de sécurité.

Recommandations

Sur la base de l'analyse ci-dessus, il apparaît que le Liban souffre de différents problèmes structurels à différents niveaux ce qui affecte directement le coût et l'accessibilité aux services de santé pour les citoyens. Puisque la situation actuelle est intolérable, des actions immédiates sont nécessaires pour remédier à l'inefficacité, à la facture élevée du secteur de la santé, à la couverture insuffisante, et à la qualité non uniforme des services.

Dans ce sens, la politique de réforme doit être de nature globale assurant l'accessibilité à des services de qualité à toute la population à des prix abordables. Il est essentiel de définir clairement le rôle et les responsabilités de chacun des groupes concernés dans le secteur de la santé. Par conséquent, le programme de réforme doit :

- Revoir les interventions publiques actuelles dans le secteur de la santé pour optimiser leur impact en ce qui concerne la production, le contrôle, la surveillance, et la détermination des prix.

- Promouvoir et augmenter la compétitivité et les bénéfices de la productivité en insistant sur la coordination entre les secteurs privé et public, tout en gardant à l'esprit que l'essentiel des services de santé continuera à être fourni par le secteur privé.

- Apporter un supplément de services de santé par le secteur public à ceux fournis principalement par le secteur privé.

Ci-après, quelques concepts de la vision qui devrait améliorer le système de santé au Liban. La politique d'ensemble peut être développée à travers n'importe quelle combinaison des concepts proposés. Il faut noter qu'en dépit des problèmes notables de ce secteur, les orientations ne nécessitent pas d'investissements considérables supplémentaires. La priorité est d'assurer une meilleure gestion des ressources existantes et une distribution plus équitables des services de santé.

Le rôle du gouvernement

- Redéfinir le rôle du ministère de la santé pour qu'il soit une référence qui se limite à fixer les normes et s'assure que tous les dépositaires des enjeux respectent ses normes en régulant, accordant des permis et surveillant le marché de la santé en général et le privé en particulier.

- Compléter le processus d'unification des systèmes sous lesquels les différents programmes fonctionnent. Ceci signifie (i) l'introduction d'une standardisation des concepts de santé et de rapport entre les différents acteurs de ce secteur, (ii) une reconsidération des procédures administratives, (iii) le développement d'une base de données (déjà accompli par le ministère de la santé), qui identifie les bénéficiaires de chaque programme et montre leur historique médical; (iv) un arrangement de taux fixe : le ministère de la santé établirait d'abord une liste de toutes les

procédures chirurgicales et médicales qui seront couvertes ainsi que les coûts correspondants à chaque procédure. Notons que le montant qui devra être couvert par le ministère de la santé pour chaque cas sera le même à l'intérieur de tous les hôpitaux mais sera différent d'un hôpital à un autre selon les résultats de l'inspection hospitalière.

- Mettre l'accent sur la santé préventive pour réduire la pression qui accompagne les services curatifs onéreux.

Les dépenses de la santé et le financement

- Développer une stratégie consistante pour une réforme du financement du secteur pour résoudre le manque d'efficacité de ce dernier.

- Développer et appliquer une stratégie rationnelle qui détermine l'équilibre idéal entre la participation publique et privée pour ce qui est du financement des soins de santé, et donc dynamiser le rôle actuellement faible du gouvernement.

- Convertir les frais d'hospitalisation en une base fixe (des pris fixes pour chaque service médical et chirurgical) afin de réduire coût à condition de maintenir la qualité des services médicaux.

- A long terme, et comme première étape, faire fusionner les programmes d'assurance publique en un seul pour standardiser les coûts, les prix et la qualité des services de santé fournis.

L'égalité

- Assurer la même qualité de services à toute la population.

- Imposer une localisation géographique efficace des hôpitaux si de nouveaux hôpitaux venaient à être créés ; ceci aiderait à une répartition équitable des hôpitaux dans les différentes régions.

- A long terme, la deuxième étape après le fusionnement des programmes de santé serait d'élargir leur champ de couverture pour finalement inclure toute la population.

- Une fois que les négociations avec l'OMC sont achevées, le Liban commencera à bénéficier d'un échange de services, y compris de santé, donc certains segments de ce secteur seront affectés. L'offre de services de santé va donc augmenter ce qui va favoriser la concurrence et assurer l'égalité.

Les hôpitaux

Puisque le Liban bénéficie d'un nombre suffisant d'hôpitaux et d'un ratio acceptable de lits pour 1000 habitants alors que le taux d'utilisation des lits est encore faible, il serait nécessaire d'éviter l'expansion horizontale des hôpitaux. Dans ce sens, les moyen et long terme devraient insister sur les points suivants :

- Réévaluer rationnellement les plans d'investissement pour les hôpitaux publics sur la base d'une carte nationale des hôpitaux qui tienne compte des besoins d'évaluation, de la localité, de la taille optimale et des liens avec l'ensemble du système de la santé.

- Soumettre le processus de développement de nouveaux hôpitaux à des conditions strictes de façon à respecter la carte des hôpitaux.

- Exiger que les nouveaux hôpitaux, si nouveaux hôpitaux il y a, soient d'une taille optimale déterminée, pour assurer les économies d'échelle et limiter le gaspillage des ressources.

- Signer des contrats avec le secteur privé pour gérer les hôpitaux publics existants mais non opérationnels au lieu d'en construire de nouveaux.

- Promouvoir de plus grands hôpitaux afin d'assurer les économies d'échelle en limitant le rôle des petits hôpitaux aux soins primaires.

- Poursuivre le processus d'inspection des hôpitaux pour les accréditer, et adopter cette démarche comme une mesure continue vers l'efficacité durable en excluant les hôpitaux inefficaces du marché.

Les centres médicaux primaires

Bien que le Liban dispose d'un grand nombre de centres médicaux (et dispensaires) cela ne se traduit pas par des bénéfices concrets. L'utilisation de ces centres est encore faible puisque les patients préfèrent les consultations de spécialistes dans des cliniques et hôpitaux privés. En ce sens, il faut mettre l'accent sur les points suivants :

- Elargir le champ des centres médicaux primaires en réattribuant les dispensaires selon les normes nationales établies par le ministère de la santé pour finalement : (i) réduire la pression sur les consultations médicales privées onéreuses, (b) assurer des services de

santé accessibles à tous, spécialement aux habitants des régions périphériques, et (c) contribuer à une sensibilisation plus importante en ce qui concerne la prévention, réduisant ainsi la pression et la demande pour ce qui est des services curatifs plus chers.

- Positionner le système de référence des patients entre les centres médicaux primaires et les hôpitaux.

- Etablir des partenariats entre les centres médicaux primaires et autres centres, dispensaires, et centres de services sociaux dans la même zone géographique avec le centre médical primaire qui coordonne tous les services de santé disponibles.

Les produits pharmaceutiques

- Réduire le caractère oligopolistique du marché en encourageant la concurrence. Cette mesure devrait améliorer la qualité et réduire les coûts des médicaments importés.

- Le ministère de la santé peut, avec l'aide de l'OMS et l'ordre des médecins, préparer une liste bien déterminée des médicaments de base à être couverts par le ministère et d'autres programmes.

- Le ministère pourrait alternativement couvrir tous les médicaments disponibles ; toutefois, cette couverture serait dans les limites d'un prix de base qui reste à déterminer.

- Etablir une institution semi publique qui aidera au renforcement de l'industrie pharmaceutique locale, et développera sa coordination avec l'industrie pharmaceutique internationale, notamment en ce qui concerne la production de médicaments génériques.

- Une fois les médicaments génériques introduits sur le marché, le ministère de la santé pourrait adopter ce qui suit pour promouvoir leur usage : couvrir les médicaments disponibles, de marque ou génériques ; toutefois, le pourcentage de couverture des marques devrait être bas par rapport à celui des génériques.

- Mener des campagnes de sensibilisation qui encouragent la population à utiliser les médicaments génériques comme substituts pour les autres médicaments de marque et qui sont onéreux.

CHAPITRE 20

Régime de retraite et de protection sociale

Avis portant amendement de certains articles de la loi de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale et l'institution d'un Régime de Retraite et de Protection Sociale

Le Conseil Economique et Social a approuvé en 2002 le projet d'avis qui stipule la création d'un système de retraite au Liban ainsi que l'amendement de certains articles du code qu'il a paru impératif d'amender pour effectuer la réforme voulue.

Le Conseil des Ministres avait demandé un avis au Conseil Economique et Social à ce sujet. Sur la base de cette demande, le Conseil a mis en place les grandes lignes de l'amendement qui peut réunir un large consensus des parties concernées par ce projet.

Introduction

L'exposé d'avis adopté par le «Conseil» est divisé en deux parties :

La première partie concerne l'amendement de certains articles figurant dans «l'avant-projet soumis», relatif à l'organisation administrative de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale ; les amendements ont été proposés sur deux bases :

D'abord, sur des principes généraux de l'organisation administrative qui visent à assurer une performance harmonisée à l'intérieur même de la Caisse, entre les différents dispositifs et départements, et une performance efficace de la Caisse au service des abonnés.

Ensuite en vue de profiter de l'expérience de la Caisse qui s'étend sur près de quarante ans et de son fonctionnement administratif, afin de faire évoluer la loi, et non l'amender de façon radicale, pour éviter une nouvelle problématique sociale.

La deuxième partie traite des articles figurant dans «l'avant-projet soumis» et qui concernent le passage d'un système d'indemnité de fin de service à un système de retraite et de protection sociale. Le Conseil Economique et Social a proposé à ses membres les projets connus dans une étude analytique approfondie et documentée. Il en déduit les

concepts généraux et les lignes principales d'un projet de régime se basant sur le concept de solidarité qui, selon le Conseil, répond le mieux au service envisagé et à la conjoncture socio-économique du Liban. Il nécessite une rédaction juridique détaillée et précise basée sur une étude actuariale approfondie qui tienne compte des données économique et financière présentes.

Premièrement : Amendement du système administratif

Les grandes lignes des amendements proposés du système administratif

1. Déterminer clairement les tâches de la Caisse, de façon à ce qu'il revienne à l'administration de la Caisse d'exécuter le contenu du code de sécurité sociale et de superviser directement l'utilisation de ses ressources au service des abonnés, afin d'assurer la justice sociale et le développement.

2. Réduire le nombre des membres du conseil d'administration de la Caisse dans le cadre d'une équation qui tienne compte des conditions d'équilibre pour ce qui est de la représentation des différentes parties.

3. Annuler le Bureau du conseil d'administration de la Caisse étant donné que la réduction du nombre des membres du conseil d'administration lui permet de tenir, constamment, des séances ordinaires où tous les membres peuvent participer aux travaux et aux décisions.

4. Annuler le vote sectoriel à cause de son inutilité, attendu que le vote sectoriel n'a pas droit de veto sur les décisions, mais constitue un simple moyen de dialogue. Au cas où le conseil d'administration ne prend pas de décision lors de sa première séance, le vote de la même décision a lieu dans une séance ultérieure à la majorité absolue, sans tenir compte du vote sectoriel.

5. Amender certaines tâches et compétences du conseil d'administration, du directeur général, et de la commission technique appelée «Commission d'audit et de vérification financière» pour en augmenter l'efficacité et pour que chaque autorité assume les responsabilités qui lui incombent.

6. Maintenir la tutelle du seul ministère du Travail et ne pas multiplier les tutelles sur la Caisse étant donné que la multiplicité des tutelles complique le travail de la Caisse.

7. Maintenir le contrôle à posteriori de la Cour des comptes.

8. Déterminer le nombre de séances que le conseil d'administration peut tenir conformément au règlement adopté par le Conseil d'administration.

Deuxièmement : le régime de retraite et de protection sociale soumis

Le Conseil est d'accord avec ceux qui considèrent que l'actuel régime d'indemnité de fin de service adopté dans la Caisse Nationale de Sécurité Sociale ne répond plus au besoin social. Le Conseil estime que l'inefficacité du système actuel est perceptible puisqu'en dépit des charges financières et sociales qu'il représente pour les entreprises et les bénéficiaires, il ne fournit pas à ces derniers la sécurité médicale après l'âge de la retraite ; il ne fournit pas non plus une pension qui assure un minimum de vie décente (surtout pour les travailleurs et employés après l'âge de la retraite) ; il n'assure pas de protection en cas de chômage.

Le système actuel qui devait être temporaire lors de la mise en place du code de sécurité sociale en 1963, est devenu permanent, avec tous ses aspects négatifs indiqués. Cela nécessite une révision radicale de ce régime qui doit être remplacé par un nouveau système réunissant les règles de maintien de la sécurité financière et de la stabilité sociale pour les bénéficiaires qui atteignent l'âge de la retraite.

Le projet soumis tente de remédier à la problématique du régime d'indemnité de fin de service en y introduisant un nouveau régime de pension de retraite basé sur les fondements suivants :

1- Financer la pension des retraités à travers les contributions payées individuellement au profit du bénéficiaire pendant les années de son travail. Ainsi, le système des contributions est prédéterminé sans fixer pour autant le règlement ou le volume de la participation individuelle ou son contenu pour l'avenir.

2- Compter sur ce qu'on appelle, dans les systèmes de retraite sociale, le système de capitalisation intégrale ; l'abonné reçoit, à l'âge de la retraite, la totalité des montants accumulés dans son compte individuel qui lui est remis avec intérêts, soit en un seul versement, soit en pensions mensuelles, ou un mélange des deux. Ainsi, le système ne comprend aucun concept de solidarité, qui serait plus adéquat pour des États et des sociétés semblables au Liban.

3. Omettre la sécurité médicale et l'hospitalisation après la retraite et omettre toute provision concernant la création d'un fond de chômage qui est extrêmement important en vue d'étendre le régime de pension à toutes les catégories sociales, et de rendre l'adhésion obligatoire, condition essentiel de sa réussite.

4. Limiter la couverture aux bénéficiaires qui ont réglé leur contribution pour une période au moins de quinze ans ; ainsi, de nombreuses catégories de ceux qui s'approchent de l'âge de la retraite sont exclues.

Sur la base de ce qui précède,

et à lumière de la conjoncture socio-économique actuelle,

le Conseil estime que «l'avant-projet soumis» est insuffisant.

Il estime nécessaire de le compléter par un système qui adopte des bases plus adéquates à la conjoncture socio-économique du Liban ; ce nouveau système doit être mixte : se baser sur le système de distribution en ce qui concerne un minimum de sécurité pour toutes les catégories de la société après l'âge de la retraite, sur le système de capitalisation et de sécurité médicale permanente, et sur la création d'un fond de protection contre le chômage.

Le Conseil estime que pour réaliser les objectifs mentionnés, il faut que le système proposé se base sur le principe des «trois piliers» reconnu dans le monde et vers lequel s'oriente de plus en plus d'Etats qui adoptent de nouveaux systèmes de sécurité sociale. Ce système a prouvé, sur base de l'expérience de nombreux Etats qui l'ont adopté, être capable d'assurer l'équilibre financier, et donc la continuité, dans le contexte qui garantisse les besoins sociaux de base, à savoir une pension de retraite, l'assurance médicale, et un fond de protection contre le chômage.

Projet soumis par le Conseil Economique et Social

L'on peut résumer la formule du «système proposé» par le Conseil dans le cadre des piliers suivants :

1. *Le premier pilier* : est un pilier obligatoire, garanti par l'Etat, qui se base sur le concept de distribution et se centre sur le salaire minimum réel du salarié. Il faut souligner que le succès de ce système

nécessite une détermination spécifique du salaire minimum tenant compte de l'évolution économique, sociale, et financière du pays. Ainsi que le texte de l'article 44 du code de travail stipule : *«il faut que le salaire minimum soit suffisant pour répondre aux besoins de base des salariés et de leurs familles, tout en tenant compte de la nature du travail. Il ne doit pas être inférieur au salaire minimum officiel.»*

Les contributions de ce pilier sont versées par les employeurs, les salariés, et toutes les catégories des bénéficiaires, dans un pourcentage qui est de préférence «un sur six», c'est-à-dire que si les contributions de l'employeur sont de huit et demi pour cent, la part du travailleur ou du bénéficiaire est de 1.7%.

Le plafond des contributions sur la base desquelles ces pourcentages sont calculés est déterminé à un double du salaire minimum mentionné. Nous indiquons que la base dans la plupart des sociétés du monde est entre 3 et 6 fois le salaire minimum.

2- *Le deuxième pilier* : il est aussi, tout comme le premier pilier, obligatoire et garanti par l'Etat. La contribution des employeurs, des travailleurs et des bénéficiaires est calculée selon les pourcentages déterminés dans le premier pilier (un pour six) ; il inclut des catégories de salaires supérieurs à ceux du premier pilier. La règle adoptée dans la plupart des sociétés dans le monde est entre 3 à 6 fois le salaire minimum, à condition que les catégories soumises aux premier et deuxième piliers ensemble ne dépassent pas 6 à 12 fois le salaire. La gestion du total des contributions dans ce pilier sera remise à des fonds spéciaux pour les pensions de retraite ; ils seront régis par des règles et règlements qui déterminent les placements, et assurent un contrôle efficace de ces derniers par les autorités ad hoc afin de protéger les fonds et assurer un meilleur rendement.

3- *Le troisième pilier* : est un pilier facultatif ; il couvre une catégorie de salaires supérieurs aux premier et deuxième pilier. Les personnes concernées peuvent déduire de leur salaire une part déterminée par la loi, à condition qu'elle ne dépasse pas un taux défini et un plafond déterminé du salaire. L'expérience dans différentes sociétés dans le monde montre que ces pourcentages ne dépassent pas les dix pour cent du salaire et sont entièrement assumés par le salarié.

La condition de réussite de ce troisième pilier est que les fonds qui seront créés pour la gestion de ces capitaux soient, d'une part, soumis à un permis et au contrôle d'autorités monétaires dont ils dépendront ; et d'autre part, que les catégories de salaires concernés disposent

d'exemptions fiscales et tarifaires déterminées par la loi, afin d'encourager les revenus élevés à créer des épargnes nationales supplémentaires qui aideront à accroître la capacité de l'économie et de la société à l'emploi et à l'investissement.

Lorsque l'adhérent atteint l'âge de la retraite, il bénéficie des trois piliers comme suit :

1. Une pension de retraite obligatoire calculée sur la base du salaire minimum décidé comme précisé dans le premier paragraphe du premier pilier.

2. La somme des deuxième et troisième piliers, inscrite de façon individuelle et dans des comptes individuels des adhérents (quel que soit le montant) est ajoutée à la pension obligatoire. Notons que l'adhérent a le droit de demander, lorsqu'il atteint l'âge de la retraite, le prélèvement d'un des montants accumulés dans le deuxième et troisième pilier pour l'encaisser. Le solde est redistribué sous forme de pensions mensuelles ajoutées, comme mentionné, au minimum stipulé dans le premier pilier.

Le système suggéré dans l'exposé d'avis mis en place par le Conseil ne lèse pas les droits des adhérents actuels à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale.

Notons que le système proposé assure aux adhérents :

1. Le droit d'y adhérer tout en restant dans l'ancien système pour ceux qui ont encore le droit de travailler pour une période de moins de quinze ans.

2. L'adhésion au nouveau système, et le calcul de la différence sur la base de l'ancien système.

3. L'adhésion entière au nouveau système dans des cas déterminés.

Le Conseil souligne que :

- a. La détermination des règles détaillées pour appliquer «le système suggéré», et la détermination des pourcentages définitifs - qui peuvent être adoptés dans tous les calculs, ou dans tout chiffre qui sera utilisé ou appliqué - nécessitent tout d'abord ce qui suit :

- l'adoption d'un principe de sécurité médicale pour les adhérents après l'âge de la retraite et la création d'un système de fond pour les protéger contre le chômage.

- une étude actuariale basée sur des statistiques globales, précises, et réalistes, sans quoi, toute action demeure incomplète, voire même inefficace, ce qui prédestine l'expérience à l'échec.

b. Tous les montants dus doivent être réglés par les employeurs en fonction du système actuel et échelonnés à long terme sans intérêts.

Evaluation du projet

Conformément au projet d'amendement du code de sécurité sociale soumis par le Conseil des Ministres au Conseil Economique et Social, le Conseil a effectué une révision de fond, à travers l'étude ci-jointe, puisque les systèmes de sécurité sociale ont prouvé être nécessaires dans les sociétés modernes en dépit des difficultés et pressions résultant des besoins et échanges sociaux ainsi que des crises sociales aiguës qui surgissent dans le processus de développement économique.

La conjoncture économique y compris les périodes de crise constitue le principal stimulus du développement des nations lorsqu'une révision de fond est effectuée et des mesures pratiques sont prises pour correspondre aux besoins de la société. La sécurité sociale est l'objet d'une remise en question depuis longtemps comme le montre le volume d'écrits, de rapports, et d'études mis au point par le Bureau International du Travail et le Bureau Arabe du Travail. Cependant, s'il est vrai que l'on peut tirer des leçons pour ce qui est des répercussions de la conjoncture économique sur la sécurité sociale, cela se limite à une vision générale d'ensemble à laquelle la société se conforme pour répondre à des besoins sociaux en garantie de sa croissance économique et financière d'une part et pour éviter des répercussions négatives importantes sur les fonds de sécurité d'autre part. Partant de cette réalité, le Conseil Economique et Social a mis au point une étude détaillée de la situation de la sécurité dans le monde et au Liban pour déterminer les défis reliés aux pressions démographiques, besoins sociaux, et considérations financières tout en insistant sur la nécessité de prendre des mesures spécifiques dans les domaines de l'hospitalisation, l'organisation administrative, le système de retraite, et l'aide sociale conformément aux moyens de la

société. L'étude a montré la répercussion des politiques de sécurité sociale sur la structure sociale du point de vue démographique, économique, juridique, et sociologique ; elle a montré l'effet de chaque facteur sur la performance des systèmes de sécurité sociale. L'étude mentionnée a également montré la structure des systèmes actuels pour ce qui est des coûts des prestations sociales et leur financement, les taux de contribution, le volume de couverture, les règlements, et les mécanismes qui renforcent l'efficacité de la sécurité. L'étude a mis l'accent sur la situation de la sécurité sociale au Liban et ses exigences pour ce qui est des prestations et du développement qualitatif requis afin de passer d'un système d'indemnités de fin de service à un système de retraite et d'aide sociale, et pour élargir la base de services hospitaliers et médicaux, tout en tenant compte du chômage et des autres compensations sociales.

Ainsi, après avoir examiné la situation de la sécurité sociale en mettant l'accent sur les considérations nécessaires en matière d'hospitalisation, d'aide sociale, de retraite, et d'organisation administrative, le Conseil Economique et Social propose ce qui suit :

1- Pour ce qui est de l'organisation administrative institutionnelle ; le projet soumis se base dans ses motifs sur des principes généraux qui visent à assurer une performance efficace et harmonisée de la Caisse aux adhérents tout en profitant d'une expérience de quarante ans. Le projet proposé s'est ainsi inspiré de l'administration actuelle pour ce qui est des amendements administratifs ; il visait à développer la loi appliquée et non l'amender pour éviter de créer une nouvelle problématique sociale. Pour ce qui est du passage du système d'indemnité de fin de service à un système de pension de retraite et d'aide sociale, et puisqu'il existe de nombreux projets dans ce sens, l'avis est de revenir à un débat sérieux et définitif autour des projets proposés afin de déduire le projet qui corresponde le mieux à la réalité sociopolitique du Liban en fonction d'une vision de solidarité claire.

Les amendements proposés pour ce qui est des seuls aspects administratifs du projet sont les suivants :

- Déterminer les tâches de la Caisse de façon claire de manière à ce que l'administration de la Caisse applique le code de sécurité sociale et supervise directement l'utilisation des ressources de la Caisse au profit des adhérents afin de garantir la justice sociale et le développement.

- Réduire le nombre de membres du conseil d'administration de la Caisse pour un meilleur équilibre pratique et productif tout en respectant les conditions de représentation des différentes parties.

- Annuler le bureau afin de réduire les membres du conseil d'administration et tenir des sessions ordinaires réunissant tous les membres du conseil et prendre directement les décisions qui s'imposent.

- Annuler le vote sectoriel qui est inutile puisqu'il n'a pas droit de veto sur les décisions mais représente un simple moyen de dialogue car, en fait, s'il n'y a pas accord entre les membres du conseil lors d'une première session, toute décision est votée lors d'une session ultérieure et la décision est prise à la majorité sans tenir compte du vote sectoriel.

- Amender certaines compétences du conseil d'administration, du directeur général, et de la commission technique appelée désormais commission d'audit et de vérification financière afin de rendre le travail plus efficace et pour que chaque autorité et dispositif assument les responsabilités qui leur incombent, tout en mettant l'accent sur le rôle de la commission d'audit et de vérification financière dans ce domaine.

- Maintenir la tutelle du seul ministère du Travail et le contrôle à posteriori de la cour des comptes, puisqu'en rendant plusieurs ministères - celui de la Santé ou celui des Finances - responsables de la Caisse on ne fait que compliquer le travail de celle-ci.

- Définir le nombre de sessions qu'il est possible de tenir conformément au règlement adopté dans le conseil d'administration.

Ces propositions concernant la gestion de la Caisse peuvent améliorer la performance institutionnelle de la Caisse pour ce qui est des services sociaux qui lui sont demandés actuellement.

2. Pour ce qui est du système de retraite et d'aide sociale avec la nécessité d'examiner la situation du chômage pour assurer la stabilité sociale conformément à l'évolution de la conjoncture économique ; le système actuel de fin de service adopté dans la Sécurité Sociale ne répond plus aux besoins sociaux mais constitue plutôt un fardeau social et financier sur les institutions et les salariés pour ce qui est de l'absence de sécurité médicale après l'âge de la retraite, et pour ce qui est de l'absence de pension de retraite qui assure un minimum de vie décente surtout pour les travailleurs et employés après l'âge de la retraite.

Ainsi, le système actuel qui devait être temporaire lors de la mise en place du code de sécurité sociale en 1963, est devenu permanent, avec tous ses aspects négatifs indiqués. Cela nécessite une révision radicale de ce code qui doit être remplacé par un nouveau système réunissant les règles de maintien de la sécurité financière et la stabilité sociale notamment pour les bénéficiaires qui atteignent l'âge de la retraite.

Sur la base de cette réalité, des projets de retraite et de sécurité médicale ont été proposés, chacun avec ses caractéristiques qui tentent de répondre aux besoins sociaux tout en tenant compte de la conjoncture économique et financière.

Le projet proposé à l'étude et soumis par le Conseil des Ministres au Conseil Economique et Social pour avis a résolu la problématique du système de fin de service en introduisant un nouveau système de retraite basé sur les composantes suivantes :

1- Financer les pensions de retraite à travers les contributions payées individuellement au profit de l'employé pendant ses années de travail. Ainsi, le système des contributions est prédéterminé sans fixer pour autant le règlement ou le volume de la participation individuelle ou son contenu pour l'avenir.

2- Compter sur ce qu'on appelle, dans les systèmes de retraite sociale, le système de capitalisation intégrale ; l'adhérent reçoit, à l'âge de la retraite, la totalité des montants accumulés dans son compte individuel qui lui est remis avec intérêts, soit en un seul versement, soit en pensions mensuelles, ou un mélange des deux. Ainsi, le système ne comprend aucun concept de solidarité, qui serait plus adéquat pour des Etats et des sociétés semblables au Liban.

En tout état de cause, et indépendamment des nombreux avantages de tels systèmes dans certains régimes sociaux économiques, et puisque ce système se base sur l'épargne personnelle, pourquoi ne pas adopter ce système par le secteur privé sans que la gestion soit remise à la Caisse Sociale ; il suffit dans de tels systèmes que l'Etat mette en place les réglementations des fonds de pensions de retraite gérées par le secteur privé. Ce système constitue le troisième pilier du régime que nous allons proposer et qui est fondé sur trois piliers.

3. Le système proposé ne couvre ni l'hospitalisation ni la sécurité médicale après la retraite ; il ne comprend aucune provision concernant la création d'un fond contre le chômage pourtant d'une

extrême importance en ce qui concerne l'obligation de principe pour toutes les catégories sociales d'adhérer au système de pension de retraite, pour qu'il puisse réussir.

4. La couverture dans ce système se limite aux salariés qui ont réglé leur contribution pour une période d'au moins de quinze ans ; ainsi, de nombreuses catégories de ceux qui s'approchent de l'âge de la retraite sont exclues.

Sur la base de ce qui précède, le Conseil Economique et Social estime qu'à la lumière de la conjoncture socio-économique, le système proposé est insuffisant et ne constitue pas un régime qui corresponde aux besoins socio-économiques ; il faudrait le compléter par un régime mixte qui s'inspire du système de distribution en ce qui concerne un minimum de sécurité pour toutes les catégories de la société après l'âge de la retraite, et du système de capitalisation adopté dans le monde. Nous considérons ce régime comme suit :

Le «système proposé» se base sur le principe des «trois piliers» reconnu dans le monde et vers lequel s'oriente de plus en plus d'Etats qui adoptent de nouveaux régimes de sécurité sociale. Ce système a prouvé, sur la base de l'expérience d'Etats qui l'ont adopté, être capable d'assurer l'équilibre financier, tout en garantissant les besoins sociaux de base, à savoir une pension de retraite et l'assurance médicale.

L'on peut résumer la formule du «système proposé» par le Conseil dans le cadre des piliers suivants :

1- *Le premier pilier* : est un pilier obligatoire, garanti par l'Etat, qui se base sur le concept de distribution et se base sur le salaire minimum réel (et pas nécessairement le minimum adopté actuellement au Liban). Pour ce qui est des contributions dans ce pilier, elles sont à la charge des patrons et des employés dans un pourcentage qui est de préférence (1/6), c'est-à-dire que si la cotisation est de 8.5%, la part du travailleur ou du bénéficiaire est de 1.7%.

Le plafond des contributions sur la base desquelles ces pourcentages sont calculés est déterminé à un double du salaire minimum retenu. Nous indiquons que la base dans la plupart des pays est entre 3 et 6 fois le salaire minimum.

2- *Le deuxième pilier* : il est aussi, tout comme le premier pilier, obligatoire. La contribution des employeurs, des travailleurs ou des bénéficiaires est calculée selon les pourcentages déterminés dans le premier pilier (1/6) ; il inclut des catégories de salaires supérieurs à ceux du premier pilier. La gestion du total des contributions dans ce pilier sera remise à des fonds spécialisés dans la gestion des pensions de retraite ; ils seront régis par des entreprises financières spécialisées soumises au contrôle des autorités monétaires nationales pour ce qui est de leur permis et référence. Les contributions dans ce pilier doivent se situer entre 3 à 6 fois le salaire minimum, c'est-à-dire que les contributions du premier et deuxième pilier ensemble ne dépassent pas 6 à 12 fois le salaire minimum proposé.

3- *Le troisième pilier* : est un pilier optionnel ; il couvre une catégorie des salaires supérieurs aux premier et deuxième pilier c'est-à-dire entre trois et six millions de L.L. par mois. Les personnes concernées peuvent déduire de leur salaire une part déterminée par la loi, à condition qu'elle ne dépasse pas 10%, entièrement à la charge du salarié.

La condition de réussite de ce troisième pilier est qu'il soit, d'une part, soumis à un permis et au contrôle d'autorités monétaires dont ils dépendra ; et d'autre part, que les catégories de salaires concernés disposent d'exemptions fiscales déterminées par la loi, afin d'encourager les revenus élevés à créer des épargnes nationales supplémentaires qui aideraient à accroître la capacité de l'économie et de la société.

Lorsque l'adhérent atteint l'âge de la retraite, il bénéficie des trois piliers comme suit :

1- Une pension de retraite obligatoire calculée sur la base du salaire minimum décidé ; selon l'expérience des régimes adoptés dans le monde, un salarié ayant travaillé quarante ans reçoit le double du salaire minimum (par exemple, $L.L.500.000 \times 2 = L.L.1.000.000$) tout en sachant que le salaire minimum est soumis à des augmentations annuelles décidées en fonction de la cherté de vie. Un salarié qui aura travaillé quinze ans bénéficie du taux minimum du salaire (c'est-à-dire $500.000 \times 0.5 = L.L.250.000$) qui est le minimum de l'adhérent quel que soit le montant des contributions accumulées. Comparativement, ce minimum demeure beaucoup plus élevé que ce qu'un salarié reçoit à l'âge de la retraite quand il touche des indemnités de fin de service et va les échelonner sur les mois qu'il peut vivre après l'âge de 64 ans.

2- La somme des deuxième et troisième piliers, inscrite de façon individuelle et dans des comptes individuels des adhérents (quel que soit le montant). Notons que l'adhérent a le droit de demander, lorsqu'il atteint l'âge de la retraite, le prélèvement d'un des montants accumulés dans le deuxième et troisième piliers pour l'encaisser. Le solde est redistribué sous forme de pensions mensuelles ajoutées, comme mentionné, au minimum stipulé dans le premier pilier.

Quant à la phase de transition :

Le système suggéré ne lèse pas les droits des adhérents actuels à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale.

Ce système propose trois choix, et ce après l'adoption de mécanismes techniques et actuaires :

1. Le droit de ne pas y adhérer et de rester dans l'ancien système pour ceux qui ont travaillé pour une période de plus de quinze ans.
2. L'adhésion au nouveau système, et le calcul de la différence sur la base de l'ancien système.
3. L'adhésion entière au nouveau système dans des cas déterminés.

Il est bon d'indiquer le besoin de maintenir le dialogue continu pour déterminer les orientations d'avenir de la sécurité sociale à la lumière d'études actuaires sur la conjoncture actuelle et sur l'élargissement de la base de ce régime afin d'y intégrer tous les libanais.

Protection de l'environnement

Les problèmes environnementaux sont le challenge le plus important auquel notre siècle doit faire face ; ils sont de même les guerres mondiales dans lesquelles l'humanité devra lutter contre elle-même en premier lieu; ainsi, la qualité et même l'avenir de la vie sur terre dépendra de ces problèmes. La conservation de l'environnement est déjà la racine de la croissance durable.

La plupart des problèmes environnementaux qui affectent le contexte national requièrent une attention régionale. Les challenges les plus importants, notamment le rétrécissement de la couche d'ozone, les changements climatiques, la biodiversité, et les eaux internationales nécessitent une approche globale. Et même l'infrastructure locale qui correspond aux bonnes normes et assure une protection efficace de l'environnement a souvent besoin d'un financement dépassant les possibilités du budget national. De nos jours, la politique environnementale devrait obligatoirement être régionale et ne pourrait réussir qu'à travers l'engagement de tous les pays arabes.

Suite à la tendance internationale à la privatisation, le problème de l'environnement devient de plus en plus la responsabilité du secteur privé. Ce dernier est concerné par toutes les interventions environnementales à travers les services de consultation, les solutions techniques, la gestion des projets, etc. le cadre englobe plusieurs programmes domestiques pour la lutte contre la désertification, l'amélioration de l'irrigation et des sources d'eau, l'exécution de solutions adéquates pour les eaux usées et les déchets solides, et la construction d'une infrastructure environnementale.

La Déclaration d'Abou Dhabi en 2003 a stigmatisé le défaut environnemental dans le monde arabe alors qu'aucun pays ne peut se suffire à lui-même avec des compétences insuffisantes dans ce domaine, et la coopération entre les pays arabes mènera sans doute à l'élévation de la capacité régionale à faire face au challenge environnemental, au niveau international.

Le Conseil des Ministres Arabes, responsable de l'environnement, a élargi la mission afin qu'elle couvre la pauvreté et le chômage,

cependant, il serait sage de concentrer l'activité environnementale et de la laisser dans les limites des capacités et moyens disponibles.

Un programme efficace pour l'environnement devrait viser trois buts: (i) une forte coopération entre le secteur public et le secteur privé, (ii) des procédures transparentes pour les offres publiques et les contrats, et (iii) la mise en place d'un grand marché (régional) pour les services et équipements environnementaux.

Le problème essentiel est d'attirer les financements disponibles dans la région et les orienter vers les projets environnementaux à travers les entreprises locales et les consultants. Ceci pourrait exiger des informations précises sur les projets dans toute la région, ainsi que des informations sur les nouvelles technologies et les pratiques non nuisibles à l'environnement.

Le Conseil des Ministres Arabes, responsable de l'environnement, oeuvre actuellement sur la création d'un "organisme" chargé de construire des capacités nationales et régionales afin de faire face au challenge environnemental à partir des propres ressources et moyens des pays arabes.

Le projet a été lancé à Beyrouth en septembre 2005 durant la Conférence de l'Environnement du Monde Arabe, organisée par le Ministère Libanais de l'Environnement et suivie par les Ministres et responsables Arabes, les institutions économiques, les ONG, et les experts arabes internationaux.

Un défi au-delà des frontières

Vers la moitié des années 70, le monde devint soudainement conscient du risque couru par la dégradation de la couche d'ozone et ses conséquences sur la vie. Les usines chimiques répandues menaçaient la couche d'ozone, cette couverture qui protège la surface de la terre entre 20 à 40 km de l'atmosphère, qui protège la vie des rayons ultra violets qui sont une cause importante des cancers de la peau et des maladies de la vue, et qui réduisent l'immunité naturelle, détruisent les moissons et l'écosystème.

La découverte du grand trou dans la couche d'ozone en 1985, au dessus du Pôle Sud fut un élément convaincant qui incita à la prise de mesures environnementales et conduisit, la même année, à la "Convention de Vienne pour la protection de la Couche d'Ozone" et

au « Protocole de Montréal sur les substances qui réduisent la couche d'ozone » en 1987¹⁹⁸. Un fonds multilatéral a été créé en 1990 pour appliquer le protocole de Montréal.

Pour des décennies, la pensée économique considérait la croissance comme une augmentation des produits et services; cependant, la pollution de l'environnement révèle que le progrès s'est accompli au détriment de la santé humaine et probablement au détriment de l'avenir de l'homme sur terre. Ceci poussa la pensée économique vers des contraintes plus responsables comme l'exigence d'une bonne croissance basée sur une production propre et la protection de l'environnement.

Sur le niveau régional, le Rapport d'Evaluation de l'Environnement de l'UNEP (2004/5 GEO Yearbook) signale que le manque d'eau, les conflits politiques, et la sécurité doivent constituer les challenges prioritaires pour la région.

En fait, le manque des ressources d'eau menace la stabilité de la région et constitue une source importante de différends surtout que 60% de l'eau disponible dans la région provient de sources à l'extérieur de la région elle-même.

Les indicateurs internationaux lient l'économie et l'environnement par un indicateur spécifique nommé « Economies Nettes Ajustées¹⁹⁹ » qui a atteint des chiffres records dans plusieurs pays arabes notamment le Liban (- 18.1²⁰⁰).

Suite à la tendance internationale vers la privatisation, et le programme national, de transfert vers le secteur privé de la majorité, voire de toutes les institutions économiques du secteur public, l'affaire de l'environnement deviendra de plus en plus la responsabilité du secteur privé et /ou de sociétés indépendantes.

De plus, le cadre est en train de s'élargir pour englober la pauvreté, et notamment la pauvreté extrême. Ainsi, la Conférence de Johannesburg a recommandé de «faciliter la coopération entre les secteurs public et privé, ainsi que toutes les formes de coopération qui considèrent la pauvreté comme une priorité pour le cadre de travail

198. Modifié à: Londres 1990, Copenhague 1992, Vienne 1995, Montreal 1997, Beijing 1999 .

199. Adjusted net savings.

200. Syrie (- 13.9), Arabie Saoudite (- 18. 8), Koweït - 30.9, Algérie (- 2.9).

légal des gouvernements. » durant la même année, la « Conférence des Nations Unies sur le Financement du Développement », à Monterrey, a souligné la nécessité du partenariat avec le secteur privé.

Le secteur privé est concerné par toutes les interventions environnementales à travers les services de consultation, les solutions techniques, la gestion des projets, etc. le cadre englobe plusieurs programmes nationaux pour la lutte contre la désertification, l'amélioration de l'irrigation et des sources d'eau, l'exécution de solutions adéquates pour les eaux usées et les déchets solides, et la construction d'une infrastructure environnementale.

De plus, le secteur privé devrait être considéré comme un partenaire essentiel à la croissance durable, il devrait donc contribuer de la façon la plus efficace à la protection de l'environnement qui est, en fin de compte, une responsabilité commune des deux secteurs, public et privé, au niveau local et régional à la fois.

Ainsi, le Liban devrait appliquer, tout de suite, les lois et règlements de l'environnement, à l'instar des gouvernements arabes, et bien sûr, si de faux jugements ont précédemment mené l'économie et surtout l'industrie à nuire à l'environnement, la politique en question en premier lieu, devrait prendre les mesures nécessaires à la réparation de cette nuisance.

Mais le plus important reste que la conservation de l'environnement requiert des moyens de coopération et de financement puisque: «la conservation sans finances n'est que conversation »²⁰¹.

Le Monde Arabe a créé de nombreux fonds pour le développement économique et social mais aucun ne vise l'environnement en particulier ou ne possède l'expertise nécessaire à cette fin. D'autre part, les priorités régionales ne font pas partie de celles des fonds internationaux pour la protection de l'environnement.

La stratégie raisonnable est de créer un «Fonds Arabe pour l'Environnement»²⁰² qui réunit les compétences techniques capables de faire face au challenge environnemental quant à (i) gérer les conditions locales et /ou régionales, (ii) créer un marché régional

201. Dr. Swaminathan, père de la Révolution Verte de l'Inde "Conservation without finance is simply conversation".

202. « Arab Environment Facility - AEF » Beirut Conference, 6 - 8 Sept. 2005.

pour l'échange technologique. Le secteur privé arabe sera la base de cette structure compétente.

Ces orientations sont parfaitement consistantes avec les recommandations de la « Conférence de Monterrey »²⁰³

- Canaliser les investissements nationaux privés vers le développement;
- Attirer les investissements nationaux privés vers le développement;
- Se conformer aux règles et meilleures pratiques du commerce international moderne;
- Améliorer la coopération financière internationale.

Et la grande problématique reste: comment concevoir cette coopération? Est-ce qu'elle devrait limiter à l'environnement physique ou être concernée par la pauvreté et notamment la pauvreté extrême? La Conférence de Johannesburg encourage « toutes les formes de coopération qui considèrent que la pauvreté fait partie de leurs priorités ».

Les critères fondamentaux de la protection

La Déclaration d'Abou Dhabi sur l'avenir du travail environnemental dans la région a mis en évidence les questions suivantes:

- Le manque de ressources d'eau et la dégradation générale de la qualité;
- La limitation des surfaces arables et la détérioration de la qualité des territoires;
- L'expansion des villes et villages, et les conséquences sur la vie et la nature;
- La dégradation du bord de mer et de la plupart du littoral.

La capacité de répondre aux obligations globales concernant la croissance durable nécessite la conformité aux principes de complémentarité et une approche globale. Aucun des pays arabes ne possède la technologie et les compétences nécessaires pour faire face aux problèmes sociaux et écologiques croissants, alors qu'ensemble ils pourraient réunir un savoir faire suffisant pour gagner le challenge.

203. Conférence Internationale des Nations Unies sur le Financement du Développement, Monterrey 2002 .

Ainsi, construire des capacités institutionnelles et techniques pour la sélection, appliquer et adapter les technologies adéquates à l'énergie, le transport, l'industrie, et l'agriculture, sont des mesures qui seraient mieux accomplies à travers une plus grande coopération entre les pays arabes.

Les industries en particulier devraient être incitées et encouragées à choisir les techniques de la production propre, en utilisant les technologies avant-gardistes pour le recyclage des matériaux usés et des déchets.

« La conservation de l'énergie, la conservation des forêts, la conservation de la faune, et la gestion de l'eau provenant d'au delà des frontières; sont les moyens de gérer les changements climatiques, la biodiversité, et les eaux internationales²⁰⁴ »

Ainsi, le Liban a besoin d'un plan global pour la gestion de l'eau, et le ministère de l'Énergie et de l'Eau a évoqué la question à plusieurs reprises. De même, d'autres pays arabes pourraient avoir des soucis dans la gestion de leur littoral et/ou l'économie d'énergie, et/ou la lutte contre la pollution de l'air, et les recherches menées par chacun d'eux et les technologies acquises pourraient être bénéfiques à tous dans la limite d'une coopération régionale rationnelle.

La coopération devrait comprendre les mesures suivantes²⁰⁵:

- Proposer les législations adéquates pour appliquer un climat favorable aux investissements encourageant l'environnement;
- Encourager la contribution du secteur privé à l'exécution des politiques et stratégies environnementales;
- Harmoniser les normes et critères environnementaux afin de protéger les produits non nocifs à l'environnement de la compétition des prix;
- Encourager le savoir-faire technique et gestionnaire à introduire les priorités environnementales dans tous les secteurs de production, et améliorer les technologies de la production propre;
- Sensibiliser et fournir des informations environnementales.

204. Mohamed T. El-Ashry, ancien Président du "Service Global pour l'Environnement".

205. "Conférence du Service Arabe pour l'Environnement" du Comité Environnemental du Secteur Privé- FAE - Beyrouth 6,7,8 Septembre 2005.

Promouvoir les co-participation entre le secteur public et le secteur privé et/ou soutenir toutes les formes de coopération entre eux, créant ainsi plus de responsabilités pour le secteur privé à travers : la gestion des contrats, les contrats de services, les licences, le BOT, le DBOT, le BOD, etc...

De plus, la Conférence de Johannesburg a mis en relief la nécessité de créer un fonds global de coopération afin d'éliminer la pauvreté et de propager le développement social dans les pays en voie de développement ; en soulignant la nécessité de la contribution bénévole, évitant les anciennes expériences des Nations Unies, améliorent le rôle du secteur privé et de la société civile en coopération avec les gouvernements locaux.

Le bureau exécutif des ministres arabes responsables de l'environnement a lancé un débat régional afin de collecter de nouvelles techniques capables de faire évoluer le secteur privé dans les questions environnementales notamment :

- Echanger des informations pour identifier de nouvelles motivations visant à améliorer la coopération entre les secteurs public et privé; et sur ce, étendre la communication et partager les expériences entre les pays arabes;

- Créer un marché commercial régional dans les technologies et services environnementaux.

Coopération régionale

Le Conseil des Ministres arabes, en charge des affaires environnementales a été créé en 1987 ; mais avant cela, la coopération existait au sujet de l'environnement maritime depuis les années 70 du XXe siècle. Le conseil donna la priorité à 3 programmes²⁰⁶:

- Le programme visant à lutter contre la désertification, élargir la zone verte, et préserver la faune et la flore dans la région arabe;

- Le programme visant à contenir la pollution industrielle; et

- Le programme de l'éducation et de la sensibilisation envers les contraintes environnementales.

206. Dr. Moustapha Kamal Tolba, ancien Directeur Exécutive du Programme des Nations Unies pour l'Environnement, dans la Conférence du FAE, Beyrouth, Sept. 05.

Depuis, les représentants de la société civile se sont toujours montré concernés envers les questions environnementales, et ont contribué à la campagne de sensibilisation à travers des séminaires, conférences, ateliers, et une meilleure compréhension des règles et mesures de protection. Les experts arabes internationaux, les chambres de commerce. Les associations professionnelles, les groupes d'investisseurs et les syndicats sont les défenseurs naturels des causes environnementales.

Le cadre global du travail environnemental est toujours lié aux accords concernant des questions spécifiques comme la préservation de la couche d'ozone, ou les changements climatiques. Cependant, le Conseil des Ministres Arabes concerné par l'environnement doit appliquer une approche moderne des affaires environnementales, qui tend vers le développement. Cette approche devrait englober le développement social et économique et est donc concernée par les problèmes de l'énergie renouvelable et de l'eau, ainsi que par l'agriculture et la pauvreté.

Des problèmes environnementaux régionaux de cette importance nécessitent une réponse adéquate afin d'établir les priorités et l'implication d'un grand nombre d'opérateurs qualifiés et capables de communiquer en arabe, la langue commune de la région. Cette mission impliquerait un large cadre de travail dont les autorités locales et le secteur privé²⁰⁷:

- Evaluation des législations environnementales et des besoins; application des lois, contrôle des applications administratives;
- Manque de l'infrastructure scientifique et technique nécessaire pour améliorer l'environnement;
- Nécessité de construire la capacité des municipalités et autres autorités locales et les soutenir financièrement pour qu'elles puissent accomplir leurs obligations concernant le développement de l'environnement et la gestion du territoire;
- Conformité des pratiques locales de l'environnement avec les normes et accords internationaux;

207. Ministère Libanais de l'Environnement – FAE - Sept 05.

- Etendre l'opportunité d'investir et de gérer l'infrastructure environnementale ou le secteur privé.

Le secteur privé devrait être concerné par toutes les interventions environnementales sauf le vote des lois et leur application, il doit notamment:

- Fournir les services de consultation, les solutions d'ingénierie, les talents techniques, et les compétences dans la gestion de plusieurs activités et projets;

- Améliorer les offres régionales pour le service et produits environnementaux lorsqu'ils ont la chance de pénétrer au marché régional;

- Fournir un accès prioritaire aux consultants, fabricants, et entrepreneurs régionaux vers la consultance régionale et/ou procurer des contrats et des adjudications.

La coopération entre les pays arabes résultera certainement en une augmentation de la capacité régionale afin de faire face au challenge environnemental au niveau international, alors qu'aucun pays ne peut survivre seul dans ce domaine. Ainsi, produire dans le cadre de la Grande Zone Arabe de Libre Echange - GAFTA²⁰⁸- devrait donner la chance de fournir les contrats financés par les budgets locaux, en vue d'attirer assez d'investissements pour améliorer la technologie et par conséquent, la productivité de la région.

La richesse globale de la région arabe en ressources intellectuelles et financières peut compenser la distribution irrégulière des ressources naturelles²⁰⁹.

L'application intégrale de l'accord de la GAFTA en 2005 est un motif essentiel pour l'investissement industriel, notamment dans le domaine des matières environnementales. D'autre part, la négociation en cours pour la libéralisation des services fournira une merveilleuse opportunité et un large marché pour l'échange de services. Ainsi, le travail de groupe, l'échange de services, et le transfert du savoir faire sont première importance pour le succès d'une stratégie environnementale et la gestion des ressources, et par conséquent, pour l'avenir des économies arabes.

208. Great Arab Free Trade Area.

209. Mohamed T. El-Ashry.

Il existe plusieurs fonds arabes concernés par l'environnement aucun d'eux n'est uniquement consacré à l'environnement et/ou possède les talents et compétences nécessaires dans ce domaine. Nous citons : le Fonds du Koweït, le Fonds Saoudien pour le Développement, le Fonds Arabe pour le Développement Economique et Social, la Banque Islamique pour le Développement, le Fonds OPEC pour le Développement International.

Le Fonds Arabe pour l'Environnement pourrait faciliter le dialogue et la coopération entre les secteurs public et privé, et pourrait de même aider les fonds arabes existants dans leur stratégie de développement et diriger l'investissement vers la protection de l'environnement et la croissance durable.

Stratégie de Protection de l'Environnement

La stratégie environnementale dépend principalement de la coopération régionale et internationale. Ainsi, tous les états, membres de l'ONU, sauf six, ont signé le Protocole de Montréal, dont 150 pays en voie de développement. De plus, il est temps pour les pays arabes de joindre leurs efforts afin de lutter contre les causes de la détérioration des ressources naturelles et les obstacles qui empêchent le développement. Par conséquent, améliorer la coopération arabe dans le domaine de l'environnement doit devenir une priorité.

Le développement ne peut se réaliser sans la participation du secteur privé ; de même que la protection de l'environnement qui reste en fin de compte, une part essentielle du développement. Il serait ainsi utile d'institutionnaliser la coopération entre le secteur public et le secteur privé à travers une législation et des moyens adéquats. Le secteur privé doit être associé aux politiques et stratégies environnementales comme il devait jouer un rôle principal dans l'exécution de projets financés par les budgets arabes et /ou les ressources financières arabes. Il faudrait aussi créer une unité de coordination entre le secteur public et le secteur privé en vue d'atteindre les buts suivants :

- Mener une campagne de sensibilisation et propager les informations à propos des opportunités concernant l'étude et l'exécution des projets environnementaux dans tous les pays arabes.

- Introduire de nouvelles technologies et pratiques non nocives à l'environnement.

- Informer sur les méthodes et moyens d'améliorer la faisabilité des projets environnementaux afin d'attirer les investissements;

Cependant, il est important, au départ, de rétrécir le domaine des soins environnementaux pour rester dans la limite des capacités et moyens, et surtout parce que le Conseil des Ministres Arabes chargé de l'environnement l'a élargi pour qu'il englobe la pauvreté et le chômage. Certes, chacune de ces questions semble essentielle à long terme, mais les aborder toutes au départ, semble dépasser les limites des capacités de toute institution à établir dans les pays arabes. Ainsi, conserver les ressources naturelles et freiner la pollution sont à eux-mêmes de grands accomplissements. L'une des méthodes les plus efficaces pour restreindre ce domaine est de le définir clairement. Le Sommet Mondial sur le Développement Durable a défini le cadre régional en évoquant la nécessité d'un contrôle permanent sur les ressources naturelles notamment en Asie de l'Ouest :

- Un contrôle global sur l'eau;
- Des programmes pour la lutte contre la désertification;
- Soins des territoires cultivables; et
- Réduire la pollution de la terre et de l'eau.

La stratégie de la coopération régionale et de la forte contribution du secteur privé peut-être consolidée par une série de mesures harmonisées :

- Développer un marché global pour les services environnementaux afin de capitaliser les talents et compétences domestiques sur toute la région;
- Elaborer une législation visant à créer un climat adéquat qui renforce les investissements dans l'environnement dans les pays arabes;
- Harmoniser les critères et normes concernant l'environnement, dans la GAFTA, afin de protéger la production arabe "propre" de la compétition déloyale, et de bénéficier au maximum de l'expertise disponible dans la région;
- Soutenir le savoir-faire technique et gestionnaire afin d'introduire les priorités environnementales dans tous les secteurs et/ou services de transformation, encourageant ainsi la production "propre" partout.
- Propager la culture environnementale et encourager la coopération entre les administrations nationales, universités, et différents organismes régionaux et internationaux concernés.

La stratégie financière devrait tendre à canaliser le financement des sources arabes et internationales vers les gouvernements arabes et les investisseurs privés en vue de construire l'infrastructure environnementale dans la région et de réaliser les critères suivants ²¹⁰:

- Coûts minima des fonds;
- Capacité à faire évoluer les projets;
- Développer une expertise locale;
- Assurer une production "propre" avec peu de surcoût (s'il existe).

Objectifs environnementaux réalisables

Le Protocole de Montréal définit la procédure et les phases pour limiter la production et l'usage de matières chimiques qui détériorent la couche d'ozone. La consommation doit définitivement s'arrêter à des dates spécifiques [?] ; une période de grâce de 10 ans a été accordée aux pays en voie de développement pour qu'ils commencent l'application du protocole.

Les projets que la Déclaration d'Abou Dhabi a retenu comme priorités pour le monde arabe sont :

- L'usage prudent des ressources naturelles (sources d'énergie et production propre);
- La protection du bord de mer de la pollution causée notamment par les eaux usées non traitées et les déchets industriels (ceci concerne clairement tous les pays qui partagent la même mer);
- Un meilleur contrôle de la technologie pour le dessalinement de l'eau;
- Usage adéquat de la génétique pour cultiver des plantes capables de supporter les eaux et les terres qui présentent de hauts ratios de sel, et le climat semi désertique qui caractérise la plupart des régions;
- Créer une banque arabe régionale pour les racines génétiques;
- Exécuter un programme étendu de contrôle de la désertification et limiter son expansion;

210. *Recommandations de la Conférence du FAE, Beyrouth, Sept 05.*

- Répandre l'usage de l'énergie solaire dans une région qui coïncide avec la ceinture de production de l'énergie solaire et celle du pétrole et du gaz ; de même, développer l'hydro énergie.

Ce risque requiert une fois de plus l'établissement des priorités parmi les programmes et les projets à financer ; soit les bénéficiaires. Est-ce que le revenu devrait être le critère de décision? Est-ce que les programmes qui dépassent la région devraient être considérés aussi, particulièrement ceux qui englobent l'eau et la désertification?

L'on pourrait croire que seul l'esprit d'entreprise du secteur privé peut créer des solutions intelligentes pour les différents défis auxquels fait face la région et tous ses pays. Pour cette raison, l'esprit de coopération et les motivations sont nécessaires pour encourager et booster les compétences et les talents.

La GAFTA, dans laquelle les droits de douanes sur les produits fabriqués dans la région ont été totalement éliminés depuis le début de l'année 2005, devrait jouer un rôle extrêmement important et encourager l'échange commercial local dans les équipements et produits environnementaux et s'étendra, espérons, très bientôt aux services. D'autre part, un des buts principaux pourrait être de développer des qualifications et de l'expertise locale pour résoudre les problèmes environnementaux, (i) prenant en considérant les spécificités de la région, et (ii) promouvant un marché régional de services environnementaux.

Risques et causes de retard

Le risque principal auquel le monde fait face actuellement est la détérioration de la couche d'ozone qui pourrait éliminer la vie sur terre - un risque que nul ne peut prendre; et qui, pour notre génération, est considéré comme un crime impardonnable. La conservation de la couche d'ozone est donc un problème qui inquiète toutes les nations et exige une discipline globale.

Ainsi, sur le plan régional, nous souffrons d'une dégradation environnementale grave, en particulier en ce qui concerne le manque²¹¹ d'eau, les problèmes de pollution et de santé, et la faiblesse des institutions environnementales et des cadres de travail légaux. En fait, le coût annuel des dommages environnementaux au Liban sont estimés à environ 6% du PIB¹².

211. Cf. 2.1 supra - Déclaration d'Abou Dhabi, 2001.

Les pays OCDE ont constamment refusé de financer des services régionaux ou d'établir des fonds environnementaux régionaux. Ils ont toujours préféré de concentrer les fonds en faveur du « Global Environment Facility - GEF».

Le problème principal à signaler est la tendance commune des gouvernements arabes et des grandes entreprises à chercher des solutions environnementales à l'extérieur de la zone arabe, bien que la consultation et l'exécution faites par des entreprises régionales seront sûrement plus économiques. L'activation de l'échange commercial des biens et services environnementaux entre les pays arabes contribuera largement à la réduction des coûts et l'amélioration de la qualité de service. La GAFTA pourrait accomplir cette mission. Le manque de production locale d'équipement anti-pollution, et de machines pour mesurer la pollution, de plus de la difficulté d'utiliser les matières de traitement haute technologie importées de l'étranger, pourraient constituer une cause importante de l'échec des efforts fournis par l'industrie locale dans la lutte contre la pollution.

Programme de réalisation

Tout programme environnemental efficace devrait viser 3 buts: (i) une forte coopération entre le public et le secteur privé, (ii) des procédures transparentes pour les offres et contrats publics, et (iii) l'établissement d'un vaste marché pour les services et équipements environnementaux. L'encouragement de la coopération entre le secteur public et le secteur privé pourrait être une bonne initiative en vue d'élargir la contribution du secteur privé. L'usage de l'expertise locale sur le plan régional consolidera le marché arabe et développera les talents et compétences requis. Plusieurs opportunités seront donc créées afin d'attirer le secteur privé : contrats de gestion, contrats BOT, contrats de rente à long terme, privatisation. Ceci va de soi avec une recherche bien fondée et un programme de développement.

Ces programmes pourraient peut-être être appliqués sans la nécessité de créer une nouvelle institution puisque le but essentiel est d'attirer le financement disponible dans la région et de l'orienter vers les programmes environnementaux à travers les entreprises locales et les consultants. Ceci pourrait plutôt nécessiter l'établissement d'une base de données régionale présente dans chaque pays arabe, qui fournit des informations précises sur les projets dans toute la région, et donne des informations sur les nouvelles technologies et les pratiques

non nocives à l'environnement. Une tel procédé de connaissance pourrait conduire à un forum régional annuel englobant : (i) une foire commerciale sur l'environnement promulguant les produits techniques, fabriqués dans la région et/ou importés et (ii) un congrès environnemental illustrant le savoir. Il pourrait de même créer un site web pour promouvoir les opportunités de travail régional.

Les pays arabes pourraient atteindre ensemble les intérêts communs suivants :

- Bénéficier des talents et compétences disponibles dans les pays arabes et augmenter leur efficacité en ouvrant les marchés aux projets visant à préserver l'environnement dans le monde arabe;

- Profiter de la langue commune, l'arabe;

- Mêler les initiatives du secteur privé concernant la protection de l'environnement à travers des motivations adéquates.

- Réunir et propager des informations à propos de et dans tous les pays arabes;

- Créer un réseau environnemental pour échanger les informations et le savoir entre tous les pays arabes.

Les arabes ont consenti à créer un secrétariat intérimaire au Liban, géré par un conseil consultatif et présidé par le Ministre de l'Environnement afin d'établir un service adéquat pour la coordination des efforts arabes envers la conservation de l'environnement régional et des ressources naturelles.²¹²

Fonds Arabe pour l'Environnement

Le Conseil des ministres arabes responsable de l'environnement oeuvre actuellement sur la création d'un "Fonds" chargé d'édifier les capacités nationales et régionales afin de faire face au défi environnemental, et ce, par leurs propres ressources et moyens. Cette organisation pourrait être comparée au GEF qui se définit comme étant une organisation financière indépendante qui fournit des dons aux pays en voie de développement afin d'exécuter les projets environnementaux qui améliorent de façon permanente les conditions de vie et de soutenir des communautés locales fragiles.

212. Table Ronde des Pays Arabes sur l'Environnement, Beyrouth 6 - 8 Septembre 2005 .

Le Fonds Arabe pour l'Environnement devrait, selon les exigences et priorités du moment, disposer d'experts environnementaux dans différentes disciplines, soit (i) le génie environnemental et scientifique, (ii) la gestion des ressources naturelles, territoire, et eau, et (iii) l'énergie.

Le bureau technique devrait être limité à un petit nombre de techniciens de haut niveau ; soit 5 ou 6 au maximum au début. Il devrait œuvrer pour englober toutes les spécialisations dans les différents domaines de l'environnement parmi les experts et entreprises arabes de même que les organisations régionales dévouées aux affaires de l'environnement. Il faudrait aussi nommer des représentants dans tous les pays arabes.

L'on devrait de même créer un site web pour énumérer les opportunités disponibles dans les projets pour la consultation et l'exécution dans toute la région arabe, puis pour promouvoir les compagnies arabes spécialisées dans les services environnementaux à des honoraires raisonnables.

La structure et la gestion du Fonds sont toujours en voie de discussion entre les actionnaires²¹³:

- Comment la procédure de décision devrait-elle être établie ? Existe-t-il un système de vote préférentiel? Doit-il être en relation avec la contribution ou les parts du capital?

- Sous quel critère un projet serait -il financé par le Fonds?

- Comment se fera le paiement des contributions?

- Si les contributions sont bénévoles, quelle est la garantie que le Fonds obtiendrait des financements suffisants?

- Qui contrôlera le Fonds? Et comment la haute direction sera-t-elle nommée?

- Qui sera chargé de l'exécution des projets communs entre les pays arabes et/ou la région arabe et l'étranger et/ou les secteurs public et privé?

Le service devrait de même être l'organisation la plus importante chargée de la coopération avec ses homologues internationaux notamment en ce qui concerne les problèmes de la couche d'ozone et

213. Dr. Moustapha Kamal Tolba.

du changement climatique. Le fonds international multilatéral chargé du contrôle de la réduction de la couche d'ozone compense le manque de revenus dans les pays en voie de développement nécessaire pour obtenir de nouvelles technologies et remplacer la production qui menace la couche d'ozone. Quatre agences sont actuellement chargées de l'exécution de projets fondés par les organisations multilatérales : le Programme des Nations Unies pour le Développement - PNUD - le Programme des Nations Unies pour l'Environnement - PNUE - l'Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel - ONUDI - et la Banque Mondiale.

Financement de l'action pour l'environnement

La question essentielle reste le budget que le Fonds devra gérer en canalisant les dons et les prêts vers des projets environnementaux. Les prêts sont généralement la base la plus efficace pour le contrôle de la qualité et de la faisabilité. En même temps, les prêts bien gérés aident à obtenir des dons financiers à travers les crédits à taux bonifié et /ou les garanties, et/ou les périodes de grâce, etc. qui constituent d'habitude une gratification de la plupart des dettes. La deuxième opinion est naturellement les marchés financiers où le Fonds devrait avoir le pouvoir d'obtenir les meilleures conditions. L'objectif principal de la répartition des fonds, nous le rappelons, est de promouvoir une approche régionale technique et sociale envers les problèmes environnementaux et consolider l'efficacité et la qualité de la consultation et de la conclusion de contrats au niveau local. Le Fonds OPEC pour le Développement ainsi que le Fonds Arabe pour le développement devraient contribuer au financement des projets disponibles à travers le Fonds Arabe de l'Environnement²¹⁴.

A cet égard, la Banque Islamique pour le Développement offre:

- Des crédits contre des frais de gestion ne dépassant pas 2.5% par an afin de couvrir les coûts administratifs;
- Un frais de location de 6% environ pour financer l'acquisition d'équipement et de matériaux;
- Vendre à tempérament pour financer la constitution du capital;
- Des frais industriels pour fournir un financement à moyen terme.

214. Cf. 3.9 supra.

Des instruments sub-contractuels pour produire et/ou acquérir des biens, à travers lesquels le fournisseur (vendeur) accepte de fournir les produits à l'acheteur;

- Elle pourrait financer les travaux et équipements civils;
- La Banque fournit le financement pour l'assistance technique, notamment les études d'opportunités, les études de faisabilité, la formation et la construction de capacités, en ce qui concerne les prêts ou dons sans taux d'intérêt, contre les frais de gestion ne dépassant pas 1.5% par an.

Dr. Moustapha Tolba a proposé les critères sous lesquels le service devrait être créé comme suit :

- Le Fonds Arabe de l'Environnement devrait être financé exclusivement par les pays arabes; et
- La contribution devrait être bénévole;
- Chaque pays arabe devrait déclarer une contribution minimum au Conseil des Ministres Arabes chargé de l'environnement;
- Promouvoir le rôle du secteur privé et de la société civile, orienter les fonds du secteur privé vers des projets faisables;
- Eviter d'imiter les anciennes expériences des Nations Unies.

Même si la structure et le cadre du Fonds Arabe de l'Environnement doivent être finalisés, les stratégies et plans d'action sont déjà définis et pourraient être appliqués prochainement. C'est sans doute un pas dans la bonne direction, et le plus important est la sensibilisation développée envers la cause environnementale.

Historique ²¹⁵

- * 1972 - la Conférence de l'ONU sur l'Environnement Humain recommande la création d'une Organisation de l'ONU pour l'Environnement
- * 1972 - l'UNPE est créée par l'Assemblée Générale de l'ONU
- * 1973 - Convention sur le Commerce International des Espèces menacées d'extinction (CITES)
- * 1975 - Plan d'Action de la Méditerranée, premier Accord des Mers Régionales sous l'auspice du PNUE
- * 1985 - Convention de Vienne pour la Protection de la Couche d'Ozone
- * 1987 - Protocole de Montréal sur les Substances qui réduisent la couche d'ozone
- * 1988 - Débat Intergouvernemental sur les Changements Climatiques
- * 1989- Convention de Bâle sur le Contrôle des Mouvements Transfrontières de Déchets Dangereux
- * 1992 - Conférence de l'ONU sur l'Environnement et le Développement (Sommet de la Terre)
- * 1992 - Convention sur la Biodiversité
- * 1995 - Programme d'Action Global (PAG) lancé pour protéger l'environnement marin des sources de pollution provenant de la terre
- * 1997 - Déclaration de Nairobi qui redéfinit et renforce le rôle et le mandat du PNUE
- * 1998 - Convention de Rotterdam "Prior Informed Consent"
- * 2000 - Protocole de Carthage sur la Bio-Sécurité, adopté pour résoudre la question des organismes génétiquement modifiés
- * 2000 - Déclaration de Malmo - premier Forum Ministériel international sur l'Environnement, demande une gouvernance environnementale internationale renforcée
- * 2000 - Déclaration du Millénaire - la protection de l'environnement est incluse comme un des huit objectifs de Développement du Millénaire
- * 2001 - Convention de Stockholm sur les Polluants Organiques Persistants (POP)
- * 2002 - Sommet du Monde sur le Développement Durable
- * 2004 - Plan Stratégique de Bali pour le Soutien de la Technologie et le capacity building
- * 2005 - le document résultant du Sommet du Monde souligne le rôle important de l'environnement dans le Développement Durable

215. Programme des Nations Unies pour l'environnement.

**Anomalies Globales et Régionales
de la Température de Surface 1960 - 1998** ²¹⁶

Year	Global	North	South	Tropical	South	South	SSub-	Equator	N. Sub-	North	North
		Hemispheric	Hemispheric		Polar	Temperate	tropical		tropical	Temperate	Polar
degrees Centigrade											
1960	0.00	-0.11	0.11	0.05	-0.85	0.52	0.23	0.02	-0.09	-0.15	-0.19
1961	0.24	0.24	0.28	0.00	0.24	0.57	0.10	0.11	-0.22	0.55	0.67
1962	0.12	0.13	0.13	-0.05	-0.66	0.68	0.09	-0.11	-0.11	0.23	0.60
1963	0.09	0.16	0.01	0.04	-0.23	0.27	-0.10	-0.04	0.26	0.29	-0.09
1964	-0.24	-0.31	-0.18	-0.23	-0.52	-0.09	-0.08	-0.21	-0.40	-0.27	-0.30
1965	-0.17	-0.24	-0.10	-0.20	-0.43	0.20	-0.18	-0.22	-0.20	-0.40	0.20
1966	-0.05	-0.22	0.11	-0.06	0.60	0.20	-0.19	0.05	-0.03	0.09	-1.45
1967	0.04	0.06	0.01	-0.13	0.39	-0.11	0.03	-0.15	-0.26	0.38	0.30
1968	-0.10	-0.07	-0.13	-0.18	-0.28	0.11	-0.34	-0.04	-0.16	0.05	-0.15
1969	-0.14	-0.14	-0.14	0.23	0.12	-0.68	0.10	0.21	0.37	-0.83	-0.15
1970	-0.05	0.09	-0.19	0.05	0.06	-0.47	-0.11	0.01	0.26	-0.08	0.17
1971	-0.22	-0.16	-0.28	-0.21	0.10	-0.55	-0.20	-0.29	-0.15	-0.16	-0.05
1972	-0.19	-0.20	-0.19	-0.01	0.20	-0.62	-0.05	0.02	0.02	-0.45	-0.34
1973	0.19	0.25	0.13	0.40	0.53	-0.48	0.40	0.37	0.43	-0.13	0.50
1974	-0.03	-0.06	0.01	0.03	1.01	-0.37	-0.13	0.03	0.01	-0.26	0.15
1975	0.07	0.16	-0.02	0.00	1.09	-0.52	-0.07	-0.01	0.08	0.40	0.01
1976	-0.24	-0.15	-0.33	-0.11	-0.27	-0.49	-0.34	-0.09	0.10	-0.41	-0.20
1977	0.16	0.12	0.20	0.31	0.70	-0.14	0.23	0.28	0.41	-0.09	-0.24
1978	0.10	0.16	0.06	0.24	-0.14	0.03	0.01	0.37	0.34	-0.14	0.15
1979	0.18	0.12	0.23	0.29	0.43	0.16	0.01	0.57	0.29	-0.01	-0.45
1980	0.38	0.31	0.46	0.53	0.97	0.12	0.61	0.32	0.67	0.02	0.15
1981	0.42	0.58	0.26	0.30	0.96	0.07	0.13	0.20	0.57	0.71	0.75
1982	0.20	0.16	0.25	0.43	-0.07	0.07	0.54	0.37	0.37	0.06	-0.29
1983	0.43	0.53	0.34	0.43	0.97	-0.36	0.65	0.46	0.18	1.11	0.12
1984	0.29	0.25	0.34	0.33	0.93	-0.21	0.69	0.11	0.19	0.28	0.44
1985	0.02	-0.21	0.25	0.18	0.53	0.16	0.21	0.24	0.10	-0.69	-0.31
1986	0.14	0.13	0.16	0.26	0.45	-0.17	0.26	0.31	0.21	-0.05	0.13
1987	0.46	0.30	0.61	0.92	0.42	0.10	0.96	1.12	0.68	-0.01	-0.63
1988	0.37	0.41	0.33	0.45	1.37	-0.46	0.44	0.65	0.26	0.45	0.40
1989	0.24	0.48	-0.01	0.15	-0.29	-0.14	0.11	0.28	0.07	0.73	1.02
1990	0.56	0.76	0.36	0.50	0.57	0.01	0.38	0.79	0.33	1.04	1.04
1991	0.48	0.46	0.51	0.55	1.25	-0.03	0.62	0.59	0.44	0.33	0.64
1992	0.14	0.08	0.20	0.40	0.76	-0.69	0.84	0.15	0.22	0.05	-0.23
1993	0.16	0.30	0.02	0.33	-0.09	-0.42	0.35	0.32	0.32	-0.14	1.10
1994	0.35	0.54	0.15	0.55	-0.42	-0.10	0.42	0.65	0.59	0.54	0.36
1995	0.64	0.98	0.28	0.76	0.17	-0.40	0.85	0.64	0.78	1.13	1.45
1996	0.46	0.49	0.42	0.67	1.54	-0.32	0.62	0.35	1.05	-0.16	0.84
1997	0.63	0.82	0.43	0.70	0.79	0.07	0.53	0.61	0.97	0.68	1.04
1998	0.71	1.04	0.38	0.98	-0.07	-0.16	0.86	0.96	1.122	1.08	0.86

216. Angell, J.K. NOAA Air Resources Laboratory, Global, Hemispheric, and Zonal Temperature Deviations, derived from Radiosonde Records, In: Trends: A Compendium of Data on Global Change.

La population du monde, la Consommation d'Énergie, et les Emissions de Dioxyde de Carbone concernant l'Énergie par Région, 1986 - 1995 ²¹⁷

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
North America										
Population	346	350	354	358	363	369	374	379	383	388
Energy consumption	89	92	96	98	98	98	99	101	103	106
CO2 emissions	1,385	1,436	1,515	1,541	1,474	1,494	1,527	1,527	1,663	1,694
Cen. & So. America										
Population	327	333	339	346	352	358	364	370	376	383
Energy consumption	13	13	14	14	14	15	15	16	17	17
CO2 emissions	163	175	178	179	177	186	194	204	224	234
Western Europe										
Population	446	448	451	454	457	460	463	466	468	471
Energy consumption	61	62	63	64	64	65	64	64	64	66
CO2 emissions	909	912	883	912	920	900	885	872	859	890
Eastern Europe										
Population	379	382	383	385	390	392	392	392	392	393
Energy consumption	70	72	74	73	71	67	63	59	53	51
CO2 emissions	1,298	1,347	1,368	1,335	1,223	1,173	1,060	1,009	880	934
Middle East										
Population	116	119	123	126	130	134	137	141	145	149
Energy consumption	9	10	10	11	11	11	12	13	13	14
CO2 emissions	147	146	157	163	167	312	200	208	235	243
Africa										
Population	574	591	608	624	641	661	682	703	724	746
Energy consumption	10	10	10	10	10	11	11	11	12	12
CO2 emissions	168	168	178	180	182	186	194	195	198	196
Far East & Oceania										
Population	2,740	2,785	2,836	2,887	2,934	2,982	3,030	3,078	3,145	3,195
Energy consumption	61	64	69	72	74	77	80	86	91	96
CO2 emissions	1,199	1,256	1,356	1,383	1,449	1,534	1,611	1,659	1,785	1,875
WORLD										
Population	4,927	5,009	5,094	5,180	5,266	5,356	5,442	5,528	5,634	5,724
Energy consumption	313	323	335	341	343	343	345	351	354	362
CO2 emissions	5,270	5,440	5,635	5,693	5,593	5,785	5,671	5,674	5,844	6,066

Notes: Population is expressed in millionns, energy consumption in quadrillion Btu, and CO2 emissions in million metric tons of carbon (to convert thhe latter to carbon dioxide gas emitted, multiply times 3.664). Energy-related carbon dioxide emissions refers to emissions from fossil fuel burning aand gas flaring; excludes emissions from cement production. Regional grouping of countries in sources have been reconciled as follows: North America includes Mexico; Western Europe includes Germany and Turkey; Eastern Europe includes the former USSR, aand Far East and Oceania Centrally Planned Asia.

CHAPITRE 22

Politique Européenne de Voisinage

Intégration à l'Espace Euro Méditerranéen

A l'avenir, les relations avec l'Union Européenne seront guidées par les principes et objectifs de la politique Européenne de Voisinage, nouveau cadre pour les relations entre l'UE et ses voisins de l'est et du sud. La connaissance et l'adhésion à la philosophie à la base de cette politique seraient essentielles au développement de relations harmonieuses avec l'UE.

La politique de voisinage est une « politique » européenne alors que la Conférence de Barcelone avait créé « le partenariat » entre l'UE et les pays du sud de la Méditerranée. Les conditions d'un partenariat sont d'habitude négociées par les parties, alors qu'une politique ne peut en principe qu'être adoptée ou refusée. Cependant, l'offre est très attirante puisqu'elle ne consiste pas moins que dans une intégration sans autre limite que le « droit de vote ». Pour les pays en voie de développement, ceci représente une promesse de croissance continue et l'opportunité à terme d'élever leurs économies aux normes européennes.

Une autre particularité de la politique de voisinage est qu'elle ne renouvelle pas le programme « Meda » lancé à Barcelone en 1995 pour financer le développement des pays du sud de la Méditerranée; elle prévoit très peu de « dons » et seulement dans des domaines sélectifs. D'autre part, le financement de la croissance est presque illimité et sert, à long terme, l'intérêt commun de toutes les parties.

En retour, l'UE ne demande que ce que toute nation devrait requérir d'elle-même, l'adhésion aux valeurs humaines et sociales reconnues par la Charte des Nations Unies et approuvée par tous ses membres.

Une Europe plus vaste

Depuis le 1er mai 2004, la population de l'UE a atteint 450 millions d'habitants et un PIB de 10 milliards d'euros environs. 385 millions d'habitants vivent aux frontières de l'Europe, en Russie, aux pays nouvellement indépendants à l'ouest, et les pays du sud de la Méditerranée. L'UE souhaite promouvoir la cohésion sociale et le dynamisme économique de ses voisins en leur offrant une perspective

d'intégration à son marché; elle les encourage ainsi à poursuivre la libéralisation de leurs marchés afin de promouvoir les quatre libertés : la libre circulation des gens, la libre circulation des biens, des services, et des capitaux.

Cette ouverture est conditionnée par l'adhésion aux valeurs communes de la démocratie et du pluralisme, le respect des droits de l'homme et des libertés civiles, le règne de la loi et l'application des normes internationales du travail. Ces valeurs sont précisément les racines de la stabilité politique et du développement socio-économique. Ainsi, les partenaires Méditerranéens sont encouragés à aligner leur législation avec celle de l'UE et à joindre leurs efforts pour un plus grand respect des droits de l'homme, une plus vaste coopération culturelle, et une compréhension commune.

La stratégie d'intégration

Toutes les politiques de l'UE [extérieure, de sécurité, commerciale, de coopération au développement, environnementale] doivent être élevées au niveau de l'événement. L'intégration économique est offerte comme une récompense pour le progrès effectué dans l'application des valeurs communes et les réformes politique, économique, et institutionnelle.

Cette stratégie est en mesure d'accomplir les objectifs suivants :

- Un marché Paneuropéen ouvert et intégré, basé sur des règles compatibles ou harmonisées, la poursuite de la libéralisation des économies et leur intégration dans le « grand » marché.
- Une immigration légale et le libre mouvement des personnes.
- La promotion d'investissements étrangers directs.
- La prévention et la lutte contre les menaces de sécurité commune.
- La lutte contre le crime organisé, notamment la corruption et la fraude, les risques écologique et nucléaire, et les maladies contagieuses.

A long terme, ces pays sont invités à se partager les liens politiques et économiques étroits qui caractérisent l'espace de l'UE. Toutefois, tout est à partager sauf l'intégration politique.

Plan d'action de la PEV

- 1- Entamer des politiques de proximité dans tous les domaines d'intérêt commun, ou pour soutenir des pays voisins ;
 - Afin de résoudre les problèmes de la vulnérabilité économique, de la pauvreté, et de l'exclusion ;
 - Afin de commencer des actions concrètes pour l'inclusion sociale;
 - Afin de soutenir les politiques publiques qui ont pour effet de réduire les disparités entre les groupes de revenus ;
- 2- L'UE doit participer plus profondément à la prévention des conflits régionaux et à la gestion des crises notamment du conflit Palestinien.
- 3- En ce qui concerne les infrastructures, intégrer des réseaux de transport, l'énergie et les télécommunications.
- 4- L'espace Européen de recherche serait progressivement ouvert aux pays voisins.
- 5- Une gestion conjointe des flux d'immigration.
- 6- Une différenciation et une progressivité des programmes d'action seront considérées selon les spécificités de chaque pays.
- 7- Certains instruments de cette politique sont déjà utilisés, et d'autres devraient être prêts à temps.
- 8- L'émergence de l'Euro en tant que monnaie internationale importante a créé de nouvelles opportunités pour des relations économiques intensifiées.
- 9- A fur et à mesure que les accords de libre échange sont en place, le Processus de Barcelone prévoit de les étendre aux services.
- 10- Les pays de la zone sont invités à établir un cadre légal efficace, des autorités judiciaires puissantes, et un système juridique effectif.
- 11- Les projets d'interconnexion et d'infrastructure seront financés par la Facilité pour l'Investissement et le Partenariat Euro Méditerranéen - FEMIP.
- 12- Plus tard, la FEMIP serait peut-être transformée en une banque Euro Méditerranéenne.

Une nouvelle vision pour le Liban

Peu après son indépendance, vers la moitié du XXe siècle, le Liban a adopté le commerce libre et la monnaie convertible alors que les pays Européens essayaient le contrôle des changes et que quelques pays méditerranéens avaient adopté l'autocratie et l'économie dirigée. Lorsque la tendance vers la globalisation a débuté grâce aux efforts du GATT, le Liban avait déjà pris de l'avance. Les quatre libertés ont toujours été une partie intégrale du mode de vie libanais. En plus de la libre circulation des biens, services, et capitaux, le Liban a systématiquement accueilli des réfugiés et des émigrés des pays voisins, alors que les jeunes libanais se répandaient dans le Golfe et le reste du monde en quête de meilleures opportunités.

En tant que pays multiconfessionnel, le Liban apprit à être une terre de tolérance, ainsi, adhère-t-il de facto aux droits de l'homme et partage les valeurs humaines. D'autre part, l'agitation au niveau local et régional les trois dernières décennies ne pouvaient que laisser de graves stigmates dans la vie politique autant que socio-économique du Liban, mais ces stigmates ne seront qu'une parenthèse dans la vie nationale.

Le Liban est un pays de liberté et de tolérance, d'éducation et de progrès, qui intègre parfaitement à la nouvelle dimension offerte aux pays méditerranéens. De plus, le Liban a de fortes chances de recouvrir en partie sa mission, celle d'être le trait d'union entre l'Europe et le monde Arabe.

L'espace économique

Il est plus vrai que jamais que l'économie moderne ne peut plus être enfermée derrière les frontières nationales même pour les grands pays. Les normes élevées de la vie dont bénéficie la plupart des gens aujourd'hui reposent en majorité sur les bénéfices du commerce. Les accords bilatéraux et même multilatéraux ne peuvent pas remplacer les marchés communs tant que les pays distinguent toujours la production étrangère de leur propre production et continuent à créer des obstacles techniques ou autres pour protéger leurs industries.

Le Liban qui est un marché de par sa dimension soumis aux influences monopolistiques, ne peut pas croître s'il n'est pas lié à une plus grande entité; le marché de l'UE est une grande opportunité pour le développement de la région, et du Liban en particulier.

Durant les deux dernières décennies, il est devenu clair que la globalisation est un but final qui pourrait même s'avérer prématuré; et que le chemin pour la globalisation est la régionalisation, des entités cohérentes qui favorisent les économies d'échelle, et les avantages commerciaux.

La question sociale

La politique de voisinage encourage l'intégration dans la diversité, le partage économique et social et d'autres valeurs communes, alors que les citoyens des pays méditerranéens conservent leurs nationalités. En fait, autant la tendance économique à la globalisation ou à la régionalisation est claire dans le monde, autant les gens sont en quête d'une identification étroite avec la terre, la culture, les coutumes, le langage, etc. et la PEV a le mérite de reconnaître le conflit entre les contraintes économiques et les besoins culturels.

Cependant, l'espace économique ouvert que doit générer cette politique conduirait à une meilleure allocation des ressources et plus d'harmonisation dans les normes de vie des populations, les aidant dans une première étape à vaincre la pauvreté et l'exclusion. Faudrait-il s'attendre à une plus grande émigration vers le Nord ? En fait, la grande majorité considère que l'émigration n'est que le dernier recours, et les gens accepteraient des revenus bien plus bas s'ils trouvaient un emploi dans leur pays d'origine. Par conséquent, l'intégration économique, avec la création d'emplois qu'elle fournirait dans les pays les moins chers, encouragerait la population à rester dans le pays, et limiterait donc considérablement l'émigration vers le nord.

Promouvoir la Coopération Régionale et Intra Régionale

Le partenariat Euro Méditerranéen offre un cadre politique solide pour les relations de l'UE avec les pays méditerranéens. Depuis l'adoption de la déclaration de Barcelone en 1995, elle a constitué la base d'un dialogue et d'une coopération continue malgré les troubles politiques de la région.

En ce qui concerne la dimension bilatérale des relations de l'UE, la structure de base est semblable pour les deux groupes de pays : les accords d'association ou accords de partenariat et de coopération, y inclus le dialogue politique, sont accompagnés par des programmes nationaux « Meda » et d'ententes sur des questions spécifiques. La différence la plus importante est que, dans la région méditerranéenne, une dimension régionale explicite encourageant le développement d'initiatives et de coopération intra régionale dans un grand nombre de secteurs est prévue. Cette politique de promotion de coopération intra régionale consiste en 3 chapitres définis dans la Déclaration de Barcelone, en supplément de la structure bilatérale : le Chapitre Politique et Sécurité, le Chapitre Economique et Financier, le Chapitre Social, Culturel, et Humain. Depuis 1995, sept réunions des Ministres des Affaires Etrangères des 15+12 ont eu lieu, en plus de 16 réunions de ministres sectoriels. Ces réunions ont lancé un grand nombre d'initiatives de coopération, financées par le programme régional « Meda ».

QUATRIEME PARTIE
Trois études complémentaires

Finances Publiques ²¹⁸

L'assassinat tragique de l'ex Premier Ministre Rafic Hariri fut un événement choc pour le Liban et pesa lourdement sur la performance économique en 2005. L'année précédente a été une des années les plus critiques depuis plus d'une décennie, au milieu d'un environnement politique agité et promettant de continuer ainsi tout le long de l'année 2006. Ainsi, ces événements pourraient jeter leur ombre sur l'économie libanaise pour la période à venir.

Comme projeté dans notre rapport financier public de l'année dernière, l'économie Libanaise n'a virtuellement connu aucune croissance en 2005, et plusieurs indicateurs confirment ce résultat. La demande globale a considérablement diminué, reflétée par un recul de 0,6 % des importations, ce qui compte pour environ 40% du PIB libanais. De plus, les permis de construction ont diminué de 10,5% d'année en année, et le nombre de touristes a lui aussi diminué de 10,9% pour la même période.

Du côté monétaire, la théorie quantitative de la monnaie ($MV=PY$) signale une régression de l'économie pendant 2005. Selon nos calculs, le rendement réel s'est accru de 0,6% seulement (pratiquement aucune croissance). Ce chiffre est le résultat d'une croissance de 5,2% de la masse monétaire, qui a été compensée par une baisse de 4,7% dans la vitesse de circulation. De l'autre côté de l'équation, l'inflation a chuté de 0,11 point de pourcentage selon les calculs du « Bulletin des Indices » ($m+v=p+y$) . ²¹⁹

Malgré la mauvaise performance économique de l'année dernière, l'entrée des capitaux a augmenté de 5%, s'élevant de US\$7.818 millions en 2004, à US\$8.206 millions en 2005 alors que le déficit commercial diminuait de 2.5%. Ceci résulta en un surplus de la balance des paiements de US\$747 millions, contre un surplus de US\$169 millions en 2004, et ce, à cause de la reprise de la confiance au Liban, secondée par les immenses surplus d'argent provenant du

218. par **Marwan Iskandar & Associés**.

219. Les petites lettres montrent le taux de croissance annuel de chaque élément de l'équation originale.

pétrole dans les pays du Golfe. De plus, l'amélioration de la liquidité externe a fourni à la banque centrale quelque US\$11,7 milliards de dollars, montant brut de réserves en devises étrangères à la fin de l'année 2005, ce qui équivaut à 71,7% de la masse monétaire en LL. Il faudrait aussi noter que l'assassinat de l'ancien Premier Ministre Rafic Hariri a engendré une grande vague de conversions de la livre vers le dollar, estimée à US\$6 milliards, ainsi qu'une augmentation des taux d'intérêt accompagnée d'un déficit de US\$1 milliard environ dans la balance des paiements. Cependant, cette tendance s'est complètement inversée durant la seconde moitié de l'année dernière grâce à la situation politique favorable et à la bonne gestion de la crise de la part des autorités monétaires.

Le déséquilibre fiscal demeure important. Malgré la baisse temporaire du ratio d'endettement (dette/PIB) enregistré en 2004, le coefficient s'est inversé l'année dernière et la tendance croissante a repris. Ainsi, une période durable de consolidation fiscale - inclus la privatisation, la réforme des institutions publiques, et la réorganisation de la sécurité sociale - est nécessaire pour diminuer la dynamique de la dette au Liban. Le gouvernement vise une baisse du coefficient dette/PIB à 138% d'ici 5 ans. Standard and Poor's, une agence d'évaluation, a estimé que si l'on présume que la croissance économique réelle est de 3,5% par an, et le taux d'intérêt réel de 7,3%, des surplus primaires, équivalents à 5,1%, sont nécessaires pour stabiliser le ratio de la dette au PIB.

Des changements politiques significatifs pourraient promettre une croissance économique dans les années à venir, à condition que la situation reste stable et que le plan de réforme soit exécuté.

L'approbation tardive de la loi budgétaire de 2005 a mené à une contraction des dépenses alors que les revenus ont été négativement affectés par le manque de croissance économique. Jusqu'à ce jour, le budget 2006 n'a pas encore été établi. Vu cette situation, il est prévu que les dépenses continuent dans la période prévisible, sur base du douzième provisoire, selon le budget 2005 approuvé. Et si le gouvernement et le Parlement devaient finir par approuver un nouveau budget, les critères de son succès seraient sa capacité de limiter les dépenses actuelles et de mettre à profit le temps et les ressources pour l'exécution des réformes structurelles.

Indicateurs Economiques

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dette Publique (US\$ milliards)	17	19,7	25,2	28,3	30,4	33,6	35,9	38,5
Dette/PIB (%)	105	120	153,3	169,9	177,7	185	183	173,4
Inflation (%)	3,8	1,5	0,9	2,9	2	4	3	-0,11
Croissance (%)	3	-1	0,4	1,9	2	2	5	0

Résultats budgétaires 2005

De 2001 à 2004, les autorités fiscales ont accompli un degré important d'ajustement fiscal puisque le budget primaire s'est amélioré de 7 point en pourcentage du PIB. Cependant, en 2005, cette tendance s'est ralentie du fait de la baisse de l'excédent primaire de LL259 millions ou 26% d'une année à l'autre, à cause de la situation politique et économique défavorable en plus de l'approbation tardive de la loi budgétaire de 2005.

Malgré tout, le déficit budgétaire total a baissé de 7,5% pour atteindre 27,4% des dépenses totales ou 8,4% du PIB. Cette amélioration résulte surtout d'une diminution de 3,2% des paiements totaux qui a compensé la baisse de 1,4% des revenus totaux. De plus, les autorités financières ont réussi à réduire le service de la dette de 12,1% grâce aux conditions encourageantes du marché reflétées surtout par une baisse des taux d'intérêt internationaux sur la livre libanaise.

A cet égard, les chiffres actuels du budget en 2005 ont montré une amélioration claire par rapport aux chiffres projetés. Le déficit actuel du budget a atteint un total de LL2.798 milliards en 2005, alors que le chiffre projeté prévoyait LL3.083 milliards.

Dépenses du Budget

Les dépenses totales du budget et du trésor ont atteint LL10.203 milliards, en comparaison avec les LL10.541 milliards en 2004, enregistrant une baisse de 3,2%. Les dépenses totales pour l'année 2005 ont augmenté de LL150 milliards en comparaison avec l'année 2004, malgré la baisse de presque 35% des dépenses en capital. Cette augmentation de 2,3% est due à deux facteurs principaux :

- Transferts élevés vers la CNSS, atteignant LL290 milliards en 2005 en comparaison avec LL89 milliards en 2004.

- Augmentation des dépenses de l'Electricité du Liban (EDL) de 69%, atteignant LL974 milliards en 2005, en comparaison avec LL577 milliards en 2004. En 2005, les dépenses d'EDL ont compris ce qui suit :
- Transferts du trésor directs à l'EDL du montant de LL833 milliards ;
- Avances du trésor aux autorités de l'eau pour leur facture d'électricité élevée, du montant de LL48 milliards ;
- Transferts du budget sous la rubrique «Matériaux et fournitures » de la somme de LL93 milliards.

Il faudrait noter que le déficit de l'EDL a atteint LL1.212 milliards en 2005 (les paiements ajournés aux fournisseurs de l'office, et autres, exclus) dont LL674 milliards ont été payés du compte du Trésor ; le reste (LL238 milliards) a été payé à travers des accords signés avec l'Algérie et le Koweït.

D'autres dépenses, autres que les intérêts, ont également été comprimées, alors que les obligations liées au déficit de l'EDL et de la CNSS ont considérablement augmentées.

Les économies sur la ligne du budget en 2005 sont, cependant, en train d'être érodées par les lourdes pertes de l'EDL et de la CNSS. *M.I Associates* estime que les pertes totales de l'EDL dépassent US\$1 milliard par an (inclus l'amortissement, et les intérêts de la dette). Pour la première fois, les pertes courantes qui incombent en définitive à l'état, sont maintenant enregistrées comme soutien budgétaire et non déguisées en avances de la Banque Centrale.

L'élément principal pour ajuster la stratégie devrait être de restaurer la viabilité du secteur de l'électricité. La hausse dramatique des prix du fuel s'est ajoutée aux problèmes existants tel que l'inefficacité de la gestion et le manque de productivité, de même que le vol et le non-paiement de l'électricité, qui représente de facto un type de redistribution sociale. Le soutien du gouvernement à l'électricité (inclus le service de la dette de l'Electricité du Liban) est estimé à 4.5% du PIB cette année, soit autant que l'éducation et la santé réunies. Les pertes courantes seules atteignent environ 2.5% du PIB.

Plusieurs options sont considérées afin de résoudre les problèmes de l'EDL au niveau de la gouvernance et de l'approvisionnement en fuel, de même qu'au niveau de l'amélioration de la production, du transport et de la distribution. Nous croyons qu'une action ferme et

rapide à cet égard, donnerait un signal fort quant à la volonté du gouvernement de s'attaquer aux questions difficiles. Cependant, ces réformes structurelles couvriraient au maximum une fraction des pertes de l'EDL dont une grande partie reflète aujourd'hui les prix élevés du fuel. La réforme du secteur devrait tendre à transférer à terme la part des pertes de l'EDL qui provient du prix élevé du fuel aux utilisateurs, au lieu des contribuables, avec une compensation adéquate pour les groupes vulnérables de la société.

**Transferts à EDL
(milliards de LL)**

	2004	2005	Change
EDL, of which:	577	974	68.8%
Debt service of which:	341	245	-28.15%
Loans and Eurobonds	205	196	-4.2%
Loans for fuel payment	33	49	46.27%
BDL guaranteed loan payment	103	0	-100%
Treasury advance for fuel purchase	150	130	-13.33%
Treasury advance for Edl's losses purchase	-	458	100%
Material and supplies	-	93	100%
Treasury advance to water authorities	85	48	-43.5%
Exportations	2	-	-100%

Le déficit actuariel du système de sécurité sociale constitue une autre obligation potentielle contingente pour le gouvernement, et qui pourrait déstabiliser les finances publiques à moyen terme. Les transferts vers la CNSS ont augmenté de 226% en 2005. A cet égard, il est important de résister à la tentation de transférer le coût de charges indues et d'obligations futures à l'état. Dans la réforme de la caisse de retraite qui est actuellement sous étude, toute expansion de bénéficiaires aux retraités devrait être financée en totalité par des ajustements de la contribution.

Revenus du Budget

Les recettes globales du trésor ont été défavorablement affectées par la baisse de l'activité économique en 2005, enregistrant une baisse de 1,45% soit LL7.405 milliards. Ceci est surtout le résultat de la baisse

de 5.8% (ou LL302 milliards) du total des recettes de l'impôt, qui a chiffré plus que la hausse de 11% des revenus non taxés du trésor, résultant en une baisse générale de 1,3% des recettes du budget.

Les recettes en impôts et taxes ont atteint un total de LL4.867 milliards en 2005, comparées à LL5.169 milliards en 2004 bien que les revenus de l'impôt sur le revenu, profits et gains de capital, ont augmenté de 15% en comparaison à 2004. Cette augmentation n'a pu compenser la baisse de 22% environs (ou LL349 milliards) des droits de douane, du fait de la baisse des importations par rapport à l'année précédente, et surtout à cause de la perte des revenus de la taxe sur l'essence du fait du plafond imposé au prix depuis mai 2004.

Le plafonnement de la hausse du prix de l'essence a été motivé par des inquiétudes sociales légitimes, même si cette mesure n'est pas un instrument efficace pour atteindre le segment le plus vulnérable de la population. Tout de même, il serait important de rétablir ces taxes et de restaurer le lien avec les prix internationaux lorsque les conditions le permettent.

Les revenus provenant des timbres fiscaux ont aussi diminué de 10% (ou LL27 milliards) en 2005, comparés à l'année dernière ; et les revenus de la TVA, qui représentent d'habitude plus d'un tiers des revenus fiscaux ont diminué de 4% en 2005.

L'amélioration des revenus non taxés est principalement due à la hausse de 15% du rendement des propriétés de l'Etat et des institutions publiques, et essentiellement du surplus du budget des Télécom et du Port de Beyrouth, respectivement de LL146 milliards et LL58 milliards.

L'essentiel des revenus du trésor est constitué par la TVA, les Télécom, les douanes, et la taxe sur le pétrole qui, ensemble, représentent quelque LL4.000 milliards de LL ou 54% du total des recettes du trésor. Ces revenus sont très vulnérables aux conditions politiques et économiques du pays, le plafonnement du prix de l'essence, par exemple, a causé une baisse de 44% du revenu des taxes sur les produits pétroliers. Les revenus du secteur des Télécom qui sont de LL1 milliard environs seraient perdus une fois que ce secteur est privatisé. Cependant, les recettes de la privatisation seront utilisées pour diminuer le fardeau de la dette. De leur part, les revenus de la TVA et des douanes sont très élastiques envers tout choc qui affecterait la demande globale, comme l'augmentation des coefficients de taxes.

Principales recettes
(en milliards de LL)

	2004	2005	% change
TVA	1.763	1.693	-4
Telecom	1.310	1.456	11,12
Taxes sur le pétrole	644	362	-44
Douanes	530	481	-9
Total	4.247	3.992	-6
Total recettes	7.515	7.405	-1,45

Le système de la TVA reste l'instrument de taxe le plus efficace pour les autorités, et les taxes sur l'essence pourraient être réétudiées puisque l'état n'est pas en position d'absorber les futurs chocs dans les prix du pétrole. En parallèle avec les mesures prises par les autres pays importateurs de pétrole, le coût des prix élevés de l'énergie sur l'économie ne peuvent être contenus que si l'impact est transféré aux consommateurs. En même temps, et afin de distribuer le fardeau de la taxe le plus équitablement possible, les autorités fiscales considèrent l'introduction d'un système plus vaste et plus efficace pour l'impôt sur le revenu en 2007. Ils étudient aussi l'harmonisation de la taxation du revenu des investissements comme une partie de la feuille de réforme de la prochaine Conférence Beyrouth 1. De plus, une augmentation de la TVA est sérieusement discutée étant donnée l'impasse politique actuelle.

Nous croyons que la proposition d'augmenter les taxes quelles qu'elles soient, et au cas où elle est adoptée, augmentera le fardeau financier des groupes à revenu moyen et faible, menant à des conditions économiques défavorables. L'expérience de l'année dernière a montré qu'un recul de la demande globale a eu un effet défavorable sur les revenus provenant de ces sources de taxes. Ce point de vue est confirmé par une étude faite par le Ministère des Finances en août 2003, qui en a tenu compte comme suit :

Proposition d'une Nouvelle Taxe (1)

- Augmentation de la TVA de 10% à 16%.
- Augmentation de l'impôt sur le revenu de 15% à 20%.
- Réduction de la taxe sur les dividendes de 10% à 5%.

De plus, pour compenser l'impact de ses mesures, l'élimination de ce qui suit a été proposée :

Impôt sur le revenu:

a- Impôt sur les salaires.

b- Impôt sur le revenu basé sur les profits estimés (notamment pour les petites et moyennes entreprises).

c- Impôt sur le revenu basé sur le profit forfaitaire (notamment les professions libérales).

Taxe sur la Propriété

Taxe sur l'Héritage

Taxe Professionnelle

Taxes locales sur les biens et services:

a- Taxes sur les boissons alcooliques et non alcooliques.

b- Taxes sur les loisirs.

c- Taxe de 5% sur les hôtels et les restaurants.

Frais:

a- Frais d'inscription dans les écoles publiques

b- Frais d'inscription à l'Université Libanaise

c- Frais d'examens publics

La section ci-dessous reproduit l'impact fiscal, l'incidence économique, et un cas donné de la proposition originale basée cependant sur les mesures des taxes révisées.

Modification du poids de la taxe dans la réforme fiscale

	Cas 1	Cas 2	Cas 3	Cas 4	Cas 5
	Tranche	Tranche	Tranche	Tranche	Tranche
	revenu	revenu	revenu	revenu	revenu
	inférieur	moyen	moyen	supérieur	haut
	inférieur	inférieur	supérieur	supérieur	revenu
(LL 1,000)					
Revenu annuel moyen des ménages	9,000	19,200	33,600	75,500	126,588

Système actuel de taxation					
Impôt sur le revenu (sur les salaires)	0	96	522	2,068	6,795
Taxe s/ intérêt (5%)	81	130	272	1,046	1,766
Taxe sur la propriété (loyer et habitation)	7	12	264	453	1,047
Ecole publique / Inscription à l'Université	220	220	220	220	220
TVA (10%)	583	1,103	2,039	3,772	6,366
Charge totale	891	1,560	3,318	7,559	16,194
% du revenu	9.9%	8.1%	9.9%	10.0%	12.8%
Taxe proposée (1)					
Impôt sur le revenu (sur les salaires)	0	0	0	0	0
Taxe s/ intérêt (5%)	81	130	272	1,046	1,766
Taxe sur la propriété (loyer et habitation)	0	0	0	0	0
Ecole publique / Inscription à l'Université	0	0	0	0	0
TVA (16%)	941	1,765	3,263	6,035	10,186
Charge totale	1,022	1,894	3,535	7,081	11,952
% du revenu	11.4%	9.9%	10.5%	9.4%	9.4%
Modification de l'impact net de la taxe proposée	1.5%	1.7%	0.6%	-0.6%	-3.4%

Proposition d'une Nouvelle Taxe (2)

- Augmentation de la TVA de **10% à 12%**.
- Augmentation de l'impôt sur le revenu de 15% à 20%.
- Diminuer la taxe sur les dividendes de 10% à 5%.

De plus, pour compenser l'impact de ces mesures, l'élimination de ce qui suit a été proposée :

Taxe sur la Propriété

Taxe sur l'Héritage

*Taxe Professionnelle**Taxes domestiques sur les biens et services:*

d- Taxes sur les boissons alcooliques et non alcooliques.

e- Taxes sur les loisirs.

f- Taxe de 5% sur les hôtels et les restaurants.

Frais:

d- Frais d'inscription dans les écoles publiques

e- Frais d'inscription à l'Université Libanaise

f- Frais d'examens publics

**Proposition révisée
de la modification
fiscale**

	Cas 1	Cas 2	Cas 3	Cas 4	Cas 5
	Tranche revenu inférieur	Tranche revenu moyen inférieur	Tranche revenu moyen supérieur	Tranche revenu supérieur	Tranche haut revenu
(LL 1,000)					
Revenu annuel moyen des ménages	9,000	19,200	33,600	75,500	126,588
	Système actuel de taxation				
Impôt sur le revenu (sur les salaires)	0	96	522	2,068	6,795
Taxe s/ intérêt (5%)	81	130	272	1,046	1,766
Taxe sur la propriété (loyer et habitation)	7	12	264	453	1,047
Ecole publique / Inscription à l'Université	220	220	220	220	220
TVA (10%)	583	1,103	2,039	3,772	6,366
Charge totale	891	1,560	3,318	7,559	16,194
% du revenu	9.9%	8.1%	9.9%	10.0%	12.8%
	Nouvelle proposition (2)				
Impôt sur le revenu (sur les salaires)	0	96	522	2,068	6,795
Taxe s/ intérêt (5%)	81	130	272	1,046	1,766
Taxe sur la propriété (loyer et habitation)	0	0	0	0	0

Ecole publique / Inscription à l'Université	0	0	0	0	0
TVA (12%)	699	1,324	2,447	4,526	7,639
Charge totale	780	1,550	3,241	7,640	16,201
% du revenu	8.7%	8.1%	9.6%	10.1%	12.8%
Modification de l'impact net de la taxe proposée	-1.2%	-0.1%	-0.2%	-0.1%	-0.0%

Impact de revenu de la nouvelle taxe proposée

(LL milliards)	Première proposition de la réforme fiscale (1)	Proposition révisée de la réforme fiscale (2)
	VAT 16%	VAT 12%
Revenu supplémentaire	750	350
TVA 10% à 16% ou 12%	600	200
Impôt sur le revenu 15% à 20%	150	150
Perte de revenu	(364)	(109)
Baisse taxe sur dividendes 10% à 5%	(5)	(5)
Taxe sur la propriété bâtie	(58)	(58)
Taxe sur l'héritage	(33)	(33)
Impôt sur les salaires	(175)	--
Impôt s/rev. Des PME	(10)	--
Impôt s/rev. Professionnels	(15)	--
Taxe professionnelle	(40)	--
Taxe s/ boissons alcoolisées	(2)	--
Taxe s/ boissons non alcoolisées	(2)	--
Tax sur les lieux de loisir	(3)	--
5% Taxe sur CA hôtels, restaurants	(8)	--
Inscription aux écoles publiques		
Inscription à l'Université Libanaise	(13)	(13)
Estimation du revenu supplémentaire total net	386	241

Notez que l'augmentation de 2% de la TVA devrait ramener environ 20% de revenus additionnels au Trésor. Les considérations d'élasticité n'ont pas été pris en compte dans ce calcul, cependant, une augmentation de 2% de la TVA ne devrait pas causer des changements importants dans le comportement du consommateur.

En bref, étant donné que les deux versions de la proposition de la réforme des taxes ont résulté en un plus grand fardeau de taxes individuelles (les taxes sur la consommation sont après tout plus lourdes que les taxes sur les profits qui sont généralement sous déclarés et sujets aux déductions) ; cependant, l'impact de la proposition révisée (TVA de 12%) est moins sévère avec une augmentation moyenne des taxes de 0,6% de la moyenne annuelle du revenu, en comparaison avec 1,7% pour la proposition des 16% de TVA.

Mais ce qui est plus important est que la proposition révisée est moins régressive en nature que l'originale bien que la distribution de la taxe pèse plus lourd sur les groupes à revenu moyen et faible dans les deux scénarios : pour les groupes au revenu le plus bas, la distribution de la proposition originale est moins lourde que dans la proposition révisée. Cela est particulièrement vrai puisque la proposition originale propose l'élimination des taxes individuelles sur le revenu qui sont de nature fortement progressive.

La Dette Publique

Vers la fin de Décembre 2005, la dette publique brute a atteint LL58.048 milliards (ou US\$39 milliards), soit LL3.987 milliards (ou 7,4%) de plus que l'année précédente.

La dette intérieure a atteint LL29.140 milliards (ou US\$19 milliards), enregistrant une augmentation de LL2.768 milliards ou 10,5%. Cette augmentation est en grande partie attribuée à une hausse d'acquisition de bons du Trésor par les banques commerciales, reflétant une demande de marché ferme de ces instruments.

La dette en monnaie étrangère a atteint, fin décembre 2005, LL28.909 milliards (ou US\$milliards), soit une augmentation de LL1,219 milliards (ou 4.5%). Une partie de cette augmentation reflète l'affectation de US\$278 millions (ou LL419 milliards) pour le règlement des expropriations suite à la loi no 450 du 29 juillet 2002, et le décret no 24 du 18 août 2002 du Conseil des Ministres.

Le portefeuille de la Banque Centrale (BDL) a continué à décroître alors que l'appétit pour les bons du trésor principalement en livres libanaises durant le mois de décembre est resté fort, surtout de la part des banques commerciales et des institutions publiques. La dette intérieure entre les mains de la BDL a diminué après un pic de LL15.236 milliards en mars 2003, à LL11.686 milliards en décembre

2005 (une baisse de 23%), suite à la reprise de l'intérêt par les banques commerciales dans les bons du trésor libellés en livres libanaises à partir d'avril 2005. La dette intérieure en possession des banques commerciales a augmenté de LL7.387 milliards de Mars 2005 à LL14.128 milliards à décembre 2005 (soit une augmentation de 91%).

Le dépôt du secteur public a atteint LL5.418 milliards, soit plus de LL1.059 milliards qu'en décembre 2004. Ce grand surplus résulte principalement de l'appétit envers les bons du trésor.

Un nombre de faits illustre l'état fragile des finances publiques et des vulnérabilités générales et le coefficient d'endettement du gouvernement (US\$38.5 milliards ou 190% du PIB) continue sa croissance et, en l'absence de tout ajustement fiscal, il augmentera en boule de neige pour atteindre 210% du PIB en 2010. Per capita, la dette du gouvernement atteint aujourd'hui environs US\$10.000 et tend à augmenter alors que l'intérêt annuel de cette dette atteint environ US\$600 par personne et absorbe presque la moitié des revenus du gouvernement. Pendant ce temps, environs 40 % des dépenses non sujettes à des intérêts doivent être couvertes par de nouveaux emprunts. La situation fiscale a été encore plus affaiblie par la brèche croissante entre les prix intérieurs de l'énergie (essence et électricité) auxquels fait face le consommateur et le prix international du pétrole. Des risques financiers supplémentaires proviennent de l'effet défavorable des taux d'intérêt croissants et peut-être, des obligations contingentes notamment de l'EDL et du système de sécurité sociale. Dans un sens plus large, la situation financière du pays a, elle aussi été affectée par les coûts endurés par la banque centrale, concernant le coût des réserves internationales, le soutien financier du gouvernement, et les mesures exceptionnelles prises pour contenir les pressions financières en 2005.

Le secteur bancaire a fourni le financement nécessaire pour couvrir le déficit budgétaire accumulé au fil des années, et continue à être le canal d'accès principal du Liban au financement des marchés. Dans ce contexte, les inquiétudes augmentent à savoir si la dette est soutenable étant donné l'engagement des banques envers le gouvernement et la banque centrale (qui accaparent un ratio de 53% des actifs bancaires), la dépendance sur des entrées de capitaux à court terme pour le financement (essentiellement des dépôts à un mois), et la dollarisation élevée (73% des US\$55 milliards de dépôts). Une réduction graduelle du risque souverain requiert la consolidation à l'intérieur du secteur bancaire et un transfert stratégique de la part des banques vers le financement du secteur privé.

Une stratégie durable de réduction du déficit et de la dette exige que les efforts soient basés sur des réformes solides qui se traduisent en augmentations stables de l'excédent primaire du budget. Pour créer un choc positif qui ranime la confiance, il est important d'inverser immédiatement l'effet de boule de neige de la dette et de changer la dynamique explosive de cette dette à travers un ajustement fiscal considérable. À cette fin, le FMI considère que des mesures fiscales équivalant à environ 2.5% du PIB sont exigées en 2006, suivies par 2% supplémentaires du PIB chaque année en 2007 et 2008. En combinaison avec la privatisation, un tel ajustement ambitieux placerait le ratio d'endettement dette/PIB sur une voie dégressive, bien que ce ne soit pas suffisant pour atteindre des niveaux de dette soutenable. Ainsi, une assistance financière considérable de l'extérieur et une contribution de créanciers locaux serait nécessaire pour porter le ratio d'endettement à un niveau soutenable.

**Dépenses publiques réalisées vs. projetées
(LL milliards)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Projeté	8590	9900	9375	8600	9250	10000
Réalisé	10621	8878	10138	10592	10540	10203
Réalisé/Projeté(%)	123	89	108	123	114	102

**Recettes et Dépenses publiques (hors service de la dette)
(LL billion)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Différence 04-05
Recettes	4749	4649	5714	6219	7514	7405	-1.45%
Dont TVA			992	1200	1763	1693	-3.96
Dépenses	6424	4567	5400	5283	6519	6669	2.3%
Excédent/déficit primaire	-1675	82	314	936	995	737	-26%

**Projection de la dette publique (Paris II Projet de réforme)
En pourcentage (%) du PIB**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Excédent primaire	2.6	4.2	6.1	7.4	8.3	9.1
Service de la dette	18.2	12.6	9.5	8.2	7.4	6.4
Déficit budgétaire	14.9	7.6	2.6	5	-1.6	-3.4

**Service de la dette, réalisé vs. projeté
(LL milliards)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	04/05
Projeté	4000	4300	4500	4000	4300	3900	
Réalisé	4197	4311	4622	4875	4021	3534	-12.1%
Réalisé/Projeté (%)	105	102	103	122	93.5	90.6	

**Service de la dette vs. Recettes du trésor
(LL milliards)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Recettes du trésor	4552	4650	5398	6219	7514	7405
Service de la dette	4197	4311	4622	4875	4021	3534
Service de la dette/Recettes (%)	92	92	85	78	53.5	47.7

**Budget
(LL milliards)**

	2004	2005	Variation	Variation
Recettes	7.075	6.984	-91	-1,3%
Dépenses, dont:	8.306	7.802	-504	-6,1%
Service de la dette	4.021	3.534	-487	-12,1%
Budget déficit/surplus	-1.231	-818	413	-33,5%
En % des dépenses	-14,8%	-10,5%		
Budget primaire				
déficit/surplus	2.791	2.716	-75	-2,7%
En % des dépenses	33,6%	34,8%		
Revenus du trésor	439	421	-18	-4,1%
Dépenses du trésor	2.235	2.401	166	7,4%
Recettes totales	7.514	7.405	-109	-1,5%
Dépenses totales.	10.540	10.203	-337	-3,2%
Total cash déficit/surplus	-3.026	-2.798	228	-7,5%
En % des dépenses totales	-28,7%	-27,4%		
Déficit/surplus primaire	995	737	-259	-26%
En % des dépenses totales	9,44%	7,2%		

Recette totale (LL milliards)			
	2004	2005	Variation
Recettes budgétaires, dont:	7.075	6.984	-1,29%
Taxes	5.169	4.867	-5,84%
Non taxe	1.907	2.117	11,06%
Recettes du trésor	439	421	-4,13%
Recettes totales	7.514	7.405	-1,45%

Evolution de la dette publique (LL milliards)				
	2004	2005	Change	%Change
Dette totale	54.048	58.048	3.987	7,4%
Dette intérieure	26.371	29.140	2.769	-10,5%
1- Banque Centrale	10.652	11.686	1.034	9,7%
Dont : BT intérêt zéro	3.508	-	-	-
Dont : BT spéciaux 4%	4.299	-	-	-
2- Banques	12.220	14.128	1.909	15,6%
Dont : BT Zero coupon	880	-	-	-
3- Autres	3.500	3.325	-175	-5%
Dont : Institutions publiques	2.187	2.446	259	11,8%
Dette extérieure	27.677	28.909	1.219	4,4%
1-Bilatérale et multilatérale	2.983	2.855	-128	-4,3%
2-Paris II, dette issue de	3.814	3.681	-134	-3,5%
3-BDL Eurobonds	2.819	2.819	0	0%
4- Eurobonds sur le marché	17.686	18.729	1.043	5,9%
5- Autre dette extérieure	388	406	18	4,7%
Dépôts du secteur public	4.360	5.418	1.059	24,3%
Dette nette	49.688	52.630	2.929	5,9%
Dette brut sur le marché	31.875	34.759	2.898	9,1%
% de la dette totale	59%	60%		

Evolution du coût moyen pondéré de la dette publique (En pourcentage)

Date	Dette totale	Dette intérieure	Dette extérieure
Nov-2002	11,97	13,82	9,21
Dec-2003	8,34	9,18	7,39
Dec-2004	6,56	6,04	7,05
Baisse 03-04	1,78	3,13	0,34
Baisse depuis Nov-02	5,41	7,77	2,13

Réforme Fiscale et Structurelle

Le programme de réforme du gouvernement adressé à la conférence tant attendue de Beyrouth I prévoit les objectifs suivants sur la période s'étalant de 2005 à 2010.

- Réduction du ratio de la dette publique au PIB de 173% actuellement à 138% environ.

- Réduction du déficit du budget de 8% du PIB à 3%.

- Augmenter le revenu moyen per capita à US\$7.200 du niveau actuel de US\$3.500, grâce à un taux de croissance annuel de 6%.

- Elargir la prévention sociale (*social safety net*) en étendant la couverture et les services de la CNSS et en adoptant un plan universel d'assurance médicale.

En contrepartie, le projet envisage les mesures fiscales qui sont actuellement sous étude. Les points principaux de ces mesures sont les suivants :

- Augmenter les coefficients de la taxe sur les dépôts de 5% à 8%.

- Augmenter la TVA de 10% à 12% en 2006 et à 15% en 2007.

- Lever le plafond sur le prix de l'essence.

Nous croyons que, lever le plafond sur le prix de l'essence est en accord avec les objectifs économiques sains. Cependant, l'augmentation des taxes (comme mentionné plus tôt dans ce chapitre) est en contraste avec les buts du projet de réforme. L'objectif du programme de réforme n'est pas seulement de restaurer la viabilité financière de l'état, mais aussi d'améliorer la croissance de l'économie et les perspectives d'emplois. A cet égard, la nouvelle taxe aurait un effet négatif sur les groupes à revenu faible et moyen, et ceci mènerait finalement à de bas niveaux de croissance, d'emploi, et de standard de vie.

L'alternative consiste pour le gouvernement à adopter des mesures mieux orientées : la privatisation, la sécuritisation, la restructuration des dettes, l'amélioration de l'allocation des ressources, et la rationalisation des dépenses publiques. A notre avis, ces mesures sont plus efficaces et leur impact est plus grande sur les indicateurs sensibles que toute autre mesure. L'expérience montre que le soutien de la production génère le meilleur résultat sur le ratio de la dette au PIB.

De plus, les coûts inévitables de l'ajustement devraient être contrebalancés par des réformes structurelles, administratives, et institutionnelles visant à améliorer la qualité des services du gouvernement, renforcer la prévention sociale, orienter les dépenses sociales, et améliorer la productivité des investissements publics. A cette fin, les autorités fiscales devraient adopter des réformes institutionnelles pour améliorer le planning et l'exécution budgétaires ainsi que la transparence et la responsabilité.

Alors que la santé financière de l'état est une condition requise pour conserver la croissance à moyen terme, les réformes structurelles devraient jouer un rôle principal dans l'amélioration de la productivité et de la compétitivité de l'économie. Dans un contexte où (i) la dollarisation intensive limite l'efficacité du taux d'échange comme instrument d'ajustement de la compétitivité et (ii) l'ajustement fiscal réduirait la capacité de l'état à contribuer à la demande globale, la croissance de la productivité devient l'instrument principal qui stimule l'investissement, crée des emplois, et hausse le standard de vie.

La réactivation du programme de privatisation devrait être une priorité pour un secteur privé plus dynamique et plus compétitif. La stratégie des autorités a raison de considérer la privatisation autant comme une mesure de réforme structurelle que comme une opération financière. Dans le secteur des Télécom, la libéralisation et l'institution d'un régulateur indépendant sont, à cet égard, des conditions nécessaires pour la réduction des coûts de facteurs pour l'économie, la création de nouveaux services, et la génération de gains de productivité dans le secteur de l'entreprise plus généralement.

Malgré la longue histoire de l'économie du Liban et sa culture du secteur privé, le secteur public empiète de plus en plus sur les activités du secteur privé à travers le contrôle direct des entreprises et les subventions. Le climat des affaires est entravé par le coût élevé de l'entrée et sortie dans le monde de l'entreprise, ainsi que dans l'exécution inégale des contrats, et l'absence d'une politique qui encourage la concurrence. De plus, tous les sondages concernant les affaires montrent la corruption comme un obstacle principal à l'investissement. Ainsi, des actions pour régler ces problèmes devraient augmenter l'efficacité générale des stratégies de réforme de l'autorité.

Loi budgétaire de 2005

Suite à l'absence d'une loi budgétaire en 2005, toutes les dépenses ont été sujettes à la règle du douzième provisoire, selon le budget approuvé de l'année 2004. Ceci aida à contenir les dépenses publiques dans la limite des chiffres projetés. Ainsi, la loi budgétaire de 2006 souffrira d'un destin similaire s'il n'est pas voté dans un proche avenir. Sur ce, les dépenses continueraient à être effectuées sur base du budget de 2005.

Selon la loi budgétaire de 2005 qui a été récemment approuvée, les dépenses totales du budget sont estimées à LL10.000 milliards. Et sans le service de la dette, LL6.100 milliards auraient suffi. De plus, les salaires du secteur public comptent quelques 70% de ce montant.

Le service de la dette a diminué de LL400 milliards, atteignant LL3.900 milliards. Ceci constitue 39% des dépenses totales contre 46% en 2004, et 53% des revenus totaux, avec un déficit net de LL3.083 milliards soit 30% du budget.

En bref, les rémunérations, salaires et autres dépenses, en plus du service de la dette, représentent LL8.398 milliards environs, soit 84% du total des dépenses. Selon les responsables du gouvernement, l'essentiel de ces dépenses sont non discrétionnaires et ne peuvent pas être considérablement réduites, et les membres du gouvernement et du parlement refusent aussi de le faire. L'on devrait s'attendre à l'opposé.

Les 16% restants des dépenses, soit LL1.062 milliards (l'essentiel étant des facilités à l'EDL soit le montant de LL1.100 milliards) sont alloués aux dépenses d'investissements.

**Le projet du budget 2005 vs. Les lois budgétaires 2002, 2003 et 2004
(LL milliards)**

	2002	2003	2004	2005
Total des dépenses	9375	8600	9400	10000
Dépenses (hors service de la dette)	4875	4600	4950	6100
Service de la dette	4500	4000	4300	3900
Recettes	5500	6475	6400	6917
Déficit	3875	2125	3000	3083
Déficit en pourcentage des dépenses	42.3	27	32	30

**Allocations budgétaires aux principaux ministères
(LL milliards)**

Premier Ministre	497
Ministère des Travaux et du Transport	167
Ministère de la Santé	360
Ministère de l'Éducation supérieure	877
Ministère de la Défense	852
Ministère de l'Intérieur	444
Ministère de l'Énergie et de l'eau	61
Ministère de l'Information	29
Ministère des Affaires sociales	87
Ministère des Finances*	1,197
Ministère des Affaires étrangères	106
Ministère de la Jeunesse et des sports	9
Ministère de l'Agriculture	41

* This includes loans to EDL amounting to LL 1,100 billion.

Il faudrait noter que la loi budgétaire de 2005 a conservé le même niveau de dépenses sociales (46,28%, le service de la dette exclu) comme pourcentage du total des dépenses du budget des années précédentes. Ceci fut motivé par le principe de fournir une aide sociale de base aux segments marginalisés de la société, vue la faiblesse économique et sociale du pays. Aussi, de faibles augmentations sont projetées surtout au ministère de la Défense et de l'Intérieur (pour des raisons de sécurité), de l'Éducation, du Travail, et quelques autres, alors que le budget du ministère de la Santé a déjà légèrement augmenté.

Du côté des recettes, les revenus globaux ont été estimés à LL6.917 milliards contre LL6.400 milliards dans le budget de 2004, générant un excédent primaire de LL517 milliards.

**Recettes comparées des budgets de 2004 et 2005
(LL milliards)**

Loi du budget	2004	2005	Variation
A-Tax	4645	4961	316
TVA	1200	1650	450
Impôt sur le revenu	1045	1027	-
Services publics	2499	3775	276
Douane	550	510	-40
B-Non-Tax Revenues	1755	1956	201
Revenus de l'Administration	376	327	-1
Divers	77	88	11
Total	6400	6,917	517

Réforme judiciaire ²²⁰

Propositions pour une réorganisation du pouvoir judiciaire au Liban

Condorcet dans son ouvrage intitulé « Evolution de la pensée humaine » écrivait « l'homme est passé rapidement à travers l'histoire du stade de l'obtention de ses droits par la force à celui de la délégation de ses pouvoirs à quelqu'un de puissant de son entourage se soumettant à son jugement équitable. »

Il continue : « l'évolution rapide des sociétés et ce qui en est résulté comme conséquence dans tous les domaines devait inmanquablement se répercuter sur les institutions judiciaires qui n'ont pas su accompagner cette évolution.

La réforme judiciaire étant la garantie pour rendre à l'homme son humanité. »

Nous proposons l'idée d'une réforme de la justice à travers les étapes essentielles qu'a connu le système judiciaire libanais sachant que la réorganisation de ce système est l'étape primordiale pour faire renaître la confiance du monde dans ce pays et dans ses institutions.

De l'idée d'une réforme de la justice

Cette idée de réforme de la justice puise ses racines très loin dans l'histoire : les Pharaons d'Egypte vénéraient un dieu appelé « dieu le droit » ou « dieu le juste ». Et à l'époque d'Isis le Pharaon exigeait des juges avant la prise en charge de leur fonction de prêter serment de ne pas lui obéir s'il leur demandait de contrevenir la loi.

D'ailleurs les gravures de l'époque les représentaient sans mains comme symbole de leur droiture et leurs yeux dirigés vers le bas signifiant par là qu'ils ne pouvaient être influencés par l'importance sociale des justiciables.

220. par Me. Samir Abillama.

Et parmi les recommandations de Thémis celle où il demande de juger suivant la loi et le droit car ce qui provoque la colère des dieux était la préférence accordée à l'une des parties... comme il recommandait une juste mesure entre les parties et un traitement identique pour tous - aussi bien celui que le juge ne connaît pas que celui qui lui est apparenté - et que le juge qui suivrait ces préceptes verrait sa bonne réputation renforcée.

Du temps de l'Islam, le choix des juges était sévère et l'histoire de l'Islam est jalonnée d'épisodes glorifiant la mission des juges et leurs pouvoirs.

Ali ABITALEB s'adressant à son interlocuteur en Egypte lui demandait de choisir un juge ayant des qualités essentielles en ces termes : « choisis celui qui te semble le meilleur parmi les hommes, qui n'a pas peur de l'adversité, ni de dire la vérité quand il la découvre et qui demeure ouvert à la connaissance sans aucune limite, qui prend en considération les arguments des parties adverses, qui ne se laisse pas corrompre... tu lui donneras alors ta confiance à laquelle aucun autre des tiens ne pouvait prétendre indûment. »

Après cette époque, l'histoire relate celle de Napoléon BONAPARTE qui, au fait de sa gloire en Europe, prônait la soumission à la loi et le respect des juges. Oubliant sa puissance militaire, il était fier d'avoir associé son nom à celui des législations dont il a doté l'humanité. Le 27 Février 1811 Napoléon a signé un décret délimitant les moyens de réformer la justice en vue de sauvegarder ses acquis politiques.

A citer aussi les propos de BALZAC « qu'il n'existe aucune force au monde, qu'il s'agisse d'un Roi, d'un Président ou d'un Ministre qui puisse dominer les pouvoirs d'un juge qui ne saurait être guidé que par sa conscience et par la loi... et que la France avait besoin de 6000 juges mais qu'il n'existait pas de génération en France ayant 6000 grands hommes. »

Si la justice a traversé le temps et les siècles auréolée d'un prestige céleste avec une attention soutenue à son message imposant la primauté du droit et la protection légitime des droits de l'homme, cette traversée à travers l'histoire a été accompagnée par des accords et des pactes internationaux ainsi que par l'élaboration de Constitutions nationales internes confirmant la suprématie du pouvoir judiciaire et l'immunité de ses membres qui confortent la légitimité des gouvernants et la sécurité des gouvernés.

Les Congrès à l'échelle nationale ou internationale ont toujours porté sur le système judiciaire et sur son rôle dans la protection des droits de l'homme, fondement de la liberté et de la justice et de la paix dans le monde.

Il résulte de tout ce qui précède que l'étude des critères modernes pour la réforme judiciaire mérite une réflexion approfondie.

Aujourd'hui, l'idée d'une réforme judiciaire est devenue un principe permanent de la conscience humaine à tel point que toute déclaration internationale concernant les droits de l'homme la mentionne immanquablement.

Le préambule de la Charte des Nations Unies a confirmé la volonté des peuples du monde de la nécessité de certaines réformes judiciaires pour une meilleure application de la justice.

De même le règlement intérieur de la Cour Internationale de Justice stipule que la Cour devrait être formée de juges impartiaux.

L'art. 8 de la *Déclaration Universelle des droits de l'homme* stipule le droit de toute personne à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi.

Comme aussi l'art. 10 de la même Déclaration stipule : « 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. »

Quant au *Pacte International relatif aux droits civils et politiques* il a stipulé dans son art. 14 le droit de chacun à être entendu équitablement et publiquement par un tribunal compétent indépendant et impartial en partant du principe que la qualité essentielle de l'homme est son innocence.

Ce point a été tranché par le *Pacte International relatif aux droits civils et politiques adopté* par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 16 Décembre 1966 (appliquée à partir du 23 Mars 1976) qui stipule dans son art. 2 l'obligation de chaque Etat à garantir un recours à toute personne dont les droits et la liberté auraient été violés et de prendre les mesures nécessaires pour la réforme et la réorganisation de la justice.

Ce Pacte a défini limitativement dans son article 4 les mesures qui pourraient être prises en cas de proclamation d'un état d'urgence s'il existe un danger public exceptionnel menaçant l'existence de la nation.

Dans son article 14 le Pacte stipule « que tous les hommes sont égaux devant la loi et que chaque personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial établi par la loi, qui décidera soit du bien-

fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil. »

Comme le Pacte a imposé le huis clos pendant la totalité ou une partie du procès soit dans l'intérêt des bonnes moeurs, 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 nuirait aux intérêts de la justice ; cependant tout jugement rendu en matière pénale ou civile sera public ...

De même toute personne accusée d'une infraction pénale a droit, en pleine égalité, à des garanties minimales pour assurer sa défense soit personnellement soit par l'intermédiaire d'un conseil de son choix sinon de se voir attribuer d'office un défenseur, sans frais, si elle n'a pas les moyens de le rémunérer.

Le Pacte a aussi précisé que « 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.

Le Pacte a ajouté à la Déclaration Universelle des droits de l'homme concernant la protection des droits de défense, que la juridiction concernée soit un tribunal compétent en la matière désigné conformément à la loi, et que pareille désignation ne soit pas tributaire d'un quelconque pouvoir autre que le pouvoir législatif.

Il serait intéressant de noter que la « *Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples* » adoptée à NAIROBI le 27 Mai 1981 par l'Organisation de l'Unité Africaine a préconisé la nécessité d'une réforme judiciaire à travers la reconnaissance des droits civils et politiques existants dans les différents pactes internationaux et particulièrement l'égalité de tous devant la loi.

De même un certain nombre d'hommes de loi des pays arabes réunis à SYRACUSE en Italie entre le 5 et le 12 Décembre 1986 sous l'égide de l'Institut International Supérieur des Etudes Criminelles ont préparé un projet de réforme judiciaire dans les pays arabes ayant une civilisation commune ainsi qu'une histoire, un patrimoine, des intérêts et des espoirs communs.

L'art. 11 de ce projet a confirmé l'égalité de tous devant la loi et devant la justice et a rendu chaque Etat responsable de l'indépendance de ses juges et leur impartialité en plus de l'indépendance reconnue à la profession d'avocats.

L'art. 15 du projet accorde à tout accusé le droit de se défendre lui-même ou par l'intermédiaire d'un avocat qu'il aurait désigné lui-même et ce lors d'une audience publique ainsi que l'obligation pour le Tribunal de désigner un avocat de défense au cas où l'accusé est dans l'impossibilité d'assurer les honoraires de ce dernier.

La communauté internationale a bien avancé dans l'établissement de critères bien définis quant au sens à donner à la réforme judiciaire ainsi qu'aux garanties à donner aux juges et à leur impartialité.

Ces efforts ont été couronnés par la *Déclaration Universelle sur l'indépendance de la Justice* (Montréal 1983). Cette Déclaration a défini l'indépendance du juge comme celle lui permettant de trancher un litige sans aucune préférence pour aucune des parties et sans subir des pressions ou autres avantages matériels, les juges devant demeurer indépendants vis-à-vis de leurs collègues et de leurs supérieurs, le pouvoir judiciaire devant rester indépendant vis-à-vis du pouvoir législatif et exécutif, les voies de recours de tout jugement devant être de la seule compétence du pouvoir judiciaire, les tribunaux d'exception devant être interdits, et que toute personne puisse disposer d'un droit de recours devant les tribunaux ordinaires, et que les tribunaux militaires aient seuls compétence pour trancher les infractions criminelles de la part des membres des forces armées avec le droit de faire appel de ces jugements devant les cours compétentes, sans contrôle ni interférence du pouvoir exécutif sur le pouvoir judiciaire ainsi que sur les juges et les litiges qui leur sont soumis, les juges étant inamovibles tout en étant soumis à des règles très strictes, sans interférence dans le travail du juge, comme il est interdit aux juges d'être membres de partis politiques.

Cette Déclaration a aussi énuméré d'autres garanties permettant la réforme morale aussi bien que matérielle du pouvoir judiciaire.

Les Nations Unies ont continué leurs efforts dans le but de réformer la justice en définissant les détails d'exécution de toute réforme judiciaire. En plus des principes généraux contenus dans le règlement intérieur de la Cour Internationale du Justice qui reconnaît le principe d'indépendance des juges, les documents issus par l'organisation internationale n'ont pas cessé de se succéder.

A citer la décision de l'Assemblée Générale portant le N° 3144 (28d) se référant à l'égalité de tous devant la justice, de même le rapport de la commission de la justice issue du Conseil Economique et Social qui contient un projet de déclaration de l'indépendance des juges ainsi que de sa réforme (al. 9 de l'ordre du jour).

Parmi les travaux les plus avancés des Nations Unies définissant les principes de bases de toute réforme judiciaire le projet issu du 7^{ème} Congrès des Nations Unies visant à empêcher la criminalité et le traitement des coupables (Milan-Italie 1985) qui confirme l'indépendance du pouvoir judiciaire, la liberté d'expression, la possibilité de créer des Associations pour les juges ainsi que la définition des critères pour le choix des juges et leur entraînement.

La commission secondaire des Nations Unies concernant l'élimination de la discrimination et la défense des minorités s'est aussi occupée de la réorganisation du corps judiciaire en ce qu'elle a consacré le principe reconnu internationalement que les droits et les libertés fondamentales seraient conservés d'une manière exemplaire tant que la justice est exercée d'une manière libre par les magistrats en dehors de toute pression ou interférence...

Sur cette base le Conseil Economique et Social a autorisé (1980/34) la commission secondaire à mandater M. SINGAFI en vue de préparer un rapport sur la réforme judiciaire. Ce dernier a présenté plusieurs rapports préliminaires avant de présenter son rapport final lors de la 38^{ème} session.

Après avoir subi quelques retouches, le rapport « SINGAFI » est devenu un projet de déclaration que la commission secondaire dans sa 40^{ème} session (1988/25) a transmis à la *Commission des droits de l'homme*. Comme elle a requis lors de sa 45^{ème} session des différents gouvernements de prendre en considération les principes contenus dans le rapport « SINGAFI » et qui ont été adoptés par l'Assemblée Générale (par sa décision N° 33/40 du 29 Oct. 1985).

La commission a favorablement accueilli la rédaction d'un alinéa indépendant dans l'ordre du jour concernant la réforme judiciaire ainsi que l'organisation « d'ordres » pour les avocats.

Ce qui est particulier au rapport « SINGAFI » c'est qu'il a retracé les différentes déclarations et principes qui l'ont précédé et qui concernent la réforme et l'indépendance des juges ainsi que l'organisation « d'ordres » pour les avocats, tout en y ajoutant ce qu'il pensait être conforme aux derniers développements de la loi internationale des droits de l'homme.

Il ressort du préambule de ce projet le lien étroit entre l'indépendance des juges et les droits de l'homme, l'indépendance des juges étant le domaine essentiel à travers lequel les droits de l'homme sont respectés.

Ce projet dans sa mouture a assuré un minimum de principes pouvant être acceptés par des régimes politiquement différents.

Le plus important dans ce projet est qu'il se base sur une évidence qui est la différence énorme qui existe entre les principes acceptés universellement pour une réforme judiciaire et la réalité existante dans la plupart des pays, le projet essayant de réduire cette différence.

Ce qui attire l'attention c'est le discours du projet à propos du but recherché par les juges et de leur mission : cette mission étant le renforcement des droits de l'homme à travers l'exercice des fonctions judiciaires. Cette mission, suivant le projet, devant suivre celle de l'application de la loi.

Le projet établit une différence évidente entre deux sortes d'indépendance dont il demande l'application par les Etats qui adopteraient la Déclaration. En premier lieu il parle de l'indépendance des juges en tant qu'individus (les juges sont libres en tant qu'individus et il est de leur devoir de trancher d'une façon impartiale les litiges qui leur sont soumis... les juges sont libres de prendre leurs décisions indépendamment de leurs collègues et de leurs supérieurs dans un système judiciaire qui ne doit pas être un système pyramidal, aucune différence ne devant exister dans le degré d'importance ou de rémunération, le juge devant rendre son jugement sans pression).

Le projet parle ensuite de l'indépendance des juges en tant que pouvoir, le pouvoir judiciaire ayant compétence directe ou indirecte à traiter toute question à caractère judiciaire, les tribunaux d'exception ne pouvant être créés pour remplacer les juges normalement compétents car chaque personne a le droit d'être jugé le plus rapidement possible devant les tribunaux normalement compétents en fonction de la loi.

Le projet proposé a réalisé l'importance de la réforme judiciaire en tant que pouvoir afin de garantir l'impartialité de la justice.

En vue de la réforme du pouvoir judiciaire, le projet a défini d'une façon détaillée la relation entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif, en interdisant toute immixtion de n'importe quel pouvoir sur le pouvoir judiciaire (5) le pouvoir exécutif ne pouvant avoir un quelconque moyen de contrôler les fonctions des juges chargés d'appliquer la loi ni aucun pouvoir d'arrêter ou de suspendre le travail des Tribunaux, le pouvoir exécutif devant s'abstenir de tout acte précédant la solution à donner à un litige ni d'empêcher l'exécution d'une décision d'un tribunal.

Le projet a autorisé en cas d'état d'urgence certains dépassements à ces principes en vue d'éviter des crises graves pouvant menacer l'Etat, à condition de respecter la loi et de ne pas dépasser le temps de la crise.

Comme le projet a interdit des interprétations du pouvoir législatif visant à voter une loi ou un décret en vue d'annuler des décisions judiciaires en lui donnant un effet rétroactif, ni à changer la forme du tribunal en vue de l'influencer dans sa décision.

En vue de garantir tous ces principes, et du programme de réforme judiciaire proposé, le projet a donné aux juges le droit de prendre les mesures collectives pour protéger leur indépendance judiciaire.

La réforme judiciaire dans les Constitutions arabes et étrangères

Les Constitutions des pays du monde entier consacrent des textes spécifiques relatifs à la réforme judiciaire indépendamment de leur régime politique et de leur système économique.

A noter que, malgré les différentes tendances politiques et juridiques existantes dans le monde, un consensus minimal existe sur les principes et les critères pour une réforme moderne de la justice.

A titre d'exemple l'art. 8 de la Constitution Belge stipule le droit pour chaque personne d'être jugé par le magistrat compétent désigné par la loi. L'art. 94 stipule qu'aucun tribunal ou autre instance judiciaire ou tribunal exceptionnel ne peut-être créé en dehors de la loi.

De même la Constitution Grecque dans son article 91 stipule l'interdiction de créer des Commissions judiciaires ou les tribunaux d'exception.

La Constitution Finlandaise dans son article 60 interdit la création de tribunaux exceptionnels.

Quant à la Constitution Italienne, elle contient des stipulations consacrées aux droits des citoyens (art. 25) qu'on ne pourrait empêcher quiconque d'être jugé par le magistrat normalement compétent de par la loi. Dans la partie consacrée aux juges cette Constitution affirme que ces derniers ne sauraient être assujettis qu'à la loi l'art. 104 stipulant que le pouvoir judiciaire est un système indépendant de tout autre pouvoir.

C'est le Conseil Supérieur de la Magistrature qui est l'autorité compétente pour décider de la désignation, de la promotion, des permutations et des mesures disciplinaires des juges.

Un des points les plus importants de cette Constitution est l'art. 102 concernant la nomination des juges ordinaires conformément au règlement prévu à cet effet et l'interdiction de la désignation de juges

à titre exceptionnel ou à titre spécial : les tribunaux militaires n'ayant aucune compétence en temps de paix à l'exception des infractions commises par des militaires (art. 103).

La Loi Fondamentale de la République Allemande a donné tous pouvoirs aux juges eux-mêmes pour établir leur propre réglementation. Elle a permis la création de tribunaux militaires en limitant leur compétence pour l'imposition de peines aux membres des forces armées envoyés à l'étranger ou sur des navires de guerre et uniquement quand ils sont dans une position défensive.

La loi a soumis ces tribunaux à la tutelle du Ministère de la justice en conditionnant leur désignation par la compétence requise pour être nommé juge, considérant que la plus haute instance était le Conseil Supérieur de la Magistrature.

De même la loi fondamentale a confirmé dans son art. 87 l'indépendance des juges, de même que l'inamovibilité de leur fonction et l'impossibilité d'arrêter leur activité à titre temporaire ou définitif, à moins qu'ils ne le désirent.

L'art. 101 interdit la création de tribunaux exceptionnels confirmant le droit de toute personne d'avoir recours au juge normalement compétent.

Principes fondamentaux pour une Réforme Judiciaire

Il ressort de tout ce qui précède ainsi que des Conventions internationales et régionales, des Constitutions étrangères et arabes, des Congrès internationaux et locaux ainsi que des différentes déclarations et recommandations une sorte de consensus sur les bases essentielles de toute réforme judiciaire à savoir :

(1) Considérer le pouvoir judiciaire comme état un pouvoir en lui-même parallèlement au pouvoir législatif et exécutif sans interférence ni contrôle, ni surveillance de l'un par rapport à l'autre.

(2) Indépendance et neutralité du pouvoir judiciaire par rapport aux deux autres pouvoirs, ces deux qualificatifs étant des corollaires : pas d'indépendance sans neutralité et pas de neutralité sans indépendance. Ce qui devrait assurer au juge l'indépendance voulue pour exécuter sa mission sans être influencé ou subir une pression ou une menace ou des interventions directes ou indirectes de n'importe quelle partie et pour n'importe quelle raison soit-elle.

(3) Donner une compétence absolue aux juges normalement compétents pour tous les procès aussi bien criminels que civils ou administratifs.

L'essentiel étant que le tribunal compétent soit celui désigné par la loi préalablement au litige, sachant qu'il est interdit après survenance du litige ou de l'infraction de transférer le plaignant ou l'accusé d'un tribunal à un autre qui lui offre moins de garanties, et que la compétence d'un pareil tribunal soit définie d'une manière permanente en vertu de critères précis loin de toute intervention d'un pouvoir déterminé, et qu'il soit fait application des règles générales normales de droit quant à la procédure et les moyens de preuve garantissant entièrement les droits de la défense dont la plus importante est la possibilité d'un recours à une instance supérieure en vertu de ces règles, et que ces tribunaux soient formés de magistrats civils ayant un niveau élevé de connaissances et d'application de la loi jouissant d'une totale indépendance et qu'ils soient protégés par l'impossibilité d'un renvoi de leurs fonctions.

A noter à ce propos que la Cour Supérieure en Egypte considère que le pouvoir judiciaire a un pouvoir égal à celui du pouvoir législatif et au pouvoir exécutif, qui prend la source de son existence de la Constitution elle-même et non du pouvoir législatif, la Constitution lui ayant confié la mission de rendre justice, indépendamment des autres pouvoirs et de ce fait son pouvoir ne pourrait être limité totalement ou partiellement par le pouvoir législatif, sachant que le pouvoir judiciaire a seul compétence pour répartir les attributions de chaque tribunal de façon à assurer la justice et à chaque personne les moyens de sa défense, sans possibilité que soit retiré une partie des litiges de sa compétence et que toute loi qui contreviendrait cette clause constitutionnelle, soit considérée comme étant inconstitutionnelle.

(4) Interdiction de créer des tribunaux d'exception ne présentant pas les garanties nécessaires, ce qui impose la dissolution de tous les tribunaux de sûreté de l'Etat où qu'ils se trouvent.

A noter que la Cour de Cassation Egyptienne a fait un grand effort pour interpréter la notion « d'état d'urgence » en Egypte afin de limiter les atteintes au droit de la défense des accusés, en décidant que les tribunaux normalement désignés ont la compétence voulue aux lieux et places des tribunaux de sûreté de l'Etat... tant que la législateur n'a pas accordé dans la loi d'état d'urgence ou dans n'importe quelle autre loi compétence exclusive aux tribunaux de sûreté de l'Etat pour traiter n'importe laquelle de ces infractions.

De même en France, les tribunaux de sûreté de l'Etat ont été annulés en vertu d'une loi en 1981 stipulant « qu'en temps de paix, compétence est donné aux tribunaux normaux pour connaître des crimes et des délits contre la sûreté de l'Etat et juger en vertu de la loi en vigueur » .

(5) Annulation des tribunaux militaires en temps de paix et limitation de leur compétence pour juger les militaires quant à leurs infractions aux lois militaires uniquement.

A noter à ce propos que la Cour de Cassation Tunisienne a décidé récemment de la primauté des tribunaux ordinaires par rapport aux tribunaux militaires tant que ces derniers ne font pas partie des tribunaux ordinaires ayant une compétence absolue.

(6) Assurer l'indépendance de métier d'avocat sachant que ces derniers assistent les juges dans leur mission de rendre justice en garantissant le droit de défense.

(7) Assurer la gratuité du service de la justice en vertu du principe d'égalité de tous devant la loi : ce principe ayant été adopté unanimement par toutes les Constitutions et par les Conventions Internationales.

(8) Former les juges et leurs auxiliaires pour les rendre aptes à assurer la fonction judiciaire conformément aux règles établies.

A noter au Liban la création de l'Institut de Formation Judiciaire dont l'article 2 de son règlement stipule la formation des juges pour leur permettre d'exercer leur fonction judiciaire avec le niveau élevé requis ainsi que les auxiliaires de justice pour le travail de Greffe et leur assistance quotidienne aux juges.

(9) Mettre les techniques nouvellement créées au service des juges comme les banques de données électroniques déjà utilisées en France et en Italie, sachant qu'un site électronique a été crée en France et mis au service de la Cour de Cassation et du Conseil d'Etat, ainsi qu'une liste des arrêts de la chambre civile de la Cour de Cassation depuis 1970, ainsi que celle des chambres criminelles depuis 1973.

En Italie le service électronique est utilisé par la Cour de Cassation depuis 1967, appelé actuellement « Service automatique de documentation » à qui sont fournies toutes les législations des différentes régions ainsi que les arrêts du Conseil Constitutionnel et ceux de la Cour de Cassation : de même les données relatives aux recueils officiels ainsi que les articles et commentaires des jugements.

Au Liban le Conseil d'Etat a introduit l'informatique légale auprès des tribunaux administratifs depuis 1994, devançant de la sorte la généralisation de l'utilisation de l'informatique par la justice libanaise.

(10) Garantir aux juges la liberté d'expression quant aux affaires publiques à travers le Conseil Supérieur de la Magistrature qui ne devrait être soumis à aucun contrôle de n'importe quelle autre autorité.

(11) Accorder l'indépendance totale aux juges leur permettant de fixer un budget aux comités créés ou élus qui les concernent avec le droit de délimiter leurs redevances et leurs dépenses.

Rôle de l'avocat dans la réforme judiciaire

Si la mission de l'avocat est en définitive une mission sociale visant à assurer la justice, cette mission s'avère être plus difficile que celle du magistrat car il doit en général confronter les pouvoirs ainsi que l'opinion publique d'où la nécessité pour lui d'avoir des garanties et certaines immunités lui permettant de mener à bien sa mission visant à assurer la justice ainsi que la défense des droits de l'homme.

Les garanties et l'immunité dont jouit l'avocat entrent dans le cadre des règles de cette profession considérée comme étant sacrée et qui ne peut être exercée que dans une certaine indépendance, loin de toute ingérence et pression : cette indépendance devant être suffisante pour lui permettre d'exercer sa profession en inspirant la confiance des justiciables tout en empêchant toute pression sur sa personne, peu importe la source de cette ingérence (V. Zahi HAFEZ « Règles de justice »).

Les ordres des avocats de Beyrouth de Tripoli ont joué un rôle pionnier dans l'importance à donner à la réforme judiciaire à travers des lois et des règlements qu'ils ont pu faire voter tout le long de leur histoire jalonnée de prises de positions juridiques et nationales.

Propositions pour la réglementation judiciaire au Liban

Après avoir passé en revue l'historique des principales étapes de la réforme judiciaire en général, des voix se sont élevées dernièrement au Liban pour accompagner cette évolution et proposer les moyens adéquats visant à réformer le pouvoir judiciaire et proposer des moyens adéquats pour l'aider à franchir les obstacles auxquels il est confronté.

L'article 20 de la Constitution libanaise stipule :

« que l'autorité judiciaire est assurée par les tribunaux de différents degrés et de différentes compétences dans le cadre d'un système régi par la loi et qui prodigue aux magistrats comme aux justiciables toutes les garanties requises. »

Quant aux garanties accordées aux juges, elles sont précisées et délimitées par la loi : les juges sont indépendants dans l'exercice de leur fonction, leurs décisions et jugements devant être rendus et exécutés au nom du peuple libanais.

Cette clause constitutionnelle a proclamé le principe de l'indépendance des juges depuis 1926 au Liban.

Même si l'accord de TAEF n'a pas précisément mentionné cette indépendance, il n'en demeure pas moins que les principes généraux constitutionnels imposent cette idée et personne n'a jamais discuté l'indépendance des juges qui est la composante majeure de la démocratie libre.

Au moment de la modification de la Constitution le 21/9/1990, son préambule a précisé que « le pouvoir judiciaire est un pouvoir indépendant vis-à-vis des autres pouvoirs. »

De même que l'art. 1 du Code de Procédure Civile stipule que :

« le pouvoir judiciaire est un pouvoir – indépendant vis-à-vis des autres pouvoirs – chargé d'étudier les litiges et de rendre des jugements sans aucune limite autre que celle imposée par la Constitution. »

Il ressort de ce qui précède que le problème n'a jamais été dans la reconnaissance du principe de l'indépendance des juges et de sa réforme, son problème majeur réside dans la réglementation de l'indépendance des juges et son renforcement à travers la réforme judiciaire.

A partir de là, deux questions peuvent se poser :

- 1- Quels sont les obstacles à la bonne marche de la justice au Liban?
- 2- Quelles sont les solutions à proposer pour contrer ces obstacles et obtenir une meilleure justice ?

Les principaux reproches au système judiciaire sont :

- Le retard mis à rendre les jugements et la remise des audiences à des dates lointaines qui peuvent atteindre jusqu'à l'année.

Ce retard est principalement dû au manque d'effectifs de magistrats en exercice. Le nombre de magistrats ne dépasse pas actuellement les 400 alors que le nombre requis devrait être le double.

L'ancien Ministre de la justice Me. Bahige TABBARAH a essayé de régler en partie ce problème à travers un projet de recrutement de magistrats parmi les avocats : ce qui a eu pour résultat en 1992 le choix de 42 avocats des Ordres de Beyrouth et de Tripoli pour combler le vide dans le nombre requis de magistrats.

- L'ingérence de certains politiciens et de certaines personnes influentes dans les affaires de justice. De là l'importance de renforcer l'immunité de magistrat dans toute réforme judiciaire. Les lois existantes ne suffisent pas à réaliser la réforme ou l'indépendance voulue, car la législation actuelle met les bases nécessaires pour le bon choix des personnes pouvant assurer la responsabilité de juger parmi les hommes mais s'arrête là d'où la nécessité d'aller au delà par une opération de qualification et de direction à suivre.

Sachant que le corps de la magistrature au Liban contient d'excellents éléments ayant toutes les qualités au niveau de la connaissance, de l'honnêteté et du courage, ces qualités devant s'étendre à tous les magistrats sans exception.

L'immunité de chaque magistrat dépend de sa personnalité et son immunité intérieure est plus forte que n'importe quelle immunité créée par la loi pour la préserver des interférences externes ou de certains avantages qu'on pourrait lui proposer. C'est pour cette raison qu'il est nécessaire que le Conseil Supérieur de la Magistrature soit mis à la tête du pouvoir judiciaire loin de toute pression morale ou matérielle.

A partir de ce qui précède, nous trouvons que toute réforme du pouvoir judiciaire au Liban devrait s'appuyer sur les principes suivants: création d'un Conseil Supérieur de la Magistrature à la tête du pouvoir judiciaire, renforcement des organes propres de contrôle, évaluation permanente par le pouvoir judiciaire lui-même, destitution d'un magistrat non qualifié, indépendance financière du pouvoir judiciaire.

1 - Création du Conseil Supérieur de la Magistrature à la place du Conseil existant actuellement à la tête du pouvoir judiciaire

Nous proposons que le pouvoir judiciaire soit représenté par le Conseil Supérieur de la Magistrature et que le pouvoir exécutif n'ait aucun pouvoir quant à la désignation des juges et des permutations judiciaires.

Comme il est nécessaire que le nouveau Conseil soit différent de celui existant actuellement que cela par rapport à sa désignation ou à sa compétence et qu'il remplace le conseil existant avec une

indépendance complète conformément à l'art. 20 de la Constitution.

Il est préférable que le nouveau Conseil Supérieur de la Magistrature ait une composition mixte de 12 membres, y compris son Président (pour un mandat de 6 ans renouvelable) choisis parmi les magistrats en exercice (qui demeureraient se consacrer exclusivement à leur nouvelle mission) ou ceux à la retraite ainsi que les anciens bâtonniers de l'ordre des Avocats (qui devraient aussi se consacrer exclusivement à leur mission) ainsi que parmi les professeurs d'Université ayant exercé plus de 30 ans (et qui auraient arrêté d'enseigner), sachant que le mandat du Président ainsi que celui des membres du Conseil puisse durer jusqu'à l'âge de 75 ans et qu'il ne soit pas possible de résilier leur mandat que par une décision du Conseil Supérieur de la Magistrature à la majorité des 2/3 de ses membres.

Et que le quorum nécessaire pour que les réunions du Conseil soient légales (y compris le Président) soit de 8 membres au moins, et que les décisions soient prises à la majorité des présents et qu'en cas d'égalité dans le vote, la voix du Président soit prééminente et que les décisions du Conseil Supérieur de la Magistrature soit définitives sans aucune voie de recours judiciaire ou extra-judiciaire.

Comme il est possible, que cela soit le Conseil Constitutionnel qui désigne la première fois le Conseil Supérieur de la Magistrature, et qu'ensuite cela soit le Conseil qui désigne les membres sortants ou démissionnaires ou ceux qui ont été destitués ou qui ont mis fin à leurs services par eux-mêmes. Ce Conseil devrait garantir l'indépendance de ses membres en empêchant l'interférence des politiciens et de ceux qui jouissent d'une certaine influence.

Notons qu'il est dangereux d'adopter le principe d'élections parmi le corps de la magistrature comme mentionné dans l'accord de TAEF car ceci constituerait un précédent avec des conséquences qui peuvent diviser le corps de la Magistrature avec tout ce qui s'ensuivrait comme divisions communautaires pouvant mener à mettre fin à cette institution.

Par conséquent et dans l'intérêt du pouvoir judiciaire, nous réclamons la modification de la Constitution de l'accord de TAEF à ce propos.

Quant à la compétence du Conseil Supérieur de la Magistrature, elle devrait essentiellement concerner les propositions de projets de lois et règlements concernant les juges spécifiquement ainsi que leur désignation, permutation, avancement, destitution. Ainsi que la fixation de leurs salaires et indemnités.

Nous proposons que trois Comités soient créés à partir du Conseil Supérieur: le premier ayant compétence pour étudier la responsabilité de l'Etat du fait des juges, le second serait une sorte de Conseil de Discipline et le troisième concernerait l'Inspection judiciaire, les trois Comités devant dépendre du Conseil Supérieur de la Magistrature.

L'avantage d'une composition mixte du Conseil Supérieur de la Magistrature entre magistrats et non magistrats comme c'est le cas en France, est d'enlever tout caractère sectoriel au Conseil pour éviter toute accusation de solidarité entre les juges en vue d'empêcher la condamnation de leurs collègues.

Notons que jusqu'à présent aucun procès en responsabilité contre un juge n'a pu aboutir. Pour cette raison la composition du Conseil Supérieur de la Magistrature d'une manière différente ne saurait qu'être positive et changerait l'état actuel des choses surtout que le Comité de discipline des juges (qui devrait remplacer le Conseil actuel de discipline) ainsi que le Comité compétent en matière de procès en responsabilité de l'Etat et celui de l'Inspection Judiciaire seraient tous issus de Conseil Supérieur de la Magistrature.

Quant à la relation entre les juges et le Ministère de la justice, elle devrait se limiter au droit du Ministre de demander au Parquet des poursuites pénales ou bien de les arrêter, comme aussi au fait de proposer les décisions du Conseil Supérieur de la Magistrature au Ministre pour approbation. Si ce dernier formule une opposition à ces décisions, ces dernières devraient être soumises une seconde fois au Conseil Supérieur de la Magistrature qui devrait de nouveau les examiner. Au cas où ces décisions sont votées à une majorité de 3/4 des voix du Conseil réuni en la présence de tous ses membres, ces décisions seraient exécutoires.

D'autre part et étant donné que le pouvoir exécutif est responsable politiquement devant le pouvoir législatif, qui a son tour est responsable devant le peuple, et que le Président de la République ainsi que le Président du Conseil et les Ministres sont responsables de leurs décisions devant la Cour compétente pour juger les Présidents et les Ministres, nous proposons de soumettre le Conseil Supérieur de la Magistrature et ses membres à cette Cour en cas de responsabilité, et ceci pour éviter qu'ils ne soient à l'abri de toute responsabilité : ce qui devrait nécessiter une modification de la Constitution à ce propos.

2- Du contrôle des juges par eux-mêmes et de leur responsabilité

Le contrôle des juges par eux-mêmes devrait être exercé par le

pouvoir judiciaire lui-même à travers trois Comités :

- (1) Le Comité de discipline.
- (2) Le Tribunal compétent pour juger des procès de responsabilité de l'Etat du fait des magistrats dont il est mentionné dans l'art. 741 et suivants du Code de Procédure Civile.
- (3) Le Comité de l'Inspection Judiciaire.

Au cas où notre proposition de créer un Conseil Supérieur de la Magistrature mixte composé de magistrats et de non magistrats et acceptée, et étant donné que les 3 Comités dont il est question ci-haut vont être issus de ce même Conseil, il sera difficile de taxer de partialité les décisions des juges entre eux comme c'est le cas actuellement.

De cette façon ces Comités seraient à l'abri de toute emprise politicienne car elles dépendraient du Conseil Supérieur de la Magistrature lui-même et le juge serait responsable vis-à-vis de cette instance sans aucune protection que celle de son intégrité.

De même que le Président ainsi que les membres du Conseil Supérieur de la Magistrature seraient responsables de tout manquement aux obligations de leur fonction et seraient traduits par haute trahison devant leur Conseil Supérieur comme nous l'avons vu plus haut.

3- Du contrôle par eux-mêmes des juges et de leur destitution pour incapacité

Les opérations d'épuration faites dans le temps ont soulevé des contestations quant à la façon et à la procédure utilisée à cette fin.

La destitution d'un juge devrait être assujettie à notre avis à une procédure spéciale très sévère différente de celle suivie en la matière pour les autres employés de l'Etat.

La procédure de destitution d'un juge ne peut être de la seule compétence de l'organe de discipline, comme aussi cette procédure ne saurait s'arrêter au cas où le délit commis par le juge est prouvé (pot-de vin, corruption...).

Tous ces faits sont difficiles à prouver : il suffit que le juge fasse l'objet de soupçons de sources différentes d'une façon permanente de façon à ce que son comportement ébranle la confiance et respect des justiciables en sa personne.

Dans ce cas le Conseil Supérieur de la Magistrature aurait le droit de mettre fin aux services de ce juge pour incapacité après avoir écouté sa défense.

La compétence pour destitution d'un juge doit être de la compétence exclusive du Conseil Supérieur de la Magistrature qui représente seul le pouvoir judiciaire.

4- De l'indépendance financière des juges

Il convient conformément au principe de l'indépendance des juges que le budget affecté au pouvoir judiciaire soit indépendant.

En conséquence, c'est le Conseil Supérieur de la Magistrature qui a la compétence pour préparer le budget nécessaire et de déterminer les salaires des juges ainsi que leurs indemnités de façon à leur assurer une vie décente les éloignant de tout besoin. A partir du moment où se réalise l'indépendance effective des juges et que leur situation matérielle s'améliore d'une façon palpable, les meilleurs éléments viendront se rallier au corps judiciaire en augmentant son prestige.

En conclusion à cette étude concernant la réforme et l'organisation du pouvoir judiciaire au Liban ainsi que celle concernant le comportement des juges et leur immunité, nous pouvons déduire qu'elle est d'une brûlante actualité malgré le temps qui a passé depuis son élaboration.

A noter que l'Islam a toujours prôné l'égalité entre les justiciables devant les tribunaux.

A ce propos Omar Ben KHATTAB, l'un des descendants du Prophète préconisait toujours à ceux qui avaient la charge de juger d'être sévères en même temps que justes de façon à empêcher toute ingérence et à inspirer la confiance des plus faibles en réformant les tribunaux et en restant à égale distance entre les rois et leurs sujets.

On raconte une anecdote qui opposât Omar à l'un des rois GHASSANITES Jabla Ben AL AYHAM qui fût bousculé par un de ses sujets lors d'un pèlerinage à la MECQUE, qu'il giflât en menaçant même de lui couper le nez avec son sabre s'ils n'avaient été dans la maison de Dieu.

Omar répliqua en donnant le choix à ce roi soit de s'excuser auprès de ce sujet soit de recevoir lui-même une gifle de ce dernier.

Au roi qui était étonné de cette réaction, Omar répondit que « l'Islam mettait à pied d'égalité le roi et ses sujets ».

Le roi Jabla demanda alors un délai de 3 jours pour répondre et profita de la nuit pour fuir avec sa tribu vers le pays des « Roumis ».

Que notre justice puisse tirer la conclusion qui s'impose de cette anecdote du roi Jabla pour entamer d'elle-même sa propre réforme.

Protection du Consommateur ²²¹

L'intérêt concernant les affaires du consommateur ont débuté depuis plus d'un millénaire aux Etats-Unis en faisant face aux entreprises privées, puis se répandit peu à peu dans le monde et devint, depuis 1985, une partie des recommandations des Nations Unies qui ont demandé aux gouvernements des pays de respecter les 8 droits du consommateur. Ainsi, l'on pourrait considérer les efforts de Ralph Nader, depuis les années 50 du XXe siècle, qui constituent la première organisation efficace du mouvement des consommateurs. Il existe aujourd'hui des centaines d'associations organisées dans le monde, ainsi qu'une organisation internationale pour le consommateur qui réunit 235 membres environs, dont 77 associations membres de plein droit. L'association du consommateur au Liban en fait partie.

Quant au Monde arabe, l'intérêt concernant les affaires du consommateur est arrivé tard et demeure faible tant pour les sociétés que pour les gouvernements. Environ 13 pays arabes possèdent des associations, dont la plus ancienne a été établie en 1996 en Jordanie. Trois d'entre elles seulement possèdent des règlements écrits pour le consommateur (le Liban, l'Algérie et la Tunisie). La Palestine et les Emirats Arabes Unis, leur association en voie de formation.

L'association Libanaise du consommateur a été établie en 1998 et obtenu sa reconnaissance officielle le 20 juillet 2000. Le Parlement a voté une loi pour la protection du consommateur le 10 février 2005 (loi no 659/ 2005), qui est entrée en vigueur le 11 mai 2005.

Quelles sont les raisons de la protection du consommateur et pourquoi le défendre ? Est-ce que cet intérêt est un besoin ou un simple clonage de mouvements internationaux d'origine occidentale?

Après l'effondrement des pays communistes, l'économie de marché s'est imposée partout dans le monde, facilitant l'expansion des multinationales et l'ouverture des frontières, soutenue par l'Organisation Mondiale du Commerce - OMC - qui groupe à ce jour 150 nations, et où le Liban négocie son entrée. Le marché est devenu captif du plus fort et du plus rapide. L'impact social, sécuritaire, et

militaire fut dévastateur pour les économies les plus faibles au Moyen-Orient, en Asie, en Afrique, en Amérique Latine, et notamment dans la région Arabe, qui dès lors connurent recrudescence du danger et de l'instabilité : crise du pétrole, Israël, les régimes autoritaires, le terrorisme... Ces développements ont jeté les sociétés et les individus, notamment les classes à revenu limité et les pauvres dans un état de tourment, de confusion, et de dépression économique que l'abondance actuelle de pétrole ne cache point.

Nous sommes sans doute devant une globalisation qui continue son chemin historique et « naturel », et qu'aucune situation romantique ne peut changer. Nos sociétés se tiennent à l'écart, ne formant que de simples espaces de consommation sans impact ou participation significatifs, soumises à des forces économiques, scientifiques, culturelles, militaires, qui s'imposent fermement et sans recours.

Face à ces faits rigides et difficiles, la protection du consommateur à travers les lois, les institutions, et les associations de consommateurs devient une nécessité afin de trouver un peu d'équilibre entre le fabricant, le distributeur, ou le vendeur de services qui imposent les caractéristiques, conditions, et prix au consommateur, lui laissant en apparence le choix quant à la qualité et au prix. Ceci paraît conforme à la liberté économique; une offre et une demande, un choix libre, et une économie de marché, mais gare au consommateur s'il fait le mauvais choix !

Est-ce que cette équation est vraie ? Bien sûr que non puisque le consommateur n'a pas suffisamment d'information et de connaissance en ce qui concerne tous les biens et services pour décider lequel est meilleur. Il ne possède pas non plus, un laboratoire mobile pour examiner ce fromage ou cette farine... Pour cette raison, les gouvernements doivent établir des lois, des normes, des standards pour la production et la mise sur le marché des biens et services, afin d'empêcher la consommation de produits avariés et l'usage de produits dont le consommateur ignore à l'avance la mauvaise qualité. L'Etat a également le devoir de contrôler ces produits. Et là où lois et contrôles n'existent pas ou ne sont pas effectifs, comme c'est le cas au Liban et dans la plupart des pays en voie de développement, il ne reste au consommateur que de recourir à l'adage courant mais sans fondement « le plus cher est le meilleur » afin de se protéger et de protéger les siens contre les produits dangereux ou simplement de qualité inférieure. Il opte donc pour les marques connues et paie 35% de plus que le consommateur des pays développés qui possèdent des politiques et des lois de protection du consommateur.

Ainsi, protéger le consommateur, et défendre sa santé et ses intérêts, et protéger l'environnement, est une nécessité pour l'équilibre de la société et l'application des droits de l'homme à la santé, à l'éducation, et au travail, etc.

A quoi sert donc « la liberté d'expression » au Liban lorsque le citoyen vit dans les marécages du chômage, de la pauvreté, de l'ignorance, du manque de soins, des crises économiques aiguës et de l'immigration forcée sans pouvoir changer quoi que ce soit ?

De plus, la protection du consommateur affecte profondément l'économie puisqu'elle conduit à l'établissement de normes et standards valables à l'importation, à la production, et à l'exportation, ce qui améliore la performance de l'économie dans toutes les directions. Il est aussi connu que les industriels en Europe étaient les premiers à réclamer une législation pour la protection du consommateur.

Mais la faiblesse des institutions de l'Etat avec les dissensions confessionnelles, le clientélisme et la corruption, pousse la société civile et ses forces vives à s'organiser pour défendre le droit des citoyens et forcer le gouvernement à remplir sa fonction naturelle de réglementation et de protection. Ce processus nécessite sans aucun doute beaucoup de temps et d'efforts ; c'est ce facteur d'accumulation qui devrait certainement faire ses preuves un jour, comme dans la plupart des pays du monde.

Les organisations pour la protection du consommateur débutent, dans les pays tels le Liban, d'un niveau très bas et doivent progresser et établir à partir de rien une structure légale, administrative, et communautaire qui garantisse les droits du consommateur. Leur activité ne peut se comparer à celle des associations du consommateur dans les pays développés, leur mission est bien plus difficile parce que ces pays ont établi des lois et des pratiques protectrices depuis des dizaines d'années, et les associations n'ont qu'à contrôler et suggérer les améliorations nécessaires. Ainsi, l'organisation du consommateur à Londres a remarqué ces différences et a reconnu que les missions efficaces varient d'un pays à un autre.

La structure légale

Dès l'obtention de sa reconnaissance officielle en 2000, l'association du consommateur au Liban a présenté un projet de loi pour la protection du consommateur au ministre de l'Economie et au comité parlementaire d'Administration et de justice. Le ministre eut alors une réponse amusante : « à quoi sert cette loi ? et qui va l'appliquer ? ».

Cependant, les exigences du partenariat Européen a poussé le ministère, à partir de 2002, à entamer un atelier de modernisation des lois que requiert le partenariat, dont la loi de la protection du consommateur, celle de la protection du dumping, de la concurrence, et de la bonne nutrition.

Seule la loi sur la protection du consommateur vit le jour en février 2005, mais ses décrets d'application se furent jamais promulgués car la protection du consommateur n'est pas une priorité des gouvernements libanais qui se sont succédés.

Quelles sont les clauses les plus importantes de cette loi ?

- Créer un Conseil National de la Protection du Consommateur ; (Il a été établi en août 2005 suivant une décision du Conseil des Ministres et tint sa première réunion le 17/5/2006).
- Promulguer la loi pour la représentativité des associations du consommateur auprès des secteurs public et privé et son droit de publier les information et résultats des analyses et de poursuivre en justice. Ces droits sont importants et très développés et définissent les bases d'un travail civil organisé et efficace qui participe, pour la première fois dans l'histoire du Liban, à la défense de la cause du consommateur.
- Créer une cour du consommateur nommée « Comité de résolution des conflits », présidée par un juge avec la Chambre du Commerce, et l'association du consommateur comme membres.
- Nommer un médiateur assermenté du Ministère de l'Economie pour résoudre les conflits de moins de trois millions de livres entre consommateurs et professionnels.
- Etablir des sanctions d'emprisonnement et des amendes dissuasives pour pénaliser ceux qui violent gravement la loi afin d'empêcher les délits.

L'association du consommateur est actuellement sur le point de promulguer les décrets d'application à travers le Conseil National de la Protection du Consommateur, et elle œuvre depuis quatre ans à promulguer une loi sur la bonne nutrition, qui fournit les procédures de production et d'importation des aliments sains. L'association coopère de près dans ce domaine avec l'UNIDO et la FAO, et est déterminée à atteindre une loi qui mette fin au chaos existant dans ce secteur.

La structure administrative

Par structure administrative pour la protection du consommateur l'on comprend les cadres qu'il faut former et l'organisation qu'il faut créer et développer pour que le concept ne reste pas une simple théorie éthique sans efficacité sur le terrain.

1. Nous avons mentionné le **Conseil National de la Protection du Consommateur**, qui est un cadre conseiller groupant 9 ministères et organismes : l'Agence libanaise des normes et standards, les Chambres de Commerce, le syndicat des agences de publicité, l'Association des industriels, et deux membres de l'association du consommateur.

Ce cadre est un outil efficace pour le contact avec les administrations publiques et peut rendre de grands services s'il est bien géré. De plus l'association est en train de serrer ses relations avec les administrations, en nommant un délégué chargé des affaires du consommateur, auprès de chaque ministère.

2. La loi prévoit le renforcement de la direction de la protection du consommateur auprès du ministère de l'économie et du commerce en nommant 120 contrôleurs spécialisés, afin qu'elle remplisse convenablement sa fonction de contrôle loin du favoritisme et de la corruption.
3. L'association tient, depuis octobre 2005, des réunions hebdomadaires avec les responsables de la direction de la protection du consommateur, pour discuter les plaintes et du sort qui leur est attribué.
4. Au Liban, plus de 3.500 municipalités travaillent près de la population en tant qu'autorité locale, et emploient des agents le plus souvent capables qu'il suffit de former pour rendre un service appréciable au consommateur local. L'association a commencé à contacter les municipalités et à former leurs contrôleurs hygiéniques. L'association est en outre en train de se préparer à contrôler les secteurs alimentaires (boucheries, boulangeries, usines alimentaires) et de renforcer cette orientation par le biais du travail de proximité avec les municipalités, les spécialistes et volontaires de l'association et les étudiants. Le rôle des municipalités est nécessaire, non seulement pour combler le manque, mais aussi pour renforcer le rôle des autorités locales, vu la faiblesse de l'administration centrale.

La structure communautaire et la culture du consommateur

Les Universités : L'association s'est attelée au travail dans les universités à travers les clubs de consommateurs pour plusieurs raisons, la première étant académique et de nature à faciliter la recherche, la deuxième dénote son intérêt et son orientation vers la jeunesse, et la troisième pour sensibiliser les étudiants à la réalité du problème du consommateur. Le premier club de consommateur fut créé en 2004 à l'Université Saint Joseph (USJ), Faculté des sciences économiques et entreprit de nombreuses actions dans le cadre de l'université : la réduction du coût des parkings, des séminaires économiques, une étude sur la drogue, l'alcool et le tabac à l'université, la participation aux activités nationales concernant le tarif de la téléphonie mobile et une campagne de vote pour la soutenir, ainsi qu'une étude concernant le taux de réduction du prix des médicaments au Liban après l'intervention du Ministère de la santé en septembre 2005.

Un autre club a aussi été créé en 2005 à l'Université Américaine, un autre à l'Université Américaine de Sciences et de Technologie (AUST), un quatrième à l'Université Manar à Tripoli, et un cinquième à l'Université Libanaise pour les professeurs. Ces clubs travaillent sur un grand nombre de causes et d'études concernant l'alimentation saine, les communications, l'électricité, l'Internet, les boulangeries, les boucheries, etc. Ainsi, l'association considère le renforcement de la recherche et la coopération avec les universités comme une priorité.

Le Consommateur individuel : Répandre la culture moderne du consommateur pousse le citoyen à participer à la vie de sa société et d'abandonner son statut de spectateur récepteur pour celui de responsable de ses intérêts et de ses opinions, qu'il suit et défend.

Et ce, surtout que la loi de la protection du consommateur lui garantit ses droits, dont le droit de savoir, le droit de poursuivre en justice, et le droit d'adhérer aux associations de consommateur. Etant donné la faiblesse du gouvernement, le clientélisme et la corruption administrative, le consommateur ne doit pas s'attendre que ses droits lui soient livrés à domicile, c'est à lui qu'incombe la responsabilité de s'en informer, de les suivre et de les défendre sans se lasser.

La réputation du consommateur libanais qui a recours aux marques « snob » et néglige ses moindres droits, y inclus le droit de s'opposer aux biens avariés et services corrompus, commence à

changer. L'association reçoit de plus en plus de plaintes et de questions à travers sa hotline, depuis bientôt deux ans, ce qui montre un progrès significatif au niveau de l'opinion publique. De nombreuses causes proposées par l'association, surtout dans le domaine de l'alimentation saine, des prix et de la qualité, ainsi que celui des communications, ont révélé des réactions de la part des consommateurs, entre autres, lors de la grippe aviaire, et la grande mobilisation lors du boycottage de la téléphonie mobile.

Ceci montre que les associations organisées, sérieuses, et déterminées à protéger les intérêts des gens, peuvent réussir à gagner la confiance de ces derniers et représenter leurs espoirs.

La publication mensuelle de la revue du consommateur et la hotline ont joué un rôle essentiel dans l'interaction avec le public. Cependant, les moyens minimes de l'association l'ont parfois obligé à suspendre la publication, par manque de support. Cette publication avait obtenu le concours de AMEDIST en 2003, et de la Délégation Européenne en 2005 – 2006. L'association a toujours considéré que son développement réel et celui du mouvement du consommateur au Liban ne se réaliseraient que lorsque la société libanaise supportera elle-même à travers son secteur privé, son secteur public, ou ses individus, le financement de l'association, la considérant comme un besoin, surtout que cette association ne peut faire aucune publicité au profits de sponsors.

Nous ne pouvons pas attendre la réforme dont a besoin le Liban, d'un régime datant de l'indépendance et qui est lui-même à l'origine du problème. La profondeur des inégalités et des crises dont souffre la société libanaise exige l'existence d'une société civile unie et forte, qui œuvre pour l'établissement d'un gouvernement de citoyenneté moderne, en lieu et place de la faible structure du pouvoir actuel et du système de favoritisme et de corruption qui le caractérisent. Des milliers de libanais dans tous les secteurs de la société ressentent ce besoin et désirent œuvrer pour réaliser ces réformes. Nous ressentons quotidiennement souffler ce vent calme qui nous inspire beaucoup de confiance et de détermination; c'est ce dont ont besoin de gens comme nous pour survivre. La formation de la structure couveuse est une affaire de temps et de détermination, et nous croyons que le Conseil Economique et Social pourrait être l'une de ces couveuses importantes, lorsque les autorités l'auraient libéré, et lorsque son assemblée générale serait reconstituée sur des bases saines, loin du jeu de l'hégémonie politique.

Nous sommes confrontés à trois défis majeurs:

- *L'édification d'institutions publiques modernes et efficaces, à l'abri de la corruption, du gaspillage et de la paralysie administrative;*
- *L'appui au secteur privé grâce à une politique de relance mettant fin à la récession que la guerre a rendue encore plus pesante ;*
- *La relance de la croissance et du développement en vue de réduire la dette publique, tout en élargissant le marché de l'emploi pour limiter le chômage et surtout l'exode des jeunes et des cadres qualifiés.*

En vue de dépasser le cercle vicieux de la récession et de la dette et de retrouver la croissance et le développement, nous avons travaillé avec un groupe d'économistes sur les études et les rapports élaborés par diverses sources au Liban: les institutions gouvernementales et internationales, le Conseil Economique et Social, les organisations économiques et professionnelles, les fédérations syndicales et les institutions de la société civile, les experts et les milieux académiques. Nous avons discuté ces études, tiré les conclusions qui s'imposent et les avons intégrées à nos travaux sur la réalité économique et sociale du pays, en vue d'assurer la matière d'un dialogue capable de dégager une vision socio-économique du Liban de demain.

•••

La démocratie et la liberté prennent leur pleine mesure quand elles assument leur dimension sociale. La consolidation de la démocratie exige la consolidation du développement. L'État ne s'édifie pas par la politique seule, mais aussi par l'économie et le développement.

Le développement doit porter en premier sur l'éducation et la communication qui sont de nos jours les grands leviers de la croissance. Une vision économique et sociale est plus qu'un programme de développement ; elle est à la base de la paix sociale et du progrès, dans la mesure où la société civile s'investit dans un projet commun.

•••

De ce qui précède le Conseil Economique et Social tire sa légitimité et son importance. Il est l'une des institutions qui contribuent à cimenter le lien entre le pouvoir et la société. Ses avis sont le fruit d'un dialogue permanent entre les divers secteurs économiques et sociaux, et l'État. Ce dialogue enrichit la pratique démocratique et favorise l'entente sociale la plus large.

Roger Narnas

