



جَمْع رَجَال الْأَعْمَال اللبنانيين

Rassemblement de Dirigeants et Chefs d'Entreprises Libanais
Lebanese Businessmen Association

1.INTRODUCTION	4
1.1. UNE NOUVELLE VISION.	6
1.2. LES OBJECTIFS.	8
1.2.1. Consolider la solidarité nationale	8
1.2.2. Retrouver la paix sociale	8
1.2.3. La croissance induite	9
1.3. LES FONDEMENTS DE LA RÉFLEXION	10
1.4. LES DOMAINES D'ACTION	12
2.POUR UNE POLITIQUE SOCIALE GLOBALE: ENJEUX, CONSTATS ET STRATEGIE. 17	
2.1. LES ENJEUX.....	18
2.2. UNE POLITIQUE PUBLIQUE CONFUSE	19
2.2.1. Prélèvements obligatoires	19
2.2.2. Priorité à l'assistance	21
2.2.3. Image de marque dépréciée.....	22
2.2.4. Des résultats insuffisants	23
2.2.5. Financement direct des services sociaux	24
2.2.6. Les redistributions publiques par réglementation.....	25
2.3. LES INITIATIVES PRIVÉES: UNE SOLIDARITÉ INSUFFISANTE	27
2.3.1. Les aides familiales	27
2.3.2. Les aides communautaires et religieuses	27
2.3.3. Les aides patronales	28
2.3.4. Les assurances privées	28
2.3.5. Les transferts de charges	29
2.3.6. Les aides externes	29
2.4. POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE SOCIALE	30
2.4.1. Consolidation des institutions :	30
2.4.2. Solidarité et non assistance.....	31
2.4.3. Organismes et gestion paritaires.....	31
2.4.4. Prélèvements obligatoires : plus mais mieux	32
2.4.5. Assainissement et gestion moderne.....	33
2.4.6. Répartition sectorielle.....	34
2.4.7. Maintien de la solidarité non publique	35
2.4.8. Politique sociale et revenu indirect.....	36
3.SALAIRES, INFLATION ET EMPLOI.....	37
3.1. LA POLITIQUE DES SALAIRES :	38
3.1.1. Salaire minimum et correction des salaires	38
3.1.2. L'évolution du salaire minimum.....	40
3.1.3. L'évolution du salaire moyen	43
3.1.4. Salaires et pouvoir d'achat	45
3.1.5. Politique de la lutte contre la hausse des prix	46
3.2. EMPLOI ET CHÔMAGE	47
3.2.1. Maturité de la population	47
3.2.2. L'emploi dans le secteur public	48
3.2.3. La soupape de l'émigration	49
3.2.4. Réduction des opportunités	50

3.3.RECOMMANDATIONS.....	51
3.3.1.La politique des salaires	52
3.3.2.Consolider la stabilité des prix	54
3.3.3.La préservation de l'emploi	56
4.LA POLITIQUE DE LA SANTE.....	58
4.1.EVOLUTION ET SITUATION DU SECTEUR DE SANTÉ	59
4.1.1.Politique publique de la santé	59
4.1.2.Les soins et équipements hospitaliers	60
4.1.3.Les dispensaires	61
4.1.4. Les pharmacies et la consommation des médicaments	61
4.1.5.Le corps médical et le corps médical adjoint.....	62
4.1.6.Les dentistes	63
4.2.LA FACTURE DE LA SANTÉ	64
4.2.1.Les couvertures de risques et des frais de santé	65
4.3.PRINCIPAUX PROBLÈMES DU SECTEUR DE LA SANTÉ	67
4.3.1.Les difficultés de l'organisation et de la gestion:	67
4.3.2.Insuffisances et gaspillages financiers	68
4.3.3.Les contraintes globales	71
4.4.OBJECTIFS ET RECOMMANDATIONS	72
4.4.1.Rationalisation de la gestion	72
4.4.2.Financement des dépenses de santé	74
4.4.3.Réduction et maîtrise des coûts.	74
4.4.4.Comment financer la facture de santé ?	75
4.4.5.La concertation paritaire	77
4.5.RÉFORMES SECTORIELLES GÉNÉRALES	79
5.L'EDUCATION.....	81
5.1.STRATÉGIE ET OBJECTIFS.	83
5.2.DIMENSION DE L'ENSEIGNEMENT GÉNÉRAL.	85
5.2.1.Réhabilitation des infrastructures scolaires.....	85
5.2.2.Remise à niveau des structures pédagogiques.	87
5.2.3.Recommandations	90
5.2.4.Réformes administratives.	92
5.3.FRAGILITÉ DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE ET PROFESSIONNEL.	94
5.3.1.Insuffisance des structures.	94
5.3.2.Image de marque dégradée.	94
5.3.3.Absence de supervision et de contrôle.	95
5.3.4.Recommandations.	96
5.4.CONCENTRATION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR.	98
5.4.1.Redéploiement de l'enseignement supérieur.	98
5.4.2.Recommandations.	101
5.5.CONCLUSION.....	103
6.LE LOGEMENT.	105
6.1.CRISE ET DIFFICULTES.	106
6.1.1.Les facteurs économiques.....	106
6.1.2.Les facteurs non économiques.....	109
6.2.LE FINANCEMENT DU LOGEMENT.....	111
6.2.1.Financement public.....	111
6.2.2.Les crédits logement.....	111
6.2.3.Les promoteurs immobiliers.....	112
6.3.L'ACTION PUBLIQUE.....	113
6.3.1.Les lois d'exception en régime général.....	113
6.3.2.Une politique d'urgence et d'assistance.....	114
6.3.3.Des efforts récents.....	115
6.4.LES RECOMMANDATIONS.....	116
6.4.1.Les Aspects Juridiques.....	116
6.4.2.Les Aspects Financiers.....	117
7.LES TRANSPORTS URBAINS	121
7.1.ETAT DES LIEUX	122
7.1.1.Des routes délabrées.....	122

7.1.2.Le parc automobile.....	123
7.1.3.Des espaces de stationnement insuffisants.....	124
7.2.DES FLUX DÉSORGANISÉS.....	125
7.2.1.La congestion du trafic.....	125
7.2.2.Les transports en commun.....	126
7.2.3.Le transport des marchandises.....	127
7.3.LA CAPACITÉ DE GESTION.....	130
7.3.1.Les organismes en charge.....	130
7.3.2.Une gestion inefficace.....	131
7.4.LA FACTURE DU TRANSPORT.....	133
7.4.1.La consommation de carburant.....	133
7.4.2.La facture d'achat automobile.....	133
7.4.3.Perte de productivité.....	134
7.4.4.Nuisances sur l'environnement.....	134
7.5.LES RECOMMANDATIONS.....	136
7.5.1.Réforme des transports en commun.....	136
7.5.2.Améliorer la gestion de la voirie.....	140
7.6.CONCLUSION.....	144
8.LA CAISSE NATIONALE DE SÉCURITÉ SOCIALE.....	145
8.1.L'ORGANISATION DE LA CNSS.....	146
8.2.LES PRESTATIONS DE LA SÉCURITÉ SOCIALE.....	147
8.2.1.Assurance maladie-maternité.....	147
8.2.2.Allocations familiales.....	148
8.2.3.Indemnités de fin de service.....	148
8.3.FINANCEMENT, RECOUVREMENT ET FONCTIONNEMENT.....	150
8.3.1.Les cotisations.....	150
8.3.2.Les recouvrements.....	151
8.3.3.Les charges supplémentaires.....	151
8.3.4.Une gestion déficiente.....	152
8.4.RECOMMANDATIONS.....	153
8.4.1.Assainissement et modernisation de la gestion.....	153
8.4.2.Centralisation des prestations de santé.....	154
8.4.3.Politique familiale et politique de revenus.....	156
8.4.4.L'introduction de l'assurance vieillesse.....	156
9.CONCLUSION.....	158
9.1.LES CRITÈRES DE CHOIX.....	158
9.2.LES MESURES.....	159
9.2.1.Une politique des salaires.....	160
9.2.2.Un complément social au salaire.....	161
9.2.3.Modernisation et rationalisation.....	161
9.2.4.Une meilleure couverture médicale.....	162
9.2.5.Renforcer l'Éducation nationale.....	163
9.2.6.Financement du logement.....	164
9.2.7.Détendre le transport urbain.....	165
9.2.8.Les bénéfices des employeurs et des salariés d'une CNSS performante.....	166
9.3.UNE POLITIQUE OPTIMALE.....	167

1.Introduction

La mise en veilleuse des tensions sociales qui ont lourdement marqué la conjoncture économique au premier trimestre de 1996 n'écarter pas les risques d'une nouvelle flambée sociale restent assez élevés malgré les ajustements de salaires décidés par le gouvernement. Par ce biais, les dirigeants politiques libanais voulaient prendre les devants, et désamorcer la crise qui se cristallisait autour des revendications salariales de la CGTL.

Les responsables libanais étaient conscients que la trêve avec la centrale ouvrière, ne saurait être que de courte durée et que l'interruption du mouvement revendicatif, ne signifiait point un retour à la paix sociale. Bien au contraire, les pertes directes et indirectes, occasionnées par les opérations militaires d'avril risquaient, d'une part, d'exacerber les besoins sociaux de la population, et d'autre part, d'entraîner une diminution des capacités du financement social, public et privé.

On constate, encore une fois, que les décisions prises en matière de salaires restent fortement sous-tendues par des motivations politiques. Aucune rupture avec le modèle traditionnel libanais, qui confie aux pouvoirs publics l'arbitrage global de l'augmentation des salaires. Ce processus ne peut être dissocié de son fond politique, ou plus exactement politique, avec des mesures qui ne répondent pas toujours à des éléments économiques, mais souvent à des soucis politiques.

La dichotomie entre, d'une part, cette approche simpliste et révolue de la correction des salaires, et d'autre part, les profonds changements économiques, internes et externes, montre une nouvelle fois, que le Liban n'est pas préparé à relever les défis économiques et sociaux de demain.

Tous les responsables et dirigeants politiques, syndicalistes, économiques ou sociaux, évoquent dans leurs discours les bouleversements observés au niveau des nouvelles pratiques économiques résultant de la mondialisation et de la globalisation du domaine des affaires. Les changements introduits ne touchent pas uniquement les processus de production ou de distribution, mais aussi le profil des mouvements revendicatifs et de l'action syndicale, ainsi que l'intervention des pouvoirs publics au niveau des arbitrages et des corrections apportées pour réduire les imperfections du marché.

Ainsi, et devant une concurrence internationale de plus en plus vive, les syndicats, même dans les pays traditionnellement à la pointe de la revendication sociale, ne donnent plus l'exclusivité de leur action à la hausse des salaires, mais l'étendent à la préservation de l'emploi, à la sécurité des travailleurs, à l'amélioration des prestations sociales ou à la solidarité nationale avec les populations et les régions les plus fragilisées.

De leur côté, les pouvoirs publics dans ces mêmes pays évitent d'alourdir et de surcharger les entreprises par de nouvelles charges salariales, et préfèrent assurer une meilleure répartition des revenus par le biais de prestations sociales et par des mesures à financement plus généralisé. Quoi qu'il en soit, les corrections des salaires qui persistent ne touchent, dans le meilleur des cas, que le salaire minimum, alors que les ajustements des autres tranches sont laissés aux négociations entre les partenaires sociaux. La hausse des prix n'est pas le seul critère retenu pour ces ajustements.

Malheureusement, on constate que le Liban n'a pas pu intégrer ces changements et l'on reste prisonniers des schémas traditionnels des revendications salariales, amalgamées à des slogans politiques, pour s'assurer l'appui des détracteurs du gouvernement. De leur côté, les dirigeants libanais tentent de diviser les instances syndicales, ou de raviver l'opposition entre employeurs et employés. Et après un traditionnel bras de fer, dont le profil et la dureté, dépendent de la donne politique du moment, un "arrangement" est obtenu, sur la base d'un arbitrage politique avec un compromis, souvent peu convaincant pour toutes les parties.

1.1. Une nouvelle vision.

Sans vouloir minimiser les difficultés des rapports entre les différents partenaires sociaux, notamment après une longue et douloureuse crise, le RDCL a toujours accordé une attention particulière à la nécessité de mettre en oeuvre une nouvelle dynamique dans ce domaine, pour éviter une fragilité permanente du contexte social. L'opération de reconstruction et de redressement économique ne saurait s'opérer dans un environnement social dégradé et la stabilisation sur ce chapitre est impérative.

Cette modernisation passe par une dépolitisation progressive des décisions publiques et des mouvements revendicatifs, dans le but de placer les débats sur un plan plus rationnel.

Politique sociale, politique salariale, et relance économique doivent être coordonnées pour permettre une meilleure répartition de la richesse nationale. Les principales orientations stratégiques du RDCL peuvent se résumer comme suit :

A- * La politique sociale n'est pas un produit de luxe de pays développé. Ce n'est pas non plus un gadget électoral ou conjoncturel. Ce n'est certainement pas une série de mesures obligatoires quelque soit le niveau de développement. Elle ne peut être ni théorisée (il faut que " !) ni oubliée. Elle ne doit pas être l'apanage des syndicats, ni l'affaire exclusive de l'Etat, ni simplement une question familiale dans chaque entreprise. Elle ne peut être imposée, mais négociée suivant des paramètres et critères économiques et financiers. La politique sociale a un coût que la société doit payer. On ne peut distribuer ce qu'on n'a pas.

* Entre un système social développé de l'Europe (les acquis sociaux) et le libéralisme américain (où la protection sociale est plutôt individuelle), les pays en développement et en reconstruction doivent trouver une place. Les questions sont évidentes, les réponses moins faciles à trouver.

* A trop négliger la dimension sociale, on crée des frustrations, sources de crise sociale, de dérive fanatique, de problèmes d'intégration ou du développement de la criminalité.

B- * La redistribution de la richesse nationale ne saurait s'opérer uniquement par les salaires.

C- * En cette période de reconstruction et de réadaptation de l'appareil productif, il serait très dangereux d'handicaper les entreprises par un alourdissement des charges salariales, non justifiées par une amélioration de la productivité, ou par des prélèvements obligatoires qui amputeraient lourdement les capacités d'investissements.

D- * Une réelle amélioration des revenus des salariés passe donc par une réduction des tensions inflationnistes et par un accroissement et une augmentation de la productivité des prestations sociales publiques.

E- * Le paquet social que propose le RDCL, ne se traduira pas seulement par une augmentation effective des revenus des ménages, mais il est aussi générateur d'activités économiques, pouvant accroître les opportunités actuelles d'investissements.

F- * S'y ajoute le renforcement d'une vraie réconciliation nationale basée sur la solidarité entre tous. Cette solidarité est d'autant plus nécessaire que les accords et les ententes politiques internes, aussi judicieux et équilibrés soient-ils, resteront toujours insuffisants pour assurer la cohésion nationale, nécessaire pour maintenir la paix sociale et garantir l'implication de tous dans la politique de redressement économique.

L'introduction des méthodes de gestion moderne, la centralisation et la rationalisation de certaines décisions, l'extension des prestations de base à l'ensemble des citoyens, une meilleure orientation des ressources ou une répartition plus équilibrée des charges, sont autant de facteurs à mettre en oeuvre pour renforcer un système social sans lequel toute prospérité économique sera toujours fragilisée.

Dans notre présentation on passera en revue tour à tour les différents aspects du domaine social. Pour chacun d'entre eux on présentera l'évolution et la situation actuelle, on dégagera ensuite la problématique posée et enfin on proposera les solutions et mesures de redressement ou d'amélioration.

Il est clair que le niveau des salaires, l'emploi, la protection sociale, le logement, la santé, l'éducation et le transport constituent des garde-fous importants à la montée des tensions. Il faut cependant savoir les utiliser de façon cohérente et systématique en tenant compte des possibilités. Toutes les sociétés sont confrontées à des dilemmes importants: comment responsabiliser sans subventionner indéfiniment? Comment moduler le soutien avec les moyens disponibles? Comment créer des systèmes dont l'équilibre financier est assuré? Comment arbitrer entre des priorités? Comment favoriser un "bien être" sans harasser les entreprises? Comment dégager des ressources sans handicaper la croissance? Bref comment choisir?

Le RDCL n'a pas la prétention, ni la volonté, de présenter une conception économique de rupture ou de proposer des bouleversements et des changements traumatisants. Il s'agira principalement de présenter des mesures de correction des pratiques existantes et des recommandations d'accompagnement aux transformations observées dans les différents domaines sociaux.

Le RDCL ne prétend pas détenir des réponses mais proposer une base réaliste de discussion.

1.2.Les objectifs.

1.2.1.Consolider la solidarité nationale

Les longues années de conflit ont laissé de profondes traces sur le corps social libanais. La réconciliation politique nationale reste très fragile et le cadre public général est déficient.

Certes des progrès ont été réalisés, notamment sur le plan de la protection des biens et la sécurité des personnes, mais ces performances si elles sont nécessaires, sont loin d'être suffisantes.

Si le Liban ne peut pas faire l'économie d'une réconciliation politique nationale, il ne pourra pas non plus éviter une consolidation de sa solidarité sociale. Cette dernière, et beaucoup plus que tous les pactes et les accords politiques, assurera l'adhésion de tous aux efforts de redressement.

Eviter les exclusions sociales et l'amplification des écarts sectoriels ou géographiques ne se fait pas sur base d'un partage politique d'une administration publique, mais par l'intermédiaire d'une politique sociale courageuse commandée par les lois du marché et non pas les desiderata des politiciens.

1.2.2.Retrouver la paix sociale

Dans cette phase de redressement et de reconstruction le retour à la paix sociale reste prioritaire. Tout le monde est convaincu que seul le dialogue et l'entente sont susceptibles de faire avancer les choses.

La mise en place d'une politique sociale courageuse constitue le vecteur principal de cette paix sociale.

Le dialogue social doit être déconnecté des décisions politiques par la mise en place de mécanismes réguliers de dialogue entre les partenaires sociaux. Ces mécanismes peuvent être globaux comme le Conseil Economique et Social, ou spécifiques avec les conventions collectives.

1.2.3.La croissance induite

En fait, le versement par la collectivité d'un salaire indirect par le biais d'une politique sociale dynamique ne permet pas uniquement une augmentation du revenu des salariés, mais assure aussi des effets d'entraînements économiques très appréciables pour les entreprises en cette période de crise et de fragilité économique.

Le secteur des services revêt une importance non négligeable :

- Les transports représentent en moyenne 14 % des dépenses des ménages.
- Le logement en absorbe presque 10 %, hors amortissements, et la construction reste l'un des secteurs les plus dynamiques de l'économie nationale.
- L'éducation emploie plus de 10 % de la main d'oeuvre et absorbe 8 % des budgets des ménages.
- La santé représente 7 % des dépenses des ménages et reste l'un des secteurs les plus attractifs sur le plan régional.

A l'exception du domaine de l'enseignement, où dans certaines branches l'Etat peut faire jeu égal avec le secteur privé, les activités économiques liées aux prestations sociales dépendent largement du secteur privé.

Une relance ou un renforcement de la politique sociale notamment dans le secteur des services liés aux prestations sociales, se traduira donc nécessairement par une relance économique.

1.3. Les fondements de la réflexion

1. L'objectif principal de ce travail est de donner une image de la dimension sociale **globale** qui puisse, pour la première fois, "solder" la question dans tous ses aspects, chose qui, à notre connaissance, n'a jamais été réalisée depuis l'indépendance. Il est impératif d'évoquer le budget social comme composante essentielle de la politique de reconstruction.

Cette globalisation nous permettra de ne pas mettre en valeur des points partiels et partiels qui biaisent le débat et empêchent de mettre l'accent sur l'ensemble du dossier et non pas seulement la question des augmentations des salaires.

Il s'agit de donner un contenu à l'ensemble des questions vaguement évoquées sous forme de slogans souvent vides de sens émanant des différents partenaires sociaux.

2. **La systématisation** est la seconde caractéristique du dossier, même si des lieux communs sont évoqués. Le ratissage de la question se veut complet et précis sans se hasarder à ce stade dans des budgétisations qui demandent à la fois un audit précis et une gestion au quotidien.
3. Le document évoque des **priorités** que nous estimons essentielles. A aucun moment il ne s'agit de minimiser le reste. Nous voudrions évoquer une démarche et une approche qui montrent l'impact de certaines mesures dans un but évident d'un débat public.
4. **La rationalisation** est une autre caractéristique de la méthode adoptée. Elle vise à mettre en évidence les goulots d'étranglements, les failles du système et ses dérives éventuelles. Elle devrait éviter les gaspillages et permettre une optimisation de l'allocation des ressources qui sont nécessairement limitées surtout en période de reconstruction. Il ne s'agit nullement de présenter des solutions miracles mais une restructuration du système, pour éviter les dérapages sociaux et profiter des possibilités existantes.
5. **La conscientisation** est un objectif prioritaire. Elle vise à ouvrir un débat, à améliorer les performances, à diffuser des idées maîtresses, à éviter les impasses et à ouvrir la voie à une meilleure régulation du système en place en prélude à sa réforme.

On ne doit pas penser que ce document soit un cahier de charges mais un moyen pour analyser et réformer un état d'esprit immobile, classique et obsolète.

6. Il est évident que les mesures proposées **sont applicables progressivement** et suivant un calendrier et que leur impact se situe à **moyen et long terme**. On ne change pas de pratiques à travers une étude mais par l'établissement de garde-fous, l'introduction régulière de propositions allant dans le bon sens, la cohérence de l'attitude et la sensibilisation de tous les acteurs à la nécessité de changement. Les réactions seront fonction de la perception des intérêts, de l'assimilation des concepts, de la capacité de modifier les attitudes et d'une bonne dose de psychologie, de pédagogie et de marketing. Ce document n'est qu'un préliminaire nécessaire qui devrait, dans un timing bien choisi,

ouvrir une brèche dans une discussion souvent stéréotypée et toujours bâclée et amener les partenaires sociaux et l'Etat à réfléchir et agir dans un cadre qui ne soit plus flou.

7. Enfin il est clair que ce débat est tangent à des **choix politiques** dans les sens économiques et stratégiques du terme. Nous voudrions poser les vraies questions tout en refusant d'adopter soit une politique de soutien sans failles soit une critique systématique aux réalités actuelles.

Notre position devrait être celle de **choix de société** d'un groupement conscient des contraintes économiques, et réaliste dans ses prises de positions qui refuse d'être figé dans une attitude de complaisance aboutissant à une impasse et à des dérapages incontrôlés sur les plans financiers et sociaux et donc nécessairement économiques.

D'où un document qui est constitué d'une **vision** et d'un **programme** qui doit être la synthèse de propositions émanant parfois du bon sens et de l'expérience intégrant des variables économiques et des paramètres sociaux et humains dans une réalité qui à l'ignorer trop rendrait illusoire toute solution et à l'adopter sans recul anéantirait notre raison d'être en tant que mouvement de réflexion et d'action.

1.4. Les domaines d'action

1 : la politique sociale globale

- Cette première partie dite générale, retient les principales orientations sociales au Liban et examine l'action du secteur public dans ce domaine. On s'attardera particulièrement sur la politique des prélèvements obligatoires et sur les mécanismes de redistribution et de la solidarité sociale.
- La problématique est surtout liée au sentiment diffus de frustration sociale, notamment en cette période de reconstruction, où les projets d'infrastructure bénéficient d'un effet d'amplification nettement plus important que celui des actions sociales, qui pourtant ne sont pas négligeables. L'improvisation et les gaspillages, renforcent cette perception.
- Pour le RDCL, il s'agira de mieux concevoir la politique sociale, d'éviter les gaspillages publics en la matière, de renforcer certaines prestations, sans pénaliser les entreprises. Une augmentation des prestations sociales ne doit pas être uniquement appréciée sous l'angle de son coût de financement, mais aussi sous celui des effets bénéfiques induits. Les secteurs sociaux sont souvent dominés par le secteur privé qui pourra donc tirer de grands avantages d'un renforcement dans les différents domaines.

2 : la politique des salaires

- Dans la deuxième partie on axera sur les salaires leur évolution ainsi que celle du pouvoir d'achat et des prix. On relèvera une nette amélioration au cours des dernières années même si le niveau actuel peut être jugé insuffisant.
- La problématique s'articule autour des modalités de réajustements des salaires et de l'arbitrage des pouvoirs publics en la matière. Un relèvement global et uniforme des salaires imposé par l'Etat ne saurait être une formule acceptable. Il y a nécessairement préjudice à certains employeurs ou à certains salariés.
- Pour le RDCL, l'adoption d'une nouvelle politique des salaires doit servir de base à un ensemble de mesures économiques et sociales permettant de dégager le débat de sa simple expression "hausse des prix v/s ajustements des salaires" pour déboucher sur un ensemble de mesures capables, d'une part, de répondre aux inquiétudes des salariés, et d'autre part, susceptible de dynamiser une économie en crise et en quête d'opportunités.
- La politique des salaires ne saurait être conçue hors de la politique sociale globale. Clé de voûte de cette stratégie, le salaire minimum ne servira pas uniquement comme base pour l'échelle des salaires, mais sera aussi déterminant pour fixer le niveau minimum de la solidarité nationale et de l'ensemble de la politique des revenus. Ce SMIG, seule tranche des salaires à être arbitrée par les pouvoirs publics, sera pris en compte pour la valorisation des indemnités et des prestations, mais aussi pour le calcul des prélèvements obligatoires. Il

servira de référence dans le secteur public où la grille des salaires ne saurait échapper plus longtemps à une approche moderne de gestion.

3 : la politique de santé

- Dans cette troisième partie on examinera la situation dans le secteur de la santé et les prestations assurées dans ce domaine par la collectivité aussi bien au niveau de l'assurance que de la solidarité sociale.
- La principale problématique dans ce domaine reste l'incertitude relative à la couverture des frais. Les prestations de la sécurité sociale étant insuffisantes les Libanais sont obligés de se couvrir auprès des agents privés. Cette solution

d'appoint ne peut convenir à l'ensemble des individus. Certes les pouvoirs publics procèdent à des opérations de couvertures, mais on constate un énorme gaspillage, des pratiques de clientélisme et une insuffisance des protections. S'y ajoutent de fortes tensions entre les multiples organismes de tutelle et les prestataires.

- Le RDCL préconiserait une série de mesures dans ce domaine, basées sur une extension progressive d'un service minimum de la santé, une centralisation des organismes publics d'intervention dans ce domaine, un maintien des multiples formes actuelles de la solidarité, des couvertures privées de complémentarité ou de mutualisation, une recherche de conventions et de concertations collectives entre les différents partenaires (hôpitaux, médecins, employeurs Etat, salariés...) et un maintien d'une médecine libérale et privée à côté d'institutions publiques. Le rôle de ces dernières doit être redéfini, comme devrait l'être aussi celui des institutions privées pour éviter tout suréquipement coûteux. La moralisation des risques, le renforcement de l'éthique médicale et surtout le développement d'une médecine préventive permettront eux aussi d'alléger la facture.

4 : la politique de l'éducation

- Dans ce chapitre, on examinera la situation de l'enseignement dans ses différentes phases, scolaire, universitaire et technique. Le diagnostic sera établi aussi bien pour le secteur privé que pour le secteur public.
- La problématique est surtout liée au manque de productivité du secteur public, à l'inadaptation des programmes, aux nouvelles données et réalités économiques, à la faiblesse de la formation technique et de la formation continue, et à l'insuffisance de formation du corps enseignant saigné par la crise économique des années 80.
- Les recommandations du RDCL se baseront sur un constat majeur : les ressources humaines et leur formation constituent la principale richesse du Liban.

- Les pertes dans ce domaine ont été très importantes durant les années de crises et le redressement ne peut être envisagé qu'à moyen et long terme. Ce secteur doit avoir la priorité, d'ailleurs les salariés eux-mêmes prennent conscience de l'importance de ce chapitre qui use une grande partie de leurs revenus. Ne sont-ils pas les premiers à vouloir inscrire leurs enfants auprès des institutions scolaires privées jugées nettement plus performantes que celles du secteur public gratuit ?
- Une meilleure allocation des ressources dans le secteur public, avec un renforcement de la gestion des établissements et une meilleure formation des enseignants, est susceptible d'améliorer l'image de marque de l'enseignement public. Dans le passé un grand nombre d'établissements publics, notamment pour les écoles secondaires, avaient réussi à attirer les élèves. De son côté l'Université libanaise n'offre-t-elle pas dans certaines de ses facultés un enseignement très concurrentiel face aux autres institutions privées ?

5 : la politique du logement

- La crise dans ce secteur sera examinée à la lumière des transformations de la situation économique du pays et des effets de la guerre. Une attention particulière sera accordée à l'action des pouvoirs publics en matière de logement: notamment les réglementations, et les mesures de financement.
- La problématique est liée dans ce secteur à une intervention intempestive de l'Etat dans le domaine des loyers, et à l'insuffisance du financement public ou privé. En toile de fond, la concentration dans les zones urbaines, notamment à Beyrouth, et les lois d'urbanisme inadaptées aggravent la situation.
- Les recommandations du RDCL s'articulent donc autour de la modernisation des réglementations, et la recherche et la mobilisation de ressources de financement.
- La protection de l'environnement et la recherche d'un cadre de vie agréable ne sauraient être considérés comme des objectifs secondaires. Une politique de logement devrait aider les salariés à avoir accès à la propriété de leur logement, à amener une plus grande souplesse sur le marché de la location, mais aussi elle devra encourager la décentralisation et protéger l'environnement urbain.

6 : la politique du transport

Là encore la crise libanaise des années 70 et 80 a eu de très graves conséquences notamment avec la déstructuration des systèmes de transport publics et privés. Le parc automobile a progressé dans des proportions inattendues et d'une manière anarchique. Le réseau routier est devenu par le fait même insuffisant et totalement inopérant.

- La problématique actuelle se traduit donc par un encombrement du réseau routier, une difficulté insurmontable pour sa gestion et l'absence de système de transport collectif. Les

conséquences financières sur les salariés son très lourdes puisque le véhicule est devenu un instrument de travail inévitable. Il faudrait y ajouter bien sûr, l'allongement des temps de transport, les pertes en productivité qui en découlent et les tensions qui y sont liées.

- Pour les recommandations, il convient tout d'abord d'assurer une meilleure gestion de la voirie, avec un strict contrôle des contrevenants, une signalisation moderne, et le dégagement de certains axes par des investissements d'infrastructure. Parallèlement il convient d'assurer un système de transport en commun qui encouragerait les citoyens à l'emprunter pour leurs déplacements professionnels. Les avantages de ce transport en commun ne se limitent pas au salarié, mais s'étendent aux autres membres du ménage tous forcés d'avoir leur voiture particulière pour tous leurs déplacements (conjoint, jeunes...).
- Autre effet bénéfique de l'extension du transport en commun : un rééquilibrage de nos échanges externes, avec une facture voitures plus carburant qui représente aujourd'hui presque le double du total de nos exportations. Les économies laissées par une diminution de l'importation des véhicules et par la réduction des déplacements en voiture privée ne peuvent que contribuer aux efforts de redressement de notre balance commerciale, dont le déséquilibre constitue l'une principales menaces structurelles de notre économie.

7 : la CNSS

- La Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) a été créée pour assurer la centralisation des principales couvertures sociales publiques. Les problèmes actuels de cet organisme sont principalement liés à sa gestion supposée être paritaire (Etat, employeurs, salariés), mais où l'Etat reste le principal décideur. Là encore les gaspillages sont multiples, la productivité faible et les prestations insuffisantes.
- Le RDCL a toujours considéré que la réforme de la CNSS, dans ses différentes branches, est à la base de la politique sociale du pays. Cette réforme touche aussi bien l'extension des couvertures minimales à tous, que la dynamisation des services, la modernisation des différentes prestations et une révision du système de financement. On n'attirera jamais trop l'attention des décideurs pour éviter toute surcharge, non justifiée économiquement, aux entreprises en cette période de redéploiement.
- Cette institution n'est pas uniquement examinée dans sa fonction de couverture des frais de santé, mais dans son rôle de redistribution par le biais des allocations familiales et des indemnités de fin de service à transformer de toute urgence en assurance vieillesse.
- Cette transformation est d'autant plus nécessaire que le système actuel, menace l'ensemble des entreprises libanaises et n'apporte aucune garantie satisfaisante aux salariés libanais. Par ailleurs, les accumulations réservées aux indemnités de la fin de la vie active, et confiées à cette caisse, constitueront l'une des principales ressources de financement des activités productives, notamment pour les investissements à long terme.

En conclusion, on reviendra sur la nécessité de l'adoption d'une politique économique globale, avec un volet social permettant une meilleure répartition des richesses, une amélioration des revenus des salariés et un renforcement de la solidarité nationale.

L'intérêt que porte le RDCL pour une amélioration et un renforcement des prestations sociales peut étonner certains. Mais notre Rassemblement est parfaitement conscient qu'aucun modèle de développement ne peut être basé sur des gaspillages publics continus, sur l'exclusion d'une catégorie sociale quelconque ou sur des relations conflictuelles permanentes entre les partenaires sociaux.

D'où la nécessité de dégager une plate-forme sociale capable d'assurer la solidarité entre tous, sans pour autant grever les entreprises en cette phase de redressement.

2. POUR UNE POLITIQUE SOCIALE GLOBALE: ENJEUX, CONSTATS ET STRATEGIE.

Longtemps opposés, l'économique et le social ne peuvent plus être dissociés dans l'analyse économique moderne. Les multiples et profondes liaisons entre ces deux facteurs ne permettent d'ailleurs plus d'en distinguer les frontières.

Au départ le social était confié à l'Etat alors que l'économique était affaire de marché. Cette distinction n'est plus de mise. Etat et marché assurent également la gestion et la régularisation du domaine social.

C'est par le biais de la politique économique que l'Etat intervient pour assurer non seulement la justice sociale, mais aussi la croissance économique. Les dépenses sociales ne profitent pas seulement à leurs bénéficiaires, mais à l'ensemble de l'économie. Elles revêtent un caractère profond de redistribution de revenus.

De ce fait, le salaire direct et les prestations sociales, qui constituent un salaire indirect, sont deux facettes d'une même réalité : le revenu du ménage. L'un comme l'autre ont pour fonction de soutenir la consommation des individus. Ainsi la conjonction d'un salaire issu d'un travail et d'un autre résultant des avantages sociaux assurés par la collectivité, améliorent le niveau de vie des salariés. Parallèlement ils autorisent une augmentation de la production et servent de vecteur à une meilleure efficacité économique.

En fait, le versement par la collectivité d'un salaire indirect ne permet pas uniquement une augmentation du revenu, et donc de la consommation, mais traduit aussi une fonction d'assurance en cas de réalisation d'un risque majeur. Ainsi, la maladie, les accidents du travail ou la vieillesse éloignent l'individu du marché du travail, et par conséquent de sa source de revenu. Sans versements de prestations sociales, l'individu ne pourrait donc subvenir à ses besoins.

La solidarité nationale prend une forme encore plus profonde avec l'extension des prestations publiques à d'autres besoins de base, jugés essentiels dans le monde actuel, notamment l'éducation, le logement et le transport.

Il est bien évident que, cette intervention du secteur public dans le domaine social est modulée en fonction des options économiques de base. Elle a par ailleurs subi de nombreuses transformations en accompagnant les différentes phases du développement économique et social.

Le débat s'articule souvent autour du poids et de la répartition du revenu entre le salaire direct du travail et le revenu indirect des prestations sociales. Une vision de court terme plaide en faveur d'une augmentation des salaires directs, alors que la réflexion à long terme, la prévention et la solidarité nationale appellent à une augmentation des compensations sociales. Par ailleurs, ce renforcement des services sociaux permettrait, d'une part, d'alléger les charges salariales directes des entreprises, et d'autre part, serait générateur de richesses pour l'ensemble de la Nation.

2.1.Les enjeux

Le Liban n'échappe pas à ce schéma, même si la politique sociale poursuivie par les pouvoirs publics a toujours été peu réfléchie et entachée de grandes incohérences et liée à de nombreux gaspillages. Directement, par l'offre de services sociaux, ou indirectement, par le financement de prestations sociales ou des réglementations de contrôle, l'Etat libanais assure des transferts de revenus entre agents économiques. Ces transferts ont un impact certain sur l'économie, surtout que les domaines sociaux sont dominés par le secteur privé.

Dans cette phase de reconstruction, et après une longue période d'instabilité politique économique et sociale, l'action sociale publique ne peut plus être laissée aux simples impulsions des politiciens. Si les prestations sociales ont pour vocation de limiter les tensions sociales et de permettre l'accès de services de base aux populations à faibles revenus, elles constituent aussi un complément de salaire qui allégera d'autant la masse salariale des entreprises dans cette période de réadaptation. De plus en plus le salaire indirect a aujourd'hui une fonction économique.

A l'image de l'ensemble des agents économiques libanais, les salariés ont vu leurs revenus réels se réduire sous l'effet de la double crise politique et économique des deux dernières décennies. Des redressements ont été opérés depuis le retour au calme, mais ceux-ci restent insuffisants. Il ne serait donc pas illégitime de réclamer un complément de hausse des salaires. Mais le fait est, que ni les entreprises privées ni l'Etat, principal employeur du pays, ne sont en mesure de répondre à leurs attentes. Les premières ont perdu une très grande partie de leur productivité, et sont loin de pouvoir dégager des surplus pour couvrir de nouvelles charges salariales, alors que de son côté le Trésor affiche des comptes fortement déficitaires et une dette excessivement élevée.

Il serait d'ailleurs très dangereux de briser la reprise enregistrée par les entreprises dans certains secteurs, par des charges salariales alourdies, surtout que les salaires moyens au Liban sont d'ores et déjà relativement élevés par rapport aux autres pays de la région et du reste du monde. La main d'oeuvre libanaise ne jouit plus d'aucun avantage comparatif par rapport à celle des autres pays comparables.

Il en est de même pour les augmentations dans le secteur public où toute hausse de salaires s'accompagnera d'une nouvelle exacerbation de la dette publique qui aujourd'hui constitue la principale pression sur la monnaie nationale. Or toute dépréciation de la livre se répercutera immédiatement par une baisse identique du pouvoir d'achat des travailleurs.

Il ne s'agit pas pour autant de ne pas permettre aux salariés de bénéficier de la croissance économique observée au cours des dernières années. Mais, il ne faut surtout pas casser le ressort, déjà bien ténu, de cette reprise. D'où la nécessité d'une politique sociale rationnelle et courageuse capable d'assurer un complément de revenu aux salariés, sans alourdir les charges salariales.

2.2. Une politique publique confuse

Consciemment ou inconsciemment, la stratégie sociale des pouvoirs publics libanais de l'avant guerre, est reproduite à l'identique dans la phase de reconstruction des années 90. En fait, il n'existe aucune planification sérieuse dans ce domaine et les objectifs fixés sont très flous et ne sont pas basés sur des données précises.

La politique sociale s'articule aussi bien autour des transferts en faveur des agents économiques, que des prélèvements obligatoires effectués.

2.2.1. Prélèvements obligatoires

Pour apprécier l'impact des redistributions publiques il ne suffit pas de comptabiliser les dépenses à caractère social assurées par l'Etat. Il faudrait aussi évaluer la pression des prélèvements obligatoires sur les revenus des ménages et des entreprises et tenir compte des apports externes d'allègement des charges.

Cette analyse est d'autant plus nécessaire au Liban que la réactivation des structures publiques s'est accompagnée d'une reprise de la collecte des impôts et taxes, des charges sociales et des factures des services publics. En effet, pendant les longues années du conflit libanais, les agents économiques s'étaient accommodés du non-paiement des prélèvements obligatoires, et même des charges des services assurés par les entreprises publiques (électricité, téléphone, eau...). Même si certains contribuables ou consommateurs s'acquittaient de leurs obligations publiques, celles-ci étaient fortement minorées par la dépréciation de la monnaie nationale et le non-ajustement des tarifs.

A : La pression fiscale

Pendant les années de guerre l'essentiel des dépenses publiques était assuré par l'endettement interne. La pression fiscale directe était donc minime, mais les agents économiques ont dû en payer le prix par la forte dépréciation monétaire, et partant la dégradation de leurs revenus réels.

Repayer ses impôts et les frais de consommation des services publics, est considéré comme une pression "injuste" par un grand nombre de contribuables.

Le retour, au cours des dernières années, de la pression fiscale, des prélèvements sociaux et des charges des services publics - après de sérieux réajustements de tarifs - pèse lourdement sur les budgets des ménages libanais.

La répartition des recettes budgétaires pour l'exercice 1996, s'établit comme suit :

SOURCE	1996	EN % du Total
TAXES SUR LA PROPRIETE BATIE	125.000	3,1%
IMPOT SUR LE REVENU	350.000	8,7%
DROITS DE TRANSFERTS	40.000	1,0%
TAXES SUR LES VOITURES PRIVEES	60.000	1,5%
TIMBRES ET TAXES D'ENREGISTREMENT	725.000	18,0%
RECETTES DOUANIERES	1.880.000	46,7%
AUTRES TAXES	842.265	20,1%
TOTAL	4.022.265	100,0%

Projet du Budget: Ministère des Finances.

Aussi bien par les ponctions qu'elle opère, que par les prestations sociales qu'elle finance, la pression fiscale commence à donner lieu au Liban à des discussions, des polémiques et des controverses multiples. A l'heure actuelle cette ponction est estimée entre à 17 et 18 % du PIB.

B : Les charges sociales

Les charges sociales au Liban sont presque totalement supportées par l'employeur. Ce dernier est soumis aussi depuis 1994 au paiement des indemnités de transport et d'éducation. Sans oublier les surcharges accordées par certaines conventions collectives.

La répartition s'établit comme suit

	<i>Salarié</i>	<i>Employeur</i>	<i>Total</i>
Assurance maladie	3 %	12 %	15 %
Assurance familiale	0 %	15 %	15 %
Indemnités de fin de service	0 %	8,5 %	8,5 %
TOTAL	3 %	35,5 %	38,5%

L'assiette d'application des taux de cotisation de l'assurance maladie et de l'assurance familiale est plafonnée à trois fois le salaire minimum. Aucun plafond n'est fixé pour les indemnités de fin de service.

Les prestations de la CNSS étant insuffisantes les employeurs sont amenés à souscrire à des contrats d'assurances privés, notamment d'hospitalisation, au profit de leurs salariés.

Ils sont surtout obligés de constituer des provisions pour les compléments des indemnités pour lesquelles ils ont déjà cotisé.

2.2.2. Priorité à l'assistance

Si au niveau des prélèvements obligatoires, la politique publique est assez simpliste, pour la redistribution sociale la stratégie est très erratique et inconstante.

Les principales caractéristiques de l'action de l'Etat libanais dans ce domaine peuvent se résumer comme suit :

- La dimension politique des décisions sociales est prépondérante, ce qui augmente les charges et accentue l'incohérence.
- La politique de redistribution sociale de l'Etat libanais est en principe liée à la vision classique de l'aide aux citoyens les moins nantis. Cette stratégie débouche, d'une part, sur le maintien du caractère d'assistance, et non d'une solidarité réelle, et d'autre part, sur une image de marque dégradée des services sociaux publics réservés aux personnes assistées. L'école publique, les services de soins du ministère de la Santé, les autobus de la Direction générale du Transport et toute la redistribution sociale de l'Etat sont dénigrés, même par ceux qui en profitent. Ceux qui y ont recours essaient de ne pas trop le montrer.
- L'action sociale publique s'articule autour de trois axes. Le premier vise la création de structures publiques dans les différents domaines sociaux, le deuxième prévoit le financement de certaines prestations assurées par le secteur privé et le troisième repose sur des décisions publiques qui, en principe, infléchissent les lois du marché en faveur des populations les plus pauvres.
- Avant 1975, et pour aider les ménages à faibles revenus, l'Etat est intervenu essentiellement par le biais de ses propres institutions et organismes, ou par des réglementations supposées aider les moins nantis. Faute de capacités financières et humaines l'Etat adopte une stratégie prudente visant à développer progressivement les services sociaux publics, au bénéfice des populations et des régions les moins favorisées du pays. Progressivement ces prestations s'étendent à d'autres zones et couvrent d'autres besoins.

L'exemple de l'éducation publique illustre parfaitement ce schéma. Après l'indépendance, l'Etat libanais axe ses efforts sur l'enseignement scolaire primaire puis secondaire, avant de l'étendre quelques années plus tard à l'enseignement supérieur. Par ailleurs, les facultés de

l'Université libanaise ne seront pas toutes décidées et créées en même temps. Celles-ci se multiplient progressivement en fonction des disponibilités financières et des capacités de gestion.

- Avec la guerre, et face à l'effondrement des structures publiques, y compris dans le domaine social, l'Etat adoptait une nouvelle politique sociale. On assistait en fait à l'accélération de nouvelles formes d'aides s'appuyant principalement sur la prise en charge et le financement de prestations sociales assurées par le secteur privé, sur une politique de subvention des produits de première nécessité et sur l'intensification des mesures de redistribution indirecte, par le biais du blocage de prix ou de l'accélération de la hausse des salaires. La non collecte des taxes et des factures des services économiques assurés par l'Etat, a elle aussi contribué à l'allègement des charges des ménages.
- Après le retour au calme, les pouvoirs publics ont fortement réduit leurs subventions, mais ont maintenu, et même accentué, leurs aides financières à certaines catégories jugées fragiles. C'est le cas des compensations accordées dans le cadre du programme de retour des populations déplacées, ou de l'appui aux habitants du Sud où les opérations militaires ne se sont pas interrompues.

Parallèlement les pouvoirs publics ne renoncent pas à leur schéma d'avant guerre et se proposent dans leurs plans de reconstruction de réhabiliter et de développer les institutions sociales qu'ils gèrent. L'existence d'un plan de reconstruction ne signifie point une stratégie claire et rationnelle. Les travaux proposés ne s'appuient pas sur des données rigoureuses mais sur des décisions improvisées. Dans la meilleure des hypothèses on recherche la caution d'un organisme onusien quelconque.

2.2.3. Image de marque dépréciée

En cette phase de reconstruction l'action publique donne l'impression que la relance profite plus au monde des affaires qu'aux ménages et individus les moins nantis. Pourtant un examen approfondi des décisions économiques publiques nous montre que les aspects sociaux de la relance ne sont pas tout à fait négligés.

En effet, l'Etat a réactivé l'action des ministères dits sociaux, a fortement augmenté leurs budgets et il a même créé de nouvelles institutions pour prendre en charge les problèmes d'urgence laissés par la guerre, notamment le ministère des Déplacés, visant à assurer le retour des personnes déplacées par la guerre, et le Conseil du Sud, qui apporte aux populations de cette zone, toujours sous menace d'opérations militaires, les appuis sociaux nécessaires.

En plus, cette amélioration de la situation s'est effectuée dans un environnement économique global de croissance, où l'on relève un net ralentissement de l'inflation et une forte amélioration des salaires.

Comment expliquer alors la grogne sociale actuelle ? Plusieurs facteurs peuvent être évoqués. On notera :

- Le profil des projets de reconstruction, où les effets d'annonce sont nettement plus importants pour les grands projets d'infrastructure, que pour les dépenses sociales.
- L'absence d'une stratégie claire et bien définie et l'improvisation pour l'ensemble de l'action publique. Les secteurs sociaux ne font pas exception. Ce manque de vision se double d'une inefficacité et d'une inadéquation de certaines mesures sociales face à l'ampleur des problèmes.
- La mauvaise gestion, les gaspillages et la corruption qui caractérisent l'exploitation des institutions et des budgets sociaux. Du ministère des Déplacés jusqu'au Conseil du Sud en passant par le ministère de la Santé ou la Sécurité sociale, aucune transparence n'est observée et les gâchis se multiplient. Pire encore, ces gaspillages sont estimés "nécessaires" par un certain nombre de responsables : c'est le prix politique à payer !
- L'impatience des ménages à retrouver des rythmes de consommation et de bien-être qui ne sont point justifiés par la conjoncture économique actuelle.

2.2.4.Des résultats insuffisants

Dans le cadre de ses interventions sociales directes l'Etat libanais s'est doté de ses propres structures. Déjà peu performantes avant la guerre, ces institutions se sont totalement effondrées à partir de 1975, et le redressement paraît très difficile dans la phase de reconstruction.

La situation se résume comme suit :

- L'enseignement public s'est progressivement étoffé et ses structures ont été mises en place sur une longue période. Le nombre des écoles et des enseignants augmente d'une année à l'autre, et des percées qualitatives sont observées. Mais les années de crise le décrédibilisent fortement, malgré l'accélération de l'embauche des enseignants et la multiplication des institutions. La reprise de l'après guerre n'est point impressionnante et le secteur tarde à retrouver un dynamisme convaincant. Les ménages boudent les écoles publiques gratuites en raison de la très forte déficience qualitative de l'enseignement.
- Le schéma devait être reproduit à l'identique dans le secteur de la santé. Mais il a été beaucoup moins réussi et l'implication directe de l'Etat s'est totalement effondrée pendant les années de guerre. Les hôpitaux publics, déjà peu performants avant les hostilités, sont totalement marginalisés depuis. Malgré l'amplification des besoins, la quasi totalité des soins médicaux est assurée par le secteur privé, et l'action publique se limite à prendre en charge, partiellement et parfois totalement, les frais hospitaliers de certaines catégories ou de certaines maladies. Les distorsions et les gaspillages sont énormes.

Le retour au calme n'a point changé la situation et malgré une volonté publique de se doter à nouveau d'institutions propres, l'Etat ne pourra assurer qu'une très faible partie des besoins. Les gaspillages ne manqueront pas de suivre et de s'amplifier.

- Certes, la sécurité sociale a été institutionnalisée à partir des années 60, mais ses prestations sont restées limitées et se sont fortement dégradées à partir de 1975. Malgré l'ampleur des charges sociales, l'apport de la CNSS reste faible et ne couvre que très partiellement les charges réelles des salariés.
- Pour le logement, l'Etat ne dispose pas d'un parc social. Souhaitant alléger les pressions dans ce domaine, l'Etat décidait d'imposer un encadrement exceptionnel des loyers, mais cette action a eu de graves effets pervers, aboutissant à un blocage total des loyers. Une timide intervention publique a eu lieu au niveau du financement. Elle ne concernait qu'une faible partie des besoins, et la dépréciation de la monnaie nationale a totalement érodé les capitaux investis.

Les corrections entreprises après l'arrêt des combats, avec une libéralisation des loyers, n'ont eu que de faibles effets sur la relance des loyers et des investissements immobiliers de rapport. Les traumatismes sont grands et les propriétaires restent très prudents.

Après le retour au calme, l'Etat s'est lancé dans un vaste programme pour aider les ménages à reconstruire, et surtout, pour régler le problème des personnes déplacées par les opérations militaires. Ces interventions se sont révélées partielles, coûteuses, souvent partisans et entachées d'irrégularités et de gaspillages.

- Pour les transports urbains, et avant la guerre, les pouvoirs publics se sont contentés de quelques autobus dans Beyrouth et sa banlieue immédiate. Le matériel roulant a été presque totalement détruit. La reprise du service depuis 1990 est très timide et les plans de développement en la matière sont loin de pouvoir répondre aux besoins qui se sont fortement amplifiés avec la mégalopolisation de Beyrouth.

2.2.5.Financement direct des services sociaux

Faute de pouvoir assurer, par ses propres institutions, la totalité des prestations sociales qu'il souhaite couvrir, l'Etat libanais procède à leur financement direct auprès du secteur privé. Inaugurée avant la guerre, cette aide était très limitée, notamment à l'enseignement primaire, où l'insuffisance des établissements publics dans le primaire, avait poussé les pouvoirs publics à prendre en charge les frais de scolarité d'élèves d'écoles privées.

Si ces appuis financiers directs étaient relativement réduits et limités aux ménages à faibles revenus, avant 1975, ils prennent, pendant la guerre, une dimension dangereuse et s'étendent à l'ensemble de la population. Ainsi, devant l'ampleur des besoins générés pendant les longues années du conflit, l'Etat libanais a décidé de subventionner certains produits de consommation,

notamment les carburants et la farine et de prendre en charge des prestations de santé, particulièrement la totalité des frais des blessés de guerre et des actes chirurgicaux lourds.

Parallèlement, l'Etat couvrait les déficits d'exploitation de l'ensemble des entreprises publiques, et assurait le paiement intégral des salaires. Plus encore, il s'engageait dans une politique d'embauche pour répondre aux besoins découlant de la multiplication et de l'éclatement de nombreux services et institutions publiques.

Si avec le retour au calme, les pouvoirs publics ont décidé de lever toutes les subventions aux produits de consommation. Ils n'ont pas pu en revanche revenir sur le financement direct de besoins spécifiques des classes les plus fragiles et la politique de l'embauche s'est même accentuée. De nouveaux besoins sont apparus, et plus particulièrement le financement de l'opération de retour des personnes déplacées par la guerre, ou ceux qui en subissent toujours les conséquences dans le sud du pays.

2.2.6. Les redistributions publiques par réglementation

Parallèlement à la création de ses propres structures sociales et au financement direct de services sociaux assurés par le secteur privé, l'Etat prenait des décisions visant à favoriser la distribution des revenus. Ces mesures et réglementations imposaient à certains des agents privés, des contraintes commerciales autres que celles des lois de l'offre et de la demande.

Ces décisions touchaient, bien sûr, les besoins sociaux et certains produits jugés sensibles. Les mesures les plus spectaculaires, et les plus contestées, dans ce domaine, sont celles liées aux réajustements des salaires et aux loyers.

Avec l'introduction du salaire minimum en 1966, les pouvoirs publics sont régulièrement intervenus, depuis cette date, pour imposer aux employeurs des corrections minimales de salaires. Il est bien évident que ces réajustements touchaient aussi les employés du secteur public.

L'Etat ne se contentait pas de fixer le salaire minimum, mais décidait aussi des corrections pour l'ensemble des tranches des salaires. Celles-ci étaient uniformément appliquées à toutes les branches d'activités et à tous les secteurs, malgré la contestation qu'elles suscitaient de la part des employeurs, et les réserves émises par les organismes d'aide internationaux.

Des lois exceptionnelles étaient aussi adoptées pour les loyers, où le propriétaire était dans l'impossibilité d'augmenter ses loyers au-delà des taux de réajustement fixés par les pouvoirs publics. Malheureusement, ces décisions de réajustements étaient plus soumises à des contraintes politiques qu'aux lois du marché, entraînant par le fait même de graves préjudices aux propriétaires et aux nouveaux locataires. Ces derniers se sont, en effet, retrouvés face à un marché de location totalement asséché faute d'offre. Les quelques baux disponibles l'étaient à des prix exorbitants.

D'une manière moins spectaculaire, l'Etat impose des marges d'exploitation, et même des taux de change, aux importateurs de médicaments. Il fixe aussi la marge de bénéfice des pharmacies.

Récemment, l'Etat est aussi intervenu pour fixer le maximum d'augmentation des frais de scolarités dans les écoles privées.

On notera aussi les démagogiques interventions des brigades des prix, notamment en périodes de fortes tensions sociales, et tout récemment l'obligation d'un affichage des prix en livres libanaises.

2.3. Les initiatives privées: une solidarité insuffisante

Les pouvoirs publics ne sont pas les seuls à alléger la facture sociale des individus. Diverses solutions sont utilisées, allant de la solidarité à l'auto-assurance en passant par l'aide externe ou communautaire.

2.3.1. Les aides familiales

La famille au Liban a toujours constitué un recours pour les charges à caractère social des individus. Pour les enfants, les parents assurent l'essentiel des frais de scolarité, de santé, de transport et de logement. Et même quand ils ne sont pas sous le même toit les parents participent souvent au financement du logement de leurs enfants. Les vieux bénéficient aussi de l'aide de leurs descendants.

Les aides ne sont pas limitées aux parents directs, mais peuvent s'étendre aux autres membres de la grande famille, en cas de besoin, notamment pour les frais de santé.

Cette forme d'aide tend à se réduire en raison de la hausse des charges et à la limitation des revenus.

2.3.2. Les aides communautaires et religieuses

Les structures religieuses et communautaires régissent une grande partie de la vie politique des Libanais. Elles débordent aussi sur le social, dans la mesure où les institutions religieuses, détiennent une grande partie des écoles privées et gèrent un grand nombre d'hôpitaux.

Bien qu'assurant une gestion équilibrée, sinon bénéficiaire des institutions dont ils ont la charge, les religieux ne sont pas insensibles aux difficultés sociales des individus. Ils viennent souvent en aide à leurs coreligionnaires, incapables d'assumer leurs besoins sociaux.

Pendant la guerre l'aide sociale religieuse s'est intensifiée, surtout que les organisations à caractère religieux ont souvent servi de relais aux donateurs internationaux.

Certains ordres, ont diversifié leurs prestations sociales vers des projets économiques et vers le logement. Ces actions restent ponctuelles et timides, mais peuvent avoir un grand impact dans certaines régions rurales du pays.

Ces appuis sociaux peuvent avoir un coût national assez élevé, dans la mesure où ils favorisent les sectarismes et distendent une unité nationale déjà bien fissurée.

2.3.3. Les aides patronales

Les relations paternalistes dans les structures de production économiques libanaises ont entraîné le développement d'un appui social de l'entrepreneur envers son salarié. Ce phénomène s'est amplifié avec la chute relative des salaires, suite aux dépréciations de la monnaie nationale. Faute d'ajustements substantiels des revenus salariaux et en l'absence d'une couverture sociale publique efficace, les employeurs ont été amenés à prendre en charge une partie des frais à caractère social de leurs employés.

Ces aides ont été observées dans tous les domaines, et plus particulièrement dans celui de la santé, de l'enseignement et du transport. Les apports pour le logement ont été beaucoup plus rares.

Souvent, et en compensation à l'insuffisance des prestations de la CNSS, les employeurs étaient amenés à participer eux mêmes aux frais sociaux de leurs employés.

En 1994, le législateur a institutionnalisé les prestations sociales des employeurs en les forçant à accorder des indemnités sociales directes à leurs salariés. En effet, et pour éviter de très forts taux de réajustements de salaires en 1994, les pouvoirs publics ont imposé aux employeurs le paiement d'indemnités sociales directes. Les principales dispositions prévoient:

D'autres formes d'institutionnalisation de l'aide patronale ont eu lieu; notamment, par le biais des assurances privées de santé. En effet, nombreuses sont les entreprises qui versent les primes d'assurance hospitalisation de leurs salariés. Pour certaines professions ces avantages sociaux ont été obtenus par le biais des conventions collectives.

2.3.4. Les assurances privées

Devant la défaillance des structures publiques d'assurances, les Libanais n'ont pas hésité à avoir recours à l'assurance privée. Cette forme d'assurance s'est surtout développée pour les risques hospitaliers.

Les assurances privées d'hospitalisation touchent aujourd'hui un peu plus de 175.000 salariés et couvrent plus de 375.000 personnes. Les contrats sont pris à titre individuel ou en groupe aussi bien au sein des entreprises que des corporations professionnelles.

Pour l'assurance-vie, les accidents ou la vieillesse, ces pratiques sont moins courantes et gardent toujours un caractère individuel.

2.3.5. Les transferts de charges

L'un des principaux éléments de distribution et d'étalement des charges sociales reste les transferts de charges horizontales opérés au sein même des structures sociales privées.

L'exemple le plus significatif reste celui du secteur hospitalier privé avec une classification des prestations. En effet, l'admission et l'octroi de soins s'effectuent sur la base de trois classes principales. La première classe accueille les patients les plus aisés, la troisième accueille les patients à faibles revenus, tandis que la deuxième est considérée comme classe intermédiaire.

En principe, les soins médicaux sont identiques dans les trois classes, à l'exception d'un confort hôtelier plus grand pour la première classe et d'une présence de médecins internes ou stagiaires plus massive dans la troisième classe. Mais c'est au niveau de la facturation que les distinctions sont observées. En effet, de l'acte chirurgical aux prestations d'hôtellerie, les tarifs sont nettement plus élevés en 1^{ère} classe comparés à ceux de la 2^{ème} qui elle est plus chère que la troisième.

Cette discrimination se traduit, en fait, par un transfert de charges des patients les plus aisés vers les moins nantis. La redistribution ne se fait pas par le biais du secteur public, mais par les structures sociales privées elles-mêmes.

Cette approche est parfois moins transparente, et s'étend vers d'autres secteurs, notamment certaines écoles privées, dont les tarifs de scolarités englobent les charges résultant des non-paiements de frais de scolarités des élèves les moins nantis. Le caractère religieux de la majorité des écoles privées favorise cette volonté de transfert.

Dans ce même ordre d'idée on classera les discriminations de tarifs pratiquées par les médecins qui chargent plus leurs clients aisés que les moins nantis.

2.3.6. Les aides externes

Pendant les années du conflit le Liban a bénéficié d'un grand élan de générosité, associant les organismes internationaux de l'ONU, les mouvements caritatifs, les pays producteurs de pétrole, ou les grandes nations industrialisées. Particulièrement intenses entre 1975 et 1988, ces aides externes ont permis aux Libanais de compenser, en partie, les pertes subies pendant cette guerre. L'Etat libanais a, lui aussi, bénéficié de ces transferts, qui ont servi à renouveler et entretenir tant soit peu l'infrastructure.

La diminution des ressources des donateurs et l'apparition de nouveaux foyers de tensions et de besoins d'urgence, ont sensiblement réduit l'aide externe au Liban. Mais ceci n'empêche pas de développer de nouvelles formes d'assistance internationale, particulièrement au niveau de la formation des ressources humaines et de la réhabilitation des infrastructures de gestion.

2.4. Pour une nouvelle politique sociale

L'économie sociale de marché est aujourd'hui au centre des grands débats dans les pays industrialisés. Elle traduit les liaisons indivisibles entre l'économique et le social, et l'importance de ce dernier dans les schémas de développement.

Généralement, les phases d'après guerre et de grandes crises, sont les plus annonciatrices de percées sociales. Ce constat est quelque peu paradoxal dans la mesure où, vainqueurs et vaincus, ont usé leurs réserves aux combats et doivent accorder la priorité à la reconstruction de l'infrastructure. Mais, il semble que les traumatismes de guerre ou de crise sont eux aussi très forts et ne peuvent être réellement dépassés que par une plus grande solidarité sociale. Le postulat est encore mieux vérifié en cas de guerre interne.

Ainsi les plus grandes réalisations sociales en Europe, et l'élaboration des premiers plans de l'économie sociale de marché, ont été adoptées aux lendemains de la grande crise de 1929 ou de la seconde guerre mondiale. Tous les agents économiques y ont participé, et ces options ont souvent permis de consolider une cohésion et une solidarité sociale indispensable pour le redressement de la situation économique des pays.

2.4.1. Consolidation des institutions :

Le Liban n'a malheureusement pas encore retrouvé ses repères à ce niveau et les fractures restent assez profondes. Les accords de Taëf avaient pourtant jeté les premières bases d'une nouvelle réconciliation nationale. Mais au lieu qu'il ne soit consolidé par les actions sur le terrain, ce concordat a été vidé d'une grande partie de sa substance. Certes des réalisations ont été accomplies, notamment sur le plan de la sécurité, mais ces actions nécessaires sont loin d'être suffisantes.

Sur le plan politique, le Liban ne pourra pas faire l'économie d'une vraie réconciliation nationale. Plusieurs occasions ont été ratées, et le rejet collectif de l'agression israélienne ne remplace en rien la participation de tous à l'effort de redressement national. Celui-ci ne pourra que s'appuyer sur la consolidation des institutions, et non sur un partage des pouvoirs et des avantages.

C'est pourquoi toute opération de relance de l'action sociale publique sera totalement avortée sans une volonté politique réelle et surtout sans réformes administratives profondes. Les recommandations proposées ne saurait s'accommoder d'une faible productivité publique, d'une corruption poussée dans les différents services, ou d'une politisation partisane des institutions et organismes à caractère social.

Pour redynamiser les institutions publiques, et face aux difficultés de déblocages administratifs actuels, les dirigeants libanais sont tentés de doubler les structures publiques existantes par de nouvelles institutions parallèles. La solution est certes séduisante et permet une amélioration de la productivité des services publics. Mais elle présente un double risque.

Le premier est lié au contrôle réel de ces nouvelles structures qui échappent au système de contrôle existant et deviennent souvent rattachées aux dirigeants qui les ont initiées, surtout que la tentation est grande pour placer ses propres hommes afin de s'assurer une meilleure productivité encore.

Le second est lié aux charges du double emploi et de l'entretien de deux structures supposées effectuer le même travail.

2.4.2.Solidarité et non assistance

L'action sociale devrait progressivement perdre sa forme d'assistance et recouvrir un caractère de solidarité. Bien sûr, la priorité doit être accordée aux populations les plus fragilisées, mais les classes moyennes ne doivent pas être exclues.

Ce passage de l'assistance à la solidarité n'est pas le résultat d'une simple décision politique, mais devrait s'appuyer sur une amélioration des prestations sociales, quelles soient assurées par les institutions publiques ou quelles soient données par le secteur privé et financées par la collectivité.

L'école publique ne peut séduire les ménages, à faibles et à moyens revenus, que si elle offre une qualité au moins égale à celle des institutions d'enseignement privées.

On ne se contentera du financement de la CNSS que si les prestations hospitalières qu'elle couvre sont acceptables.

Pour convaincre, les transports en commun doivent offrir un confort, une rapidité au moins égales à celles des voitures privées et à des coûts moindres.

2.4.3.Organismes et gestion paritaires

La réussite de la politique sociale s'appuie aussi sur une participation active de tous les partenaires. A côté des politiciens on retrouvera les cadres administratifs, les employeurs et les représentants des travailleurs. Il ne s'agira pas de faire pression ou d'allécher tel responsable syndical, et encore moins de diviser les organisations de salariés ou de les opposer aux corporations patronales.

Cette concertation s'appuiera sur des organismes généraux, notamment le Conseil économique et social qui tarde à être mis sur pied malgré les délais impartis, et sur des structures sectorielles spécialisées dans chacun des domaines de la vie sociale. Un Conseil supérieur de l'Education regroupera les professionnels du secteur à côté des partenaires sociaux et des pouvoirs publics.

Ces derniers se retrouveront aussi à côté des spécialistes du domaine au sein d'un Conseil supérieur des transports et d'un Conseil supérieur du logement.

Ce modèle paritaire est supposé être appliqué pour la Caisse nationale de la sécurité sociale. Mais, il est certain que l'élément politique reste trop dominant pour assurer une efficacité quelconque. Il ne faudrait donc pas que les partenaires sociaux ou les spécialistes, dans les différents organismes d'orientation ou de gestion fassent de la simple figuration, et que la décision finale revienne à l'autorité politique.

2.4.4. Prélèvements obligatoires : plus mais mieux

Sans rentrer dans les détails d'une réforme fiscale, il est certain que des corrections doivent être apportées à la collecte de l'impôt et des taxes au Liban. Ce constat ne signifie point un relâchement de la pression fiscale. Bien au contraire les efforts devront être maintenus, et même amplifiés, compte tenu des besoins de plus en plus pressants de l'Etat. Le taux des recettes par rapport au PIB restent acceptables.

En premier lieu on relèvera que, les corrections des tarifs de certains services publics, entamées après le retour au calme, s'étendront à tous les services assurés par les pouvoirs publics. Les charges de la distribution de l'eau, de l'entretien des espaces publics, ou de la collecte et du traitement des eaux usées... seront relevées pour assurer, à terme, un équilibre de l'exploitation de ces différents postes.

D'autre part, les factures doivent être collectées de tous. Si l'Etat veut apporter une aide à des populations fragilisées, il convient de les rembourser, et non de les exonérer des paiements des services économiques rendus. Toutes les consommations de produits ou de services doivent être comptabilisées, facturées et collectées. Les dérives sont faciles et les gaspillages très menaçants. Les exonérations globales de charges et les subventions de prix ne peuvent être sélectives. Elles profitent à tous sans aucune distinction des niveaux de revenus. Elles se prêtent donc aux gaspillages.

Côté impôts et taxes, la phase de reconstruction et de consolidation des options sociales, ajoutée à une dette publique dangereusement gonflée, supposent de nouvelles recettes. L'impôt sur le revenu étant cher à collecter, surtout en l'absence d'une profonde réforme administrative, on s'orientera vers de nouvelles taxes. Les ménages à niveau élevé de dépenses, supporteront l'essentiel de ces taxes.

Les deux biens les plus générateurs de recettes fiscales et les mieux taxables restent le logement et l'automobile. Les taxes qui y sont reliées, auront aussi un caractère de rationalisation des dépenses et des effets bénéfiques sur la balance des paiements.

Les appartements seront taxés en fonction de leur superficie et de leur localité. Les unités inférieures à 120 mètres seront exonérées de taxes, alors que les appartements de grandes tailles

seront soumis à une taxe progressive. On tiendra compte de l'année de construction et du zoning, pour la détermination des charges.

Même schéma pour les voitures, où les grosses cylindrées, fortes consommatrices de carburant et d'espace, seront fortement taxées. A l'inverse l'importation des petites cylindrées sera encouragée. Les taxes sur l'essence et les vignettes continueront à être revues à la hausse.

Les recettes collectées seront directement affectées aux services sociaux à financer. Cette affectation peut constituer une grave entorse au principe de l'unicité budgétaire, mais l'effort demandé reste plus acceptable et aura un impact direct sur le domaine social à soutenir.

Pour les charges sociales, il convient d'assurer une plus grande participation des salariés, principalement de la part de ceux à salaires relativement élevés. Les employés encaissant plus de 3 fois le SMIG verseront des charges sociales, notamment pour les indemnités de fin de service. Il ne s'agit pas d'alléger les charges de l'employeur, mais d'améliorer les prestations par le biais de collectes de tous les partenaires.

Toujours est-il qu'une généralisation totale ou partielle des prestations de la CNSS aux différentes strates sociales, ne devrait pas être financée par les seuls agents actifs à savoir les employeurs et les salariés. L'effort devra être collectif notamment par le biais du budget de l'Etat.

2.4.5.Assainissement et gestion moderne

Si la phase de l'économie sociale de marché reste un objectif à long terme, à court terme la priorité est à accorder à l'assainissement des comptes sociaux et à la modernisation des structures de gestion.

Les redistributions sociales publiques font l'objet de nombreux trafics d'influence et de gaspillages excessivement importants. Les organismes eux-mêmes sont gérés avec des arrières pensées politiques, aussi bien pour l'octroi des prestations que pour l'embauche.

Ces écarts sont souvent justifiés par le prix politique à payer pour atteindre certains objectifs, principalement le retour des personnes déplacées, la libéralisation des logements illégalement occupés ou l'appui à la résistance contre l'occupation israélienne.

Il est certain que de tels arguments ne peuvent pas être considérés dans des modèles de gestion moderne, et doivent être totalement abandonnés.

Une transparence totale devra caractériser la gestion de tout organisme social public ou mixte. Les systèmes de contrôle doivent être renforcés et les contrevenants sévèrement sanctionnés.

Les bénéficiaires clairement désignés, devront pouvoir avoir accès aux prestations sans d'énormes obstacles procéduriers qui ouvrent la porte aux multiples trafics et corruptions.

Les comptes d'exploitation seront bien clairs et tenus à la disposition de tous, pour un contrôle permanent.

Les méthodes et les équipements modernes de gestion devraient être introduites pour faciliter le travail et en augmenter la productivité.

Pour éviter toute surconsommation, la moralisation des prestations doit être systématiquement introduite. On ne couvrira jamais la totalité d'une prestation, le bénéficiaire devra toujours en supporter une partie. Si cet apport reste lourd il est préférable d'apporter d'autres compensations réservées aux personnes les plus nécessiteuses. Les organismes caritatifs, non-publics, peuvent eux aussi participer à cette compensation.

2.4.6.Répartition sectorielle

Même les pays qui se trouvent à la pointe du progrès social tentent aujourd'hui de confier au secteur privé la gestion des services sociaux. Cette privatisation ne réduit en rien l'impact des prestations, mais assure une meilleure productivité. Certes le débat n'est pas tranché, mais la balance penche en faveur d'un rôle plus grand pour le secteur privé. Des solutions de rechange sont imaginées, et plus particulièrement l'application des méthodes de gestion privée aux organismes publics.

Le débat est de nouveau sur le tapis au Liban, où les projets de reconstruction prévoient une réhabilitation des structures et organismes sociaux publics. De graves inquiétudes persistent à ce niveau dans la mesure où la productivité de l'administration publique libanaise et les risques de gaspillages sont multiples. En plus, les consommateurs continueront à bouder les institutions sociales publiques tant que celles-ci n'auront pas fait preuve d'une forte amélioration.

Ainsi la réhabilitation des structures de santé sera très coûteuse, en investissements et en frais de gestion, et n'apportera pas un grand soulagement aux problèmes dont souffre la majorité des ménages.

Le système de gestion sociale libanais laisse une grande place au secteur privé qui assure la majorité des services. Cet espace s'est fortement amplifié pendant les longues années de crise avec l'effondrement des institutions publiques.

Il serait aujourd'hui inutile de retrouver coûte que coûte les places perdues par les organismes publics. Il suffit souvent de s'assurer du bon fonctionnement des structures privées et surtout de mettre sur pied les circuits de couverture des frais sociaux.

Même pour les organismes mixtes on craint les risques de politisation. Les principes d'une gestion saine peuvent être totalement abandonnés sous la pression des dirigeants politiques qui de toute façon ne manqueront pas d'intervenir dans la nomination des responsables de ces organismes, et pour la couverture des écarts de gestion.

Dans certains secteurs, notamment pour l'enseignement, l'Etat peut envisager une consolidation de ses propres structures. Celle-ci ne passe pas uniquement par une intensification des investissements de base, mais principalement par une amélioration de la gestion et des performances. Les objectifs peuvent être segmentés et soumis à des calendriers précis. Ainsi, on essaiera d'améliorer en priorité les écoles secondaires avant de réviser la productivité des écoles complémentaires et enfin primaires. Parallèlement on renforcera l'enseignement technique moyen et on assurera son extension à plusieurs spécialisations et aux différentes régions libanaises, avant de passer au renforcement de l'enseignement technique supérieur où on collaborera avec les organismes professionnels et les universités privées existantes.

Par contre pour la santé, le secteur public évitera de se charger de structures hospitalières lourdes à gérer. On préférera consolider les systèmes de couverture pour assurer un service minimum à tous dans les hôpitaux privés.

Même schéma pour le logement où l'Etat évitera de se lancer dans la construction et la gestion de son propre parc social, et concentrera ses efforts au niveau du financement et de soutien aux classes moyennes et à faibles revenus.

Pour le transport en commun, les pouvoirs publics s'associeront aux professionnels du marché par le biais de sociétés mixtes, en laissant la gestion à leurs partenaires privés.

2.4.7.Maintien de la solidarité non publique

Une redéfinition et une réactivation de la politique sociale ne signifie point une institutionnalisation totale de ce secteur.

Les réflexes de solidarité sociale qui existent ne doivent pas être brisés. Bien au contraire, ils seront renforcés et encouragés. De nouvelles formes de coopération et de mutualisation seront développées.

La collectivité assurera un minimum décent qui pourra être complété par les particuliers eux-mêmes. Les cas de l'hospitalisation ou de l'assurance vieillesse servent d'exemples. Le complément peut être aussi obtenu pour couvrir la participation minimum de tous à toutes les prestations sociales.

La famille, de son côté, reste la meilleure structure pour éviter les exclusions sociales auxquelles on assiste dans les pays industrialisés.

2.4.8. Politique sociale et revenu indirect

Sans opposer salaire direct et redistribution sociale, on estime que les prestations sociales assurées par la collectivité constituent un complément de salaire qui se traduira par un plus grand bien-être pour les salariés, sans pour autant alourdir les charges salariales des employeurs.

Le RDCL préconise donc une politique plus courageuse dans ce domaine pour briser la dangereuse spirale de la hausse des salaires, qui entraîne une très grande fragilisation des rapports sociaux.

Les hausses des salaires ne peuvent plus aller en s'amplifiant dans le contexte économique actuel. Les salaires moyens au Liban sont jugés relativement élevés comparés à la concurrence régionale et internationale. Par ailleurs, et compte tenu des vicissitudes du système des indemnités de fin de service, les employeurs ne peuvent plus intégrer les charges salariales dans le salaire de base et préfèrent verser des compléments de salaires à titre d'indemnités sociales. Le pire est, que malgré la lourdeur des charges sociales versées par les employeurs, leurs salariés sont très mal protégés et ils sont forcés à souscrire à d'autres formes de protection sociale.

La dynamisation de la politique sociale ne s'appuiera pas sur une augmentation des charges sociales. Elle résultera principalement de :

- une limitation des gaspillages et une meilleure répartition des budgets actuellement alloués aux différents domaines sociaux.
- une modernisation des lois et réglementations pour encourager les institutions privées à financer certains projets sociaux ou les salariés à participer eux-mêmes à leur protection sociale, notamment par le biais des plans de prévoyance ou des plans d'épargne logement.
- une affectation de certaines ressources, réserves obligatoires ou nouvelles taxes de consommation, à des projets et services sociaux spécifiques.

A l'image de la politique de reconstruction de l'infrastructure, cette relance de la politique sociale sera elle aussi génératrice de richesses économiques. Ce principe est d'autant plus vérifié que les services sociaux sont dominés par les entreprises privées nationales.

En plus, une politique sociale saine apportera certaines corrections à des déséquilibres économiques menaçants. La relance des transports en communs entraînera inmanquablement une réduction de la facture énergétique alors que les disponibilités de financement pour le logement se traduiront automatiquement par un rééquilibrage de l'offre dans le bâtiment.

3.SALAIRES, INFLATION ET EMPLOI.

La prudence de l'analyse imposée par l'absence de statistiques fiables au Liban, doit être redoublée pour les revenus et les salaires. L'opacité des chiffres est, en effet, amplifiée par la multiplicité des sources de revenus, par les revenus complémentaires, les indemnités et les bonus, par la minimisation des déclarations de salaires par souci d'économie de charges sociales et de taxes, et par la "discrétion" que souhaite garder le Libanais sur ses revenus.

C'est pourquoi, la simple référence au salaire minimum, ou à un salaire moyen général, reste insuffisante pour appréhender l'importance du revenu des travailleurs, et encore moins pour le suivre dans le temps.

Deux autres facteurs marquent eux aussi cette difficulté d'appréciation des salaires. D'une part, les prélèvements obligatoires, directs et indirects, qui affectent les revenus, et d'autre part, les multiples redistributions effectuées par les pouvoirs publics sous forme de subventions, de financement, de prise en charge de frais sociaux ou de réglementation de prix.

A intégrer aussi les variations des indices de prix, qui ont connu des mouvements très erratiques depuis le début des années 80 affectant fortement le pouvoir d'achat des salariés.

Il convient aussi de rappeler le faible taux de salarisation de la population active au Liban, sa très forte mobilité, la faiblesse des mouvements syndicaux et la présence d'un grand nombre de travailleurs étrangers, concentrés dans des secteurs d'activités bien spécifiques.

3.1.La politique des salaires :

Officialisée à partir de 1943, avec l'introduction de la notion du SMIG, la politique des salaires ne s'est pas limitée aux simples réajustements de ce minimum vital, mais s'est étendue à l'ensemble des tranches des revenus des travailleurs. Elle s'est doublée par d'autres formes d'interventions publiques englobant, des blocages de prix, des subventions à des produits ou services de base, des indemnités obligatoires de charges, ou la prise en charge directe par l'Etat de dépenses sociales.

Le survol des expériences effectuées depuis les années 60, montre l'incohérence et les gaspillages engendrés par cette politique des salaires, qui répondait le plus souvent à des pressions et des contraintes politiques, et non à des objectifs socio-économiques fixés par les pouvoirs publics.

Certes, plusieurs de ces actions ont permis aux Libanais, ou à un groupe d'entre eux, de dépasser les moments difficiles, mais ils ont eu aussi des effets pervers très nuisants sur plusieurs secteurs et engendré des déficits et des gaspillages qui continuent à peser lourdement sur les finances publiques, et partant sur les performances globales de l'économie libanaise.

Ces déséquilibres ont été aussi à l'origine de très fortes poussées inflationnistes qui ont aggravé les problèmes que ces mesures étaient supposées résoudre.

Le salaire déclaré est loin de représenter la totalité des charges pour les employeurs libanais. En effet, au salaire de base s'ajoute les charges de la sécurité sociale, les provisions pour les effets rétroactifs et les montants compensatoires de l'indemnité de fin de service et les diverses indemnités et surcoûts supportés par l'employeur, à savoir l'assurance médicale, les frais de transport, l'éducation, etc. Et l'attitude généralement paternaliste des employeurs qui ne sont jamais indifférents aux graves problèmes auxquels peuvent se heurter leurs salariés.

Au total, et selon certaines enquêtes le coût moyen des salariés de bas de l'échelle serait de 420\$ par mois.

Cette moyenne est jugée relativement élevée comparée aux autres pays de la région, Jordanie, Syrie, Turquie, et Maroc, où elle ne dépasse pas les 220\$ mensuels.

La CGTL réclame un SMIG de 500\$. Si on lui affecte les multiples facteurs d'amplification, il est certain que le Liban perdra toute compétitivité et surtout, apparaîtront de graves menaces de chômage.

3.1.1.Salaire minimum et correction des salaires

Suivant en cela l'exemple de plusieurs pays industrialisés, le salaire minimum au Liban avait été officiellement fixé en fonction d'un "budget de référence ou de survie" qui tient compte conjointement des besoins incompressibles d'un travailleur et des possibilités de l'économie.

Réellement, l'adoption du premier salaire minimum au Liban a été décidée sur la base de plusieurs facteurs politiques et économiques, loin du fameux budget de survie qui était supposé être régulièrement révisé.

Mais, très rapidement cette idée de révision fut abandonnée et surgissait la tentation de lier le salaire minimum à l'évolution de l'indice des prix. Là encore on s'inspirait des expériences internationales, mais sans s'engager à "une période cadre" supposant un ajustement annuel automatique.

Quant à la procédure de fixation, elle a été liée à la décision du gouvernement, selon la procédure des décrets. En principe, la décision est prise après avis d'une Commission de l'indice des prix. Cette instance paritaire, regroupant les représentants des employeurs, des salariés et de l'Etat, est supposée donner son avis motivé sur les corrections à apporter. Mais, dans les faits il n'y a jamais eu consensus au sein de cette commission, et le gouvernement finissait par trancher seul et en fonction d'une série de motivations, politiques, économiques, sociales ou budgétaires. Le législateur ne s'est pas limité à une décision publique pour le salaire minimum, mais étendait cette décision aux autres tranches du salaire.

Acceptable dans une phase de croissance et de relative stabilité monétaire, cette procédure s'est révélée, excessivement coûteuse en période de grave instabilité économique. La dépréciation de la monnaie nationale, et la hausse des prix qui s'en est suivie, ajoutées aux effets pervers de la dégradation du climat politique et de l'effondrement des structures publiques, ont amplifié les incohérences du système des réajustements de salaire.

La première entorse à relever : l'indice des prix publié par la Direction générale des statistiques est suspendu dès les premiers mois de la crise politique de 1975. Sans ce repère, il était difficile de chiffrer d'une manière précise la hausse des prix. Et encore moins de corriger les salaires en fonction. Des substituts ont été mis sur pied, mais les chiffres restaient biaisés et étaient refusés alternativement par chacun des partenaires sociaux. Si le taux d'inflation était relativement bas, les syndicats le mettaient en doute, alors que les employeurs le refusaient quand ils le jugeaient trop élevé. L'Etat arbitrait en fonction de critères très diversifiés.

Le deuxième obstacle était lié aux divisions politiques internes et à l'insécurité laissées par les multiples phases actives du conflit libanais. Le gouvernement libanais ne parvenant pas toujours à se réunir, était obligé de prendre les décisions de réajustement de salaires sous forme de "décrets itinérants" passant chez les différents responsables concernés pour signature, avant publication tardive au journal officiel.

Troisième facteur de perturbation de cette procédure de correction : les bouleversements introduits par la très forte dégradation des taux de change de la monnaie nationale et à la très forte hausse de prix qui s'en est suivie. La monnaie nationale a perdu sa fonction d'intermédiation des échanges et d'étalon de mesure des valeurs. Tous les agents économiques ont progressivement adopté le dollar américain pour négocier leurs contrats, afficher leurs prix et même pour encaisser leurs salaires.

Dans ce contexte, il n'était donc pas étonnant que pour le calcul de l'indice des prix à la consommation on était obligé d'avoir recours à son appréciation en dollars et en livres libanaises. Cette double comptabilité affectait automatiquement la politique des réajustements des salaires.

Calculée en livres libanaises, l'inflation progressait à des taux très élevés dès 1985, pour atteindre une moyenne de 730% pour l'exercice 1987. A l'inverse, exprimé en dollars, l'indice des prix chute très sensiblement entre 1983 et 1988. En devise américaine la moyenne des prix de 1986 serait inférieure de 50% à son niveau de 1980.

A partir de 1989, on observe progressivement une très forte correction des prix et l'indice en dollars de 1991 est supérieur au triple de 1986. Si l'on retient le dollar comme base de calcul entre 1983 et 1991, l'indice des prix à la consommation aurait augmenté de 52% environ en huit ans, soit une moyenne annuelle cumulée de 5,4% .

Entre 1988 et 1992, le taux annuel de progression en dollars est supérieur à 30%. Ce rattrapage n'était pas dans sa phase finale, puisque tous les agents économiques, et plus particulièrement les salariés, n'avaient pas encore réajusté leurs revenus.

Dans ce contexte, il était certain que la procédure de la correction du salaire minimum et des autres tranches n'était plus opérationnelle, et que les réajustements décidés par le secteur public ne pouvaient être que très fantaisistes.

3.1.2.L'évolution du salaire minimum

Les réajustements officiels des salaires n'ont pas permis aux salariés libanais de protéger leurs revenus, et encore moins leur pouvoir d'achat, et ce aux plus forts moments de la crise des années 80.

A certaines périodes, le salaire minimum officiel était descendu sous la barre des 20 dollars par mois. La procédure de réajustement des salaires était donc incapable de protéger les salariés. L'évolution du salaire minimum depuis 1966 nous montre les distorsions et les fortes fluctuations enregistrées à ce niveau.

Evolution du salaire minimum et de l'indice des prix USD

Année	Cours fin de période du \$	Salaire min. en LL courant	Augmentation du sal. min. en USD	Variation du sal. min d'une période à l'autre (%)	Hausse des prix en \$
1966	3.0	145	46.3		100.00
1980	3.6	675	185.1	299.7%	351.51
1982	3.8	925	242.8	31.1%	362.12
1983	5.5	1,100	200.4	-17.4%	404.38
1984	8.9	1,250	140.6	-29.8%	329.47
1985	18.1	1,475	81.5	-42.0%	214.73
1986	87.0	2,700	31.0	-61.9%	187.06
1987	455.0	6,400	14.1	-54.5%	167.54
1988	530.0	17,500	33.0	134.0%	220.21
1989	505.0	35,000	69.3	110.0%	290.10
1990	842.0	45,000	53.4	-22.9%	385.38
1991	879.0	75,000	85.3	59.7%	467.41
1992	1838.0	118,000	64.2	-24.7%	501.43
1993	1711.0	118,000	69.0	7.4%	628.15
1994	1647.0	200,000	121.4	75.9%	730.98
1995	1596.0	250,000	156.6	28.9%	805.54
30-06-1996	1574.0	300,000	190.6	21.7%	922.34

A partir de 1985, le salaire minimum officiel était totalement déconnecté du marché. Les employeurs n'en tenaient plus compte et les salaires réels étaient nettement supérieurs. Même le secteur public donnait de multiples avantages à ses fonctionnaires pour leur améliorer leurs salaires officiels.

Les suppléments de salaire étaient versés sous forme d'indemnités ou d'avantages sociaux de peur que l'intégration dans la base du salaire n'oblige les employeurs à subir l'impact des réajustements officiels qui ne tiennent pas compte des corrections décidées unilatéralement par l'employeur.

Une enquête effectuée sur les charges réelles des bas salaires dans les principales entreprises libanaises privées montre que les charges salariales des “smicards”, comprenant le salaire de base, les charges sociales obligatoires et les diverses indemnités, atteint en moyenne 420 dollars par mois. S’y ajoutent les provisions d’indemnités de fin de service qui s’amplifient en fonction des décisions publiques de réajustement des salaires.

L’exemple des salaires dans le secteurs bancaire, que nous présentons plus loin illustre bien cet écart entre le salaire officiel et les charges réelles supportées par l’employeur.

Depuis 1992, trois réajustements de salaires ont eu lieu. Ils visaient surtout à assurer les rattrapages pour les pertes du pouvoir d’achat d’avant 1992.

Fin 1993, le salaire minimum était fixé à 118.000 livres libanaises, soit 69 dollars par mois. En janvier 1994, les pouvoirs publics décidaient une hausse des salaires relevant le salaire minimum à 200.000 livres.

Une nouvelle augmentation portait le salaire minimum à 250.000, à partir de janvier 1995. Calculé en dollars, le salaire minimum passait à 121,43 USD fin 1994 et à 156,6 dollars un an plus tard.

Le dernier réajustement de salaire de mai 1996, relevait le salaire minimum à 300.000 livres soit 190 dollars par mois.

Il est bien évident que ces hausses sont toujours décidées avec un effet rétroactif au premier janvier de chaque année, malgré l’avis défavorable donné à chaque augmentation de salaire, par le Conseil d’Etat qui juge cette décision comme contraire aux principes de droit.

Ainsi entre décembre 1993 et juin 1996 le salaire minimum passait de 69 à 190 dollars soit une augmentation de 175 %.

En tenant compte des taux d’inflation en dollars pour cette période, on constate que l’indice des prix en dollars à augmenté de 16,4 % en 1994, et de 14,5 % en 1995. Les premières estimations de 1996 situent la hausse des prix à 4 % pour le premier semestre.

Ainsi le salaire minimum réel aurait augmenté de 100 % entre fin 1993 et fin juin 1996, ce qui le ramène au niveau du début des années 80 à prix courants.

Certes cette progression reste insuffisante compte tenu des taux d’inflation. Mais le contexte interne et les changements externes, jumelés à une baisse de la productivité ne permettent-elles des ajustements plus rapides ?

3.1.3.L'évolution du salaire moyen

L'évolution du salaire minimum officiel ne permet pas à elle seule de déterminer la progression réelle de l'ensemble des salaires, notamment dans le secteur privé.

Fautes de données statistiques globales fiables, on prendra en exemple la progression des salaires dans le secteur bancaire où les séries de données ininterrompues sur les salaires remontent aux années 60.

En plus de la disponibilité des données, on relève que les comparaisons restent possibles d'une année sur l'autre en raison du profil peu changeant de cette population.

On notera aussi que ce secteur a toujours disposé d'une convention collective du travail, accordant des avantages multiples aux employés des banques, dont le coût peut être assimilé au revenu des salariés.

Le secteur bancaire a été d'ailleurs, le précurseur dans l'application d'une politique sociale du travail. Les avantages offerts au titre de prestations sociales diverses constituent une incitation certaine aux employés de ce secteur aussi importante que le salaire de base.

Cette politique a été renforcée au cours des dernières années avec une intensification des paiements de prestations sociales. La masse relative à ces augmentations a été nettement plus importante que celle des salaires de bases.

Le modèle ne peut-il pas être appliqué et généralisé aux autres branches de l'activité économique ?

Le tableau suivant montre la progression des salaires et des charges sociales dans le secteur bancaire en comparaison avec le salaire minimum.

Salaire minimum national, salaire moyen et charges et sociales moyennes du secteur bancaire. 1974 - 1994

Année	Salaire min. en USD	Salaire bancaire moyen en USD	Charges sociales obligatoires CNSS en USD	Indemnités sociales supplémentaires en USD	Provisions pour indemnités de fin de service en USD	Total charges salariales et sociales en USD	Salaire moyen bancaire/salaire minimum	Revenu moyen bancaire/salaire minimum
1974	135.2	388.4	74.1	66.3	87.4	644.5	2.9	4.8
1980	196.8	592.1	140.0	86.3	197.4	1,041.0	3.0	5.3
1985	89.8	332.5	40.3	56.3	76.3	508.8	3.7	5.7
1987	28.5	90.1	12.5	23.2	56.0	181.9	3.2	6.4
1988	42.8	127.6	25.7	46.1	76.5	275.9	3.0	3.5
1989	70.5	183.3	42.9	56.4	88.1	370.8	2.6	5.3

1990	64.1	242.2	49.1	82.4	126.6	500.4	3.8	7.8
1991	80.8	242.3	60.7	122.4	100.4	525.9	3.0	6.5
1992	68.9	259.7	48.3	145.2	173.8	627.1	3.8	9.1
1993	67.8	362.2	86.0	96.0	144.2	688.5	5.3	10.2
1994	121.4	532.0	146.2	228.6	174.0	1,081.0	4.4	8.9

Source: Association des banques: rapport annuel 94-95

Exprimée en dollars, la moyenne du salaire de base mensuel de l'ensemble de la population bancaire était de 388.4 dollars par mois. En 1987, cette moyenne tombe à 90,1 dollars avant de remonter à 532 dollars en 1994.

Si l'on tient compte du total des charges salariales et sociales supportées par les banques, on constate que le revenu mensuel moyen effectif de l'employé de banque passe de 644,5 dollars en 1974 à 181,9 dollars en 1987, avant de remonter à 1.081,0 dollars en 1994.

En le comparant au salaire minimum, on remarque que le salaire bancaire moyen de 1974, était de 2,9 supérieur à celui du SMIG, alors qu'en 1994 ce rapport augmente à 4,4. La progression est encore plus impressionnante si l'on tient compte de l'ensemble des charges salariales et sociales par employé de banque qui reçoit 4,8 fois plus que le salaire minimum en 1974 et ce rapport passe à 8,9 en 1994 avec un pic à 10,2 en 1993.

Il est bien évident que le secteur bancaire a bénéficié de conditions de croissance très favorables depuis 1992, et il serait peut être très optimiste d'extrapoler cette évolution à l'ensemble des secteurs économiques.

Malgré cette réserve, il est certain que les autres branches de l'activité économique ont procédé elles aussi à des corrections de salaires supérieures aux taux officiels au cours des dix dernières années. Par ailleurs tous les employeurs ont pris aussi l'habitude d'introduire les indemnités et les avantages sociaux, pour compenser les pertes de salaires et sans trop alourdir les salaires de base.

Le recensement industriel de 1995 montre que la masse moyenne des salaires et des indemnités a été de 625 dollars par mois et par salarié, tout en sachant que ce secteur a un recours massif à la main d'oeuvre étrangère non soumise à des charges sociales.

Il est certain qu'en comparaison à 1974, le rapport salaire moyen / salaire minimum a fortement progressé pour l'ensemble des secteurs de l'économie. Cette évolution est encore plus grande si l'on tient compte du rapport salaire + indemnités sociales / salaire minimum. Ceci traduit bien le fait d'une amélioration réelle du salaire moyen supérieure à celle de la progression officielle du SMIG.

3.1.4. Salaires et pouvoir d'achat

La hausse des prix a toujours été à l'origine de l'exacerbation des tensions sociales au Liban. Cette inflation était d'autant plus douloureuse que les réajustements de salaires, notamment dans les années 80, étaient loin de pouvoir assurer un rééquilibrage du pouvoir d'achat des travailleurs.

Il est bien évident que la forte dépréciation de la monnaie nationale était à l'origine de la hausse des prix, surtout que plus des deux-tiers des produits consommés au Liban sont importés.

Mais, depuis la fin des années 80, on constate que l'inflation, exprimée en dollar, progresse elle aussi, à des rythmes très élevés. Cette évolution s'explique par les réajustements de marges et de salaires qu'ont opérés les agents économiques pour compenser, en partie, la détérioration de leur niveau de revenu antérieur. Les prix affichés en dollars, et plus particulièrement ceux des services et du travail, avaient atteint des niveaux très bas et ne pouvaient qu'être revus à la hausse.

L'appréciation de la livre libanaise, face à la devise américaine, à partir d'octobre 1992, n'a pas entraîné une diminution de l'indice des prix à la consommation, ou même sa stabilité, et ce pour deux raisons principales :

1. Plusieurs des hausses enregistrées au cours des trois derniers exercices ne sont pas liées à la période 1992-1995, mais visent surtout à récupérer les pertes du pouvoir d'achat des années précédentes. Ces hausses différées de prix concernent principalement les charges salariales, les tarifs des services publics et les marges des entrepreneurs. Le salaire minimum, exprimé en dollars, n'était-il pas passé de 69 dollars fin 1992 à près de 190 dollars en juin 1996 ? Il est normal que cette hausse ait un impact direct sur l'indice des prix.
2. L'économie libanaise est loin d'être entièrement dollarisée et sa double monétisation est toujours de mise. De ce fait, une baisse du dollar face à la livre ne se traduit pas automatiquement par une baisse identique des prix. Les produits et les services exprimés en LL, notamment les salaires, ne baissent pas quand la livre s'apprécie face au dollar.

Bien au contraire, comme cette appréciation de la livre s'effectue, nécessairement, en période de conjoncture favorable, les agents économiques en profitent pour améliorer leurs marges ou récupérer les pertes de pouvoir d'achat antérieures.

Les distorsions de la progression des prix observées d'une classe de dépense à une autre, confirme cette analyse. En effet, on remarque que la progression des prix des biens de consommation, pour la période 1992-1995, a été nettement inférieure à celles des postes à forte intensité de main d'oeuvre.

Les hausses de prix les plus marquées au cours des trois dernières années sont celles relatives au transport et à l'enseignement. A l'inverse les prix ont été relativement stables pour les aliments, l'habillement et les biens de consommation durables où la hausse est uniquement liée aux variations croisées des taux de changes étrangers ou au relèvement des taxes douanières.

Enfin, les déficits budgétaires, la dollarisation de l'économie nationale, les taux d'intérêts élevés imposés par la Banque du Liban pour défendre la livre, et la forte reprise des crédits à la consommation pèsent, eux aussi, lourdement sur les indices de prix.

Le dossier des prix est un des dossiers les plus polémiques, surtout quand il est lié aux réajustements des salaires. Les dirigeants libanais ont toujours été tentés par la facilité démagogique pour expliquer et surtout pour tenter d'apporter des solutions à ce problème. Casser le thermomètre ne rendra pas la santé au malade.

3.1.5. Politique de la lutte contre la hausse des prix

Les interventions publiques directes ou indirectes de prix se sont fortement renforcées pendant les années de crise. Partis du principe de soulager les problèmes sociaux, ces interventions ont eu des effets pervers majeurs, notamment les ruptures des approvisionnements et les trafics illicites, entraînant des charges supplémentaires pour l'utilisateur.

Bien sûr, cette politique a gravement déstabilisé les finances publiques avec un déficit dangereusement gonflé et une dette de plus en plus lourde, dont les conséquences ont été excessivement pénalisantes pour la monnaie nationale et partant pour le pouvoir d'achat.

Depuis l'amélioration des taux de changes, à partir de fin 1992, la politique des prix du gouvernement se voulait moderniste en souhaitant appliquer une vérité des prix pour tous les produits et services, notamment ceux des organismes publics.

Cependant, on constate que la mise sur pied d'une telle politique, suppose un coût social souvent difficile à assumer. D'où les reculades du gouvernement après la hausse de certains tarifs publics.

Les mécontentements sociaux résultant de la hausse des tarifs publics ou des taxes sont vite exploités par les opposants politiques. Or, l'environnement politique libanais reste très fragile, et il est difficile de demander au gouvernement d'assumer à lui tout seul les conséquences des sacrifices auxquels pourront difficilement échapper les Libanais pour corriger les effets négatifs de longues années de gaspillage.

A côté de la classique, et démagogique, "Commission ministérielle pour la cherté de vie", le gouvernement a tenté d'innover dans le domaine des mesures d'accompagnement de l'inflation, avec la décision de créer des espaces commerciaux populaires et de coopératives publiques. Ces marchés sont supposés réduire les phases d'intermédiation pour la distribution des produits de première nécessité et partant les marges de profit et, en conséquence, les prix de vente aux consommateurs.

3.2.Emploi et chômage

La politique des revenus et des salaires ne peut être dissociée de l'emploi et du chômage. La baisse des salaires entre 1984 et 1990 avait permis d'éviter les massifs licenciements qu'aurait dû entraîner la crise de cette période, une hausse trop rapide des salaires ne risque-t-elle pas d'entraîner de graves tensions sur le marché de l'emploi ?

Le problème du chômage n'a jamais atteint des proportions explosives au Liban et à l'heure actuelle l'emploi ne pose pas de difficultés majeures. Cependant, cette détente risque d'être de très courte durée dans la mesure où les différents facteurs ayant soutenu l'emploi risquent d'être remis en cause par d'importants changements de structures. Ces changements semblent d'ailleurs indispensables pour assurer la croissance économique de la nation et la pérennité des entreprises libanaises.

3.2.1.Maturité de la population

L'un des principaux facteurs de détente sur le marché du travail a toujours été la faiblesse de la population active potentielle en raison de la jeunesse relative de la population globale (42,6% de moins de 15 ans en 1970 et surtout en raison de la faiblesse de la participation féminine au travail (15,8 % du total de la population active en 1970).

Toutefois on constate une accélération de la maturité de la population libanaise, où les jeunes de moins de 15 ans ne représentaient plus que 35,2% du total de la population en 1985 et parallèlement, un accroissement de la participation des femmes au travail dont la part est estimée à 26,5 % du total des travailleurs en 1990. Le taux d'activité des femmes (rapport entre le nombre de femmes se portant sur le marché du travail et celles qui sont en âge de travailler) continue lui aussi sa progression: 22,5% en 1990 contre 14,5% en 1970.

Cette féminisation est surtout sensible dans certains métiers, notamment l'éducation, la banque, la santé... Elle a plusieurs causes: l'émancipation sociale, l'élévation du niveau de formation des femmes, le temps de travail accommodant, la perception sociale favorable, la montée des activités tertiaires et surtout les besoins croissants des ménages pour des compléments de revenus.

Bien que moins rémunéré, l'emploi féminin est fortement salarisé et mensualisé, alors que celui des hommes l'est beaucoup moins.

Répartition de la main d'oeuvre suivant le sexe et l'âge en 1990.

C a t é g o r i e d'âge	en % du total des actifs	en % du total d e s h o m m e s actifs	en % du total d e s f e m m e s actives
15 - 19 ans	7,32	7,39	7,05
20 - 24	15,2	13,18	22,44
25 - 29	17,85	14,81	28,81
30 - 34	13,9	13,18	16,46
35 - 39	10,6	11,08	9,1
40 - 44	8,3	8,82	5,18
45 - 49	7,52	8,4	4,34
50 - 54	7,39	8,54	3,27
55 - 59	6,18	7,2	5,57
60 et plus	5,96	7,4	0,75

La population active devrait connaître une forte progression au cours des prochains exercices en raison des reflux des libanais de l'étranger, et de l'arrivée sur le marché de nouvelles générations de travailleurs. La répartition sectorielle devra elle aussi connaître de profondes transformations structurelles dans la mesure où les branches traditionnelles de l'emploi ne pourront plus accueillir les mêmes contingents de travailleurs.

D'ores et déjà, on constate une forte concurrence de la part de la main-d'oeuvre étrangère. Selon la Direction centrale des statistiques, cette population est estimée à 350.000 personnes. D'autres sources la situent au-delà de la barre des un millions. En fait, la très forte mobilité, la précarité de l'emploi des travailleurs étrangers, et l'illusion visuelle entretiennent le flou. Cependant, on notera que les postes occupés jusqu'à présent par les travailleurs étrangers ne trouveraient pas nécessairement preneur libanais à court ou moyen terme. Mais il est certain que laissé à lui-même, le marché du travail libanais risquerait de faire appel à des étrangers pour remplir des postes actuellement occupés par des libanais.

3.2.2.L'emploi dans le secteur public

Le secteur public a lui aussi constitué une soupape de sécurité sur le marché du travail. L'Etat est le principal employeur du pays avec plus de 180.000 salariés et retraités dont il a la charge à l'heure actuelle.

Dans la période post-indépendance, et encore plus dans les années 60 - considérées comme les années de consolidation administrative - le secteur public attire vers lui un grand nombre de travailleurs, notamment les jeunes diplômés. Le Conseil de la Fonction Publique, et le Conseil de la Discipline veillaient au recrutement et à la bonne gestion des effectifs dont la productivité était comparable à celle du secteur privé, et plus particulièrement dans les institutions à caractère économique. Il faut rappeler qu'à l'époque, les budgets de l'Etat étaient équilibrés, et même excédentaires, et les entreprises publiques affichaient des bénéfices régulièrement.

La guerre apporte les déficits dans les comptes, mais ne change en rien pour l'embauche. Bien au contraire l'Etat libanais a continué à embaucher pour répondre aux nouveaux besoins résultant de la guerre et surtout de la multiplication géographique d'un grand nombre d'institutions et d'organismes publics.

Le retour au calme n'a point inversé la tendance. En premier lieu, l'accord d'entente nationale de Taëf avait prévu l'intégration des milices dans les services de l'Etat. Dans une deuxième étape, l'Etat a procédé au renforcement de ses structures de sécurité en procédant à une très forte augmentation des effectifs publics civils et non-civils.

Enfin, pour assurer son redressement institutionnel et réussir l'opération de reconstruction, l'Etat a été amené à embaucher, massivement, de nouveaux cadres et salariés. En raison des lourdeurs de l'administration, le gouvernement libanais a même procédé à la création de structures parallèles, ou au renforcement de celles qui existent.

Mais cette embauche, qui revêt souvent un caractère politique, a atteint des proportions jugées excessives. Elle devra donc être révisée à la baisse. Les pressions budgétaires, doublées des recommandations des différents organismes d'aide internationaux, forceront l'Etat libanais à réduire ses effectifs.

La faiblesse de la productivité publique, elle aussi ne peut être corrigée sans recours à des licenciements et à des mises anticipées à la retraite.

3.2.3. La soupape de l'émigration

Les marchés externes ont toujours constitué des soupapes de sécurité pour l'emploi au Liban.

Les flux migratoires sont orientés aussi bien vers les pays d'accueil traditionnels, notamment les Amériques et l'Afrique, que les pays du Golfe et d'Europe Occidentale qui eux accueillent les nouveaux émigrés libanais.

Les difficultés des pays du Golfe, la crise dans les pays industrialisés, les restrictions de séjour des autres pays d'accueil et, depuis quelque temps, les vexations auxquelles sont soumis les Libanais sur le continent africain, réduisent sensiblement les opportunités de travail pour les Libanais.

Ces développements coïncident avec la pacification interne du pays et encouragent les flux de retour. Entrepreneurs, travailleurs et jeunes libanais, formés et installés à l'étranger, reviennent en force. Ces flux sont évalués à quelques 120.000 personnes au cours des trois dernières années.

Le reflux de la main d'oeuvre libanaise ne manquera pas d'augmenter les pressions sur le marché du travail, où la concurrence étrangère commence à se faire sentir. Cette concurrence des travailleurs étrangers est encore limitée à des secteurs spécifiques, mais elle risque de s'étendre à de nouveaux secteurs jusque là réservés aux travailleurs libanais.

3.2.4. Réduction des opportunités

La période de prospérité qui a prévalu entre 1945 et 1975 avait été marquée par une création soutenue d'emplois.

La prédominance du secteur des services, traditionnellement fort créateur d'emploi, contribuait elle aussi à soutenir l'embauche.

De son côté, la faiblesse de la taille des entreprises a permis en temps de crise de massives destructions d'emplois.

Mais là encore, on s'attend à des restructurations et des regroupements de modernisation interprofessionnels. La globalisation des marchés internationaux, les perspectives de la création de nouveaux espaces économiques régionaux, dépassant le simple cadre national, et la libéralisation des flux commerciaux internationaux, imposeront aux entreprises libanaises une rationalisation de leurs modes d'exploitation, et plus particulièrement une réduction de leurs charges salariales.

Ces mouvements aboutiront, obligatoirement, à des licenciements et des réductions de la main-d'oeuvre. Le manque de spécialisation de la main-d'oeuvre libanaise ne lui permettra pas un recyclage facile.

Enfin on notera que le taux apparent du chômage, au Liban, est relativement faible. L'Organisation arabe du travail estime le nombre de chômeurs à 20.000. Ce chiffre est très sous-estimé si l'on tient compte du chômage non déclaré ou du chômage déguisé. En plus, on constate qu'une grande partie des travailleurs sont dans une situation précaire et les salaires proposés sont insuffisants. Le travail de proximité et le travail informel sont très répandus et fragilisent encore plus le marché de l'emploi.

3.3.Recommandations

Régulièrement rappelé par l'actualité politique et économique, le processus de réajustement des salaires au Liban a besoin d'une profonde révision.

Frustrant pour tous les partenaires sociaux, ce processus menace la paix sociale et risque même de compromettre les efforts de redressement économique.

La modernisation de la politique des salaires est aussi une exigence du marché externe où les bouleversements des structures de production imposent une concurrence plus aigüe et une stricte application des lois du marchés. Même les pays qui sont à la pointe du progrès social s'adaptent et sont amenés à démanteler toutes les structures salariales non-conformes aux lois du marché.

Le Liban ne pourra pas déroger à cette restructuration et ce pour plusieurs raisons:

- Le système libéral dont jouit le pays, et qui est accepté par tous les partenaires sociaux, ne peut pas s'accommoder de graves entorses aux lois du marché. L'exemple de la loi sur les loyers qui a entraîné un blocage total du marché locatif, est là pour nous rappeler les vicissitudes de toute décision publique pour corriger les "injustices" des lois de l'offre et de la demande.
- La fragilité du système politique libanais et l'insuffisance de structures publiques. Le Liban sort d'une très longue période de grave instabilité et ses structures politiques et administratives sont très affaiblies malgré les performances des dernières années. Dans ce contexte, il n'est plus possible de garder la décision des réajustements de salaires dans le domaine du politique. Est-il nécessaire de rappeler que les décisions prises par le Conseil des Ministres, en matière de réajustement de salaires, restent fortement sous-tendues par des motivations politiques ? De son côté, l'opposition ne rate jamais l'occasion des demandes de réajustements de salaires pour intensifier ses attaques contre le gouvernement.
- La forte hausse des salaires au cours des derniers exercices. Il est inutile de rappeler que toute brusque correction de charges ne peut être facilement intégrée par les entreprises. Celles-ci ont besoin de temps pour réajuster leurs prix en fonction de cette hausse. Les dernières hausses ont été les plus lourdes dans la mesure où les employeurs avaient déjà anticipé les premières augmentations de salaires, mais étaient beaucoup moins préparés pour celles qui ont suivi.
- Le niveau élevé des salaires au Liban comparé aux autres pays, aussi bien sur le plan international que régional. Le salaire minimum libanais, et encore plus le salaire moyen, est supérieur à celui observé dans les pays régionaux, à l'exception d'Israël. Justifiés, il y a quelques années, par la conjoncture régionale et la forte productivité du travail au Liban, ces écarts ne le sont plus à l'heure actuelle. Tous les pays de la région ont apporté de profondes corrections à leurs lois dirigistes et disposent aujourd'hui d'une main d'oeuvre nettement mieux formée et surtout plus motivée que la main d'oeuvre libanaise.

- La concurrence de cette main d'oeuvre régionale se fait sentir déjà. Elle investit même directement certains secteurs, au Liban, alors qu'indirectement, nos achats des marchés régionaux s'accroissent plus vite que nos ventes sur ces marchés.
- Les perspectives de la création de nouveaux espaces économiques régionaux, et la levée progressive des barrières aux échanges internationaux. Le Liban est appelé, tôt ou tard, à participer aux négociations de paix régionales qui, inévitablement, devraient aboutir à une coopération économique régionale plus étroite. D'ores et déjà, et indépendamment des données politiques, les liens économiques avec la Syrie se sont renforcés et la Jordanie intensifie ses échanges avec le Liban.
- Sur le plan international le Liban souhaite participer aux accords du GATT et à lever les obstacles face aux échanges internationaux. Le défi à relever dans ce domaine pourrait être coûteux sur le plan social et il faudrait s'y préparer.

3.3.1. La politique des salaires

La politique des salaires ne saurait se résumer à une simple décision publique de réajustements des encaisses. Elle suppose toute une série de mesures permettant au salarié de bénéficier de la croissance économique, sans pour autant pénaliser les entreprises.

Malgré ses imperfections, le marché reste le cadre le plus opportun pour la fixation des salaires entre les partenaires sociaux.

La seule exception acceptable au principe de la libre fixation des salaires par voie contractuelle, reste le salaire minimum. En effet, l'existence d'un salaire minimum servira à la protection des personnes les plus fragilisées de la société libanaise, et évitera les abus de toute exploitation injuste.

En la matière, le RDCL n'est pas innovateur. Il s'inspire des expériences appliquées dans les principaux pays à économie de marché et qui assurent une grande protection à leurs salariés. La détermination du salaire minimum sera complétée par d'autres mesures favorisant le dialogue social et interprofessionnel.

Concrètement on retiendra que :

- Les pouvoirs publics se limiteront à fixer le salaire minimum, et s'abstiendront de corriger toute autre tranche de salaire.
- La correction de ce salaire devrait être dépolitisée et faire l'objet de négociations paritaires, dans le cadre d'un Conseil national du salaire minimum composé à parts égales de représentants des employeurs, des travailleurs et du gouvernement.

- Ce Conseil est appelé à fixer régulièrement, sur base annuelle, le salaire minimum. Cette procédure n'exclut pas qu'en cas de très forte hausse de prix, des révisions du salaire minimum peuvent être décidées avant l'échéance annuelle fixée, par exemple dès que l'indice des prix dépasse la barre des 10% en 6 mois. Cette mesure n'est pas seulement prise en faveur des salariés, mais vise aussi à éviter, au point de vue de l'équilibre économique, les à-coups qui pourraient résulter de relèvements trop brusques.
- La procédure de fixation du salaire minimum avec référence à une "période cadre", c'est à dire lorsqu'on procède à une révision annuelle à date préalablement fixée, permet aux employeurs de s'adapter aux ajustements de salaires. En effet, les employeurs libanais n'attendent pas les décisions officielles pour corriger les émoluments de leurs salariés, mais procèdent à des réajustements propres. Mais ils restent très prudents, de peur que les décisions gouvernementales ne viennent leur alourdir les charges.
- Pour les autres tranches, les corrections de salaires feront l'objet de négociations sectorielles ou par branche ou par entreprise, et ne seront pas uniquement basées sur l'indice des prix à la consommation, mais surtout sur l'amélioration de la productivité et la croissance réelle dans le secteur. L'Etat se contentera d'arbitrer des négociations entre employeurs et salariés.
- La politique salariale, la politique sociale, la et relance économique doivent être coordonnées pour permettre une meilleure répartition de la richesse nationale, qui ne saurait s'opérer uniquement par les salaires. La répartition du revenu national s'effectue aussi par : les prélèvements obligatoires, l'évolution du pouvoir d'achat et surtout les dépenses sociales assurées par les employeurs et la collectivité.
- En cette période de reconstruction et de réadaptation de l'appareil productif, il serait très dangereux d'handicaper les entreprises par un alourdissement des charges salariales non justifié par une amélioration de la productivité, ou par des prélèvements obligatoires qui amputeraient lourdement les capacités d'investissements.
- Compte tenu des restructurations économiques internes et face à la menace de la concurrence externe, l'exclusivité de l'action ne peut plus être accordée à la hausse des salaires, mais elle doit être étendue à la préservation de l'emploi, à la sécurité des travailleurs, à l'amélioration des prestations sociales ou à la solidarité nationale avec les populations et les régions les plus fragilisées.
- Dans ce contexte il faudrait éviter de surcharger les entreprises par de nouvelles charges salariales. Pour assurer une meilleure répartition des revenus la préférence sera donnée à l'intensification des prestations sociales, notamment celles à financement généralisé.

Si pour la fixation des salaires, l'Etat doit conserver une stricte neutralité, en favorisant la voie contractuelle libre, il veillera, en revanche, à la modernisation des lois sur le travail. Non révisées depuis de longues années, les lois sur l'emploi au Liban restent théoriquement très contraignantes pour le salarié. L'emploi est régi, au Liban, par les dispositions du Code du

Travail du 23 septembre 1964. Cette révision devrait se faire par concertation entre les trois partenaires sociaux.

- Il ne s'agit en aucun cas de travailler moins, ou de surcharger les employeurs par des contraintes trop rigides et non-appliquées par nos principaux concurrents. Il convient principalement d'assurer une sécurité de base aux travailleurs, de veiller à la baisse des accidents de travail et de procéder à une révision régulière de ces lois. Il ne s'agira pas de décisions ponctuelles et définitives, mais il conviendrait de mettre en place un processus de révision permanent.
- La paix sociale a été très fragilisée au cours des dernières années. Sa consolidation est une priorité dans la mesure où les gestions paritaires sont appelées à se multiplier dans le cadre d'un renforcement des prestations sociales.
- Les tribunaux du travail ont un rôle certain à jouer. Il ne s'agira nullement d'une attitude de complaisance envers les employeurs ou les salariés et encore moins de maintenir une attitude humanitaire. Il s'agit d'assurer un respect des lois, qui lui seul garantira la consolidation du rôle régional du Liban.
- Le renforcement des structures syndicales ne constitue pas nécessairement un recul pour les employeurs. Bien au contraire, une centrale syndicale forte facilitera le dialogue entre employeurs et salariés et ne sera pas obligée à faire de la surenchère démagogique pour renforcer ses positions auprès de ses membres.
- Une solide organisation syndicale permettra aussi de mieux entamer les discussions salariales par branche ou par secteur. Elle facilitera aussi la mise en place de conventions collectives qui prendront le relais des interventions publiques pour les réajustements de salaires.

3.3.2.Consolider la stabilité des prix

Une réelle amélioration des revenus des salariés passe par une réduction des tensions inflationnistes et par un accroissement de l'efficacité des prestations sociales publiques. Les pressions des salaires ne manqueront pas d'entretenir les pressions sur les prix.

- La liberté contractuelle et celle des prix commerciaux sont assurées par la loi libanaise. Ce principe sera à la base de toute politique de prix.
- Et pourtant, les experts économiques ne sont pas réconfortés, avec la persistance de quelques zones d'ombres dans la législation libanaise relatives aux marges de bénéfices "normales", aux intérêts usuraires et aux opérations de spéculations. En période de fortes tensions sociales, les pouvoirs publics ont souvent été tentés d'utiliser ce flou pour sévir contre les "spéculateurs" de tout genre.

- L'Etat ne doit pas veiller à l'appréciation de l'équité des marges et des prix. Sa fonction principale consistera à réprimer sévèrement les opérations frauduleuses, d'assurer la qualité des produits et des services et de maintenir une transparence qualitative et quantitative de la distribution. Le respect des poids et mesures, de la fraîcheur des produits, ou de l'exactitude de l'information donnée aux consommateurs, doit être sévèrement appliqué.
- S'il n'y a pas abus de position dominante ou privilégiée, la spéculation est à rapprocher d'une action commerciale normale et non du délit. Il serait très dangereux, et surtout inutile, de s'attaquer aux spéculateurs qui, en définitive, ne font qu'anticiper - non sans risques - une situation dont les causes sont à chercher ailleurs.
- Autre tentation: mettre fin à la dollarisation de l'économie libanaise par des mesures contraignantes. La dollarisation de l'économie libanaise est un phénomène inéluctable à l'heure actuelle. Avant d'imposer une utilisation obligatoire de la monnaie nationale, l'Etat devrait s'imposer un équilibre au niveau de ses finances. Il sera alors inutile d'avoir recours à des moyens coercitifs pour relibaniser les circuits monétaires internes puisque les agents économiques privés ne se sont détournés de la livre que lorsque celle-ci n'était plus défendue par un Etat responsable, qui bénéficie de la double confiance interne et externe.
- A la lumière de l'expérience des dernières années et compte tenu des récents développements internationaux, le constat, en matière de lutte contre l'inflation, est déjà posé depuis longtemps. En fait, la vérité des prix constitue l'essentiel de toute politique de prix pour les années à venir. Cette orientation est d'autant plus importante au Liban, qu'elle doit intervenir après plusieurs années de gâchis et de gaspillages.
- Les recommandations reposent aussi bien sur l'annulation de tout soutien aux biens de consommation aussi stratégique ou nécessaire que cela puisse paraître, que sur l'application de tarifs, prenant en compte les charges réelles de tous les services publics.
- La lutte contre la corruption au sein des institutions et organismes publics ou contre les monopoles et les ententes illicites entre producteurs ou distributeurs doit être renforcée sans chasse aux sorcières ou recherche de boucs émissaires.
- L'essentiel de ces recommandations est exigé par les institutions monétaires internationales pour l'octroi d'aides au développement. Le Liban trouvera donc dans leur application un double intérêt: d'une part, faciliter les apports d'aide externe, et d'autre part, réduire les tensions inflationnistes internes ainsi que les déficits et les gaspillages publics.
- La préservation de la loi de l'offre et de la demande est la seule garantie pour assurer les meilleurs prix.

3.3.3. La préservation de l'emploi

Compte tenu de la faiblesse du taux de chômage apparent au Liban, ce chapitre n'est pas prioritaire à l'heure actuelle. Pourtant, les menaces se précisent et l'emploi risque d'être menacé à court terme. Les réajustements de salaires, les restructurations publiques et privées, nécessaires et recommandées, et la concurrence étrangère, sont autant de facteurs de pression.

Les pouvoirs publics n'ont jamais accordé la priorité à l'emploi, à l'exception de l'embauche dans les services de l'Etat. Les interventions observées sur ce marché étaient liées aux seuls ajustements de salaires et à quelques timides arbitrages de conflits sociaux. Les lois du marché étaient supposées rééquilibrer l'offre et la demande, et les flux migratoires servaient de soupapes de sécurité.

Ce marché a subi de profondes mutations à partir du début des années 70 sous l'effet de la crise politique, des transformations économiques et des évolutions structurelles de la population active. Le reflux des Libanais expatriés et les réajustements de la reconstruction compliquent encore plus la situation.

Le chômage reste le principal facteur d'exclusion des pays industrialisés. Epargné, le Liban doit se préparer à y faire face progressivement.

On recommandera plus particulièrement :

- La relance et la modernisation de l'Office nationale de l'emploi. Son rôle a été occulté depuis sa création (1977) et encore plus depuis son rattachement au ministère du Travail (1983). L'autonomie retrouvée en 1993, n'a pas été non plus l'occasion d'un grand chantier, pas faute d'ambition, mais faute de ressources financières et humaines. L'Agence pourrait prendre en charge la coordination de l'essentiel des recommandations.
- La collecte des statistiques relatives à l'emploi et aux flux de main-d'oeuvre.
- La création d'institutions de recyclage pour les salariés susceptibles de licenciements dans le cadre de restructuration. La priorité sera accordée au secteur public. Cette remise à niveau pourrait amortir le choc de toute destruction massive d'emplois.
- La coopération avec les employeurs du secteur privé pour jouer le rôle des agences de travail toujours marginalisées au Liban.
- La coordination avec le système éducatif pour assurer une formation mieux adaptée aux besoins du marché. Les dirigeants sociaux seront associés à ces efforts.
- L'intensification de la formation professionnelle continue et le recyclage permanent des travailleurs. Les changements rapides des technologies de production imposent des remises à niveau permanentes.

- La priorité devrait être donnée aux jeunes et aux chômeurs de longue date. Dans ce but, et avec beaucoup de prudence, on pourrait introduire des dérogations au salaire minimum. Ces salaires d'insertion, incitatifs pour les employeurs, visent les jeunes en quête de premier emploi. Il est essentiel pour un jeune de démarrer sur le marché du travail, surtout que même s'il est diplômé, l'enseignement académique qu'il a reçu est très insuffisant pour lui faciliter son insertion professionnelle.

Les corrections de salaires ne devraient en aucun cas constituer un obstacle majeur à l'embauche et à l'exclusion sociale. Aussi, faut-il le rappeler la grande majorité des entreprises libanaises sont des entreprises familiales à faible taille et risquent d'être fortement handicapées par de lourdes corrections de salaires.

D'autre part, il convient de rappeler que les charges salariales liées aux augmentations de salaires risquent d'être elles aussi un handicap majeur pour le développement des entreprises libanaises, surtout si les corrections nécessaires ne sont pas apportées aux systèmes de préventions en usage, et plus particulièrement pour les indemnités de fin de services.

Enfin, il est nécessaire de souligner que l'utilisation de l'émigration comme soupape est une solution de pis allé. Les jeunes et les forces vives, salariés ou employeurs sont la vraie richesse du pays et doivent être encouragés à s'y investir.

4.LA POLITIQUE DE LA SANTE

La gestion de la maladie au Liban reste principalement du ressort de l'individu et du secteur privé. Certes, l'Etat intervient dans ce domaine, mais son action directe a toujours été insuffisante et liée aux besoins des personnes défavorisées. Elle s'est d'ailleurs profondément transformée au cours des années de crise.

A côté d'une action de contrôle des structures privées, l'intervention publique en matière de santé s'articule autour de deux axes : d'une part développer une infrastructure hospitalière et sanitaire publique, en parallèle avec celle du secteur privé ou caritatif, et d'autre part, participer à la couverture des frais de santé de certaines catégories sociales ou assurer le financement d'actes médicaux lourds effectués par les institutions privées. S'y ajoute la création et la gestion d'organismes de prise en charge des frais de santé, notamment la Sécurité Sociale et les coopératives publiques.

A l'image de l'ensemble de la politique sociale, la politique publique libanaise de santé reste très mal définie, faiblement productive, et décidée en fonction de la conjoncture politique et économique du moment.

C'est le secteur privé, qui assure l'essentiel des prestations de santé. Les lois du marché régissent, son action, en tenant compte de certaines particularités liées au caractère sensible des prestations.

Les sources de financement sont multiples allant des subventions publiques aux débours individuels, en passant par les assurances publiques ou privées, les coopératives, les transferts de charges inter patients, les associations caritatives, la solidarité familiale ou le paternalisme des employeurs.

4.1.Evolution et situation du secteur de santé

La politique de la santé au Liban, reste basée sur une approche essentiellement curative et non préventive de la maladie. L'adoption et la mise en place des principes de protection et de prévention sanitaire de base sont régulièrement inscrites dans les priorités du ministère de la Santé, mais l'action réelle sur le terrain reste très insuffisante. Le ministère de la Santé tente de dégager des ressources pour ces programmes d'éveil et de prévention, et un département a été créé pour la mise en place d'une action efficace. Malheureusement, les priorités de l'hospitalisation limitent fortement les ambitions.

4.1.1.Politique publique de la santé

Avant 1975, et conformément aux options sociales globales des pouvoirs publics, l'Etat libanais développait une politique de santé visant à satisfaire, en priorité, les besoins des ménages à faibles revenus et les régions les moins dotées en infrastructures sanitaires.

Dans l'attente de réaliser cette couverture par ses propres structures, l'Etat libanais assurait partiellement, un relais de financement direct en prenant en charge des frais et des soins de santé, effectués dans le secteur privé. D'autres actions étaient prises, et concernaient les salariés de l'Etat, civils ou militaires, par le biais des coopératives de ces deux corps. S'y ajoutent des mesures de contrôle et d'inflexion des prix des produits et des services de santé, notamment une imposition de marges ou de tarifs.

Si les effets pervers de cette stratégie ont été relativement faibles en période de stabilité et de croissance économique, il en allait différemment avec la guerre et la crise économique qui l'accompagnait. En effet, les opérations militaires ont entraîné la paralysie des structures d'accueil publiques à un moment où les besoins augmentaient en raison de ces mêmes opérations. Les organismes de couverture étaient aussi marginalisés, car faute de recettes et d'ajustements de prestations, ils n'assuraient qu'une part minime de la facture de santé. Par ailleurs, ils étaient entièrement tributaires du financement direct de l'Etat.

Pour pallier cette régression des appuis de santé traditionnels, les pouvoirs publics ont été forcés de financer directement les frais sanitaires des catégories les plus défavorisées, soignées par le secteur privé. Parallèlement l'Etat prenait en charge les frais de soins des blessés de guerre eux aussi soignés dans les hôpitaux privés.

Cette action s'est faite par l'intermédiaire du ministère de la Santé, dont le budget a été augmenté d'une façon significative au cours des dernières années, essentiellement pour le financement de la facture des frais assurés par le secteur médical privé. L'intervention du ministère de la Santé était insuffisante, mais elle fut souvent relayée par les institutions d'aide internationales et par les organisations caritatives non-gouvernementales.

Il est bien évident que cette procédure s'est traduite par des gaspillages et des trafics, d'influence qui en ont sensiblement réduit la portée. Cette dilapidation de ressources a été amplifiée par l'absence de tout contrôle public et les implications politiques du moment.

Le retour au calme n'a point inversé la tendance. En effet, les plans de redressement et de réhabilitation du secteur de la santé prévoient un retour à la situation antécédente, avec la réactivation des structures publiques de santé existantes et la création de nouveaux établissements. De son côté, le ministère de la Santé reste un ministère à fortes allocations budgétaires, mais avec 85 % de ses dépenses allant aux paiements des factures présentées par les établissements de soins privés.

Le ministère a procédé récemment à la création du Bureau du médicament, avec pour but d'assurer une importation directe de médicaments. Par ce biais le ministère espère réduire les prix de certains médicaments, en économisant les charges d'intermédiation perçues par les agents officiels. Ces marges sont jugées excessives par le ministère.

4.1.2. Les soins et équipements hospitaliers

Le secteur privé dispose de la quasi totalité des structures et des équipements hospitaliers et emploie l'essentiel des ressources humaines. Sa part, déjà bien élevée avant la guerre, a fortement progressé avec l'effondrement du secteur hospitalier public.

En 1995 on comptait pour l'ensemble du Liban, une centaine d'hôpitaux privés offrant 7.800 lits et 25 hôpitaux publics avec une capacité théorique de 1.300 lits, mais une activité réelle partielle de seulement 300 à 400 lits. Les établissements hospitaliers publics se sont pratiquement tous transformés en dispensaires, et les quelques rares actes chirurgicaux limités aux opérations les plus élémentaires.

La décentralisation résultant des troubles politiques favorise un rééquilibrage géographique des structures hospitalières avec une dispersion des services de la santé dans les différentes régions du pays. Certes, Beyrouth et le Mont-Liban, disposent de plus de 60 % des lits, avec respectivement de 29,9 % et 31,5 % des capacités d'accueil, mais dans l'ensemble la répartition spatiale reste satisfaisante.

Cette dispersion entraîne une augmentation du nombre des petits hôpitaux (15 à 50 lits) par rapport à l'ensemble des établissements hospitaliers. Ils représentent actuellement près de 70 % du nombre total des hôpitaux contre 60 % en 1981. On compte 22 hôpitaux de plus de 100 lits qui représentent près de la moitié de l'ensemble des lits disponibles dans le secteur privé. La moyenne du nombre de lits par rapport à l'ensemble des hôpitaux est de 75 lits par hôpital.

Au cours des années de guerre les hôpitaux n'ont pas suspendu leurs investissements d'équipement aidés en cela par les organismes d'aide internationaux. et les pouvoirs publics libanais, incapables d'installer des équipements dans leurs propres structures entièrement délabrées et laissées sans aucune gestion sérieuse.

Avec le retour au calme et à la stabilité, le secteur hospitalier privé a procédé à un effort plus intense de modernisation des équipements, encourageant par là même les médecins libanais à l'étranger à revenir au pays. On assiste même à une concurrence inter hospitalière qui se traduit souvent par un suréquipement des hôpitaux libanais. L'image de marque de l'hôpital dépend des centres et des équipements dont il dispose. Les besoins réels du marché ne sont pas toujours pris en compte. On rappelle que les hôpitaux libanais sont classés par catégorie avec une affectation d'étoiles. Sur la base de cette classification sont déterminés les tarifs de conventionnement.

Pour les hôpitaux publics, leur gestion est en quasi faillite. Leurs services se sont totalement dégradés au cours des longues années de crise. Faute d'un personnel qualifié et motivé les services sont pratiquement suspendus. Quelques centres régionaux continue à offrir des prestations minimales, souvent en imposant aux malades des paiements extra hospitaliers.

La dégradation des structures étatiques et administratives depuis 1975 a entraîné une dérive du système de santé public, aussi bien au niveau du contrôle qualitatif que quantitatif, occasionnant du fait du même d'énormes pertes et gaspillages.

4.1.3. Les dispensaires

La guerre a entraîné un très fort accroissement des dispensaires dans toutes les régions libanaises. On comptait 675 dispensaires en 1993 contre 193 avant 1975. Les associations caritatives avec l'appui des organismes internationaux sont à l'origine de ce mouvement. En effet, près des deux tiers de ces dispensaires appartiennent à ces associations, alors que le tiers restant est géré par l'Etat. Cependant sur les 225 dispensaires dépendant du ministère de la Santé 13 seulement fonctionnent d'une manière acceptable.

Les dispensaires des associations caritatives ont en grande partie remplacé ceux de l'Etat. Les dispensaires privés sont généralement bien gérés et offrent une multitude de services. Certains sont dotés d'équipements spécialisés, notamment pour la dentisterie, l'ophtalmologie, ou les examens cardiaques. Leur répartition permet de toucher un grand nombre de Libanais, même dans les zones les plus éloignées de la capitale. Le corps médical se fait un point d'honneur de pratiquer dans ces unités jugées très utiles par l'ensemble de la population rurale ou celle des zones urbaines défavorisées.

4.1.4. Les pharmacies et la consommation des médicaments

On compte au Liban environ 2.000 pharmaciens diplômés et un taux de 32 pharmacies pour 100.000 personnes, moyenne comparable aux pays occidentaux. Le nombre de pharmacies a augmenté de 642 en 1975, à près de 1500 en 1992, avant qu'il ne soit ramené à 1.000, avec la fermeture des officines qui n'étaient pas tenues par des pharmaciens diplômés. En effet, les années de guerre avaient vu la multiplication des pharmacies illicites.

Le recours à l'automédication est très fréquent et serait le résultat du coût relativement élevé des consultations médicales généralement mal remboursées. Pour éviter les dépenses d'une consultation médicale, on fait appel à sa propre expérience médicale ou à celle d'un proche. L'OMS estime que ce laxisme est une des causes de l'augmentation des frais de santé.

Le volume des importations de médicament est estimé à 130 millions de dollars en 95. En y ajoutant les frais et les marges, cette facture passe à 220 millions de dollars pour les consommateurs.

4.1.5. Le corps médical et le corps médical adjoint

4.1.5.1. Les médecins

Le nombre de médecins affiliés à l'Ordre s'est élevé en 1994 à environ 6.900 médecins dont 15 % de femmes. Le corps médical a été fortement affecté par l'émigration perdant presque le quart de ses effectifs entre 1975 et 1990. Mais depuis, on assiste à une forte vague de retour, sous le double effet de l'amélioration de l'état de sécurité et des revenus.

On retrouve près de 1.700 médecins exerçant dans les hôpitaux et le nombre de spécialistes représente 75 % du corps médical, contre 58 % en 1981 et 66 % en 1988. Cette surspécialisation traduit une nette amélioration des prestations, mais indique aussi la priorité accordée à la médecine curative.

On compte au Liban 1 médecin pour 550 habitants, alors que la moyenne est de 1 pour plus de 1.500 pour l'ensemble du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord.

La progression du nombre des médecins résulte principalement des diplômés des universités étrangères. Les diplômés des pays occidentaux continuent à représenter la plus grande partie des contingents de médecins libanais formés à l'étranger, mais le nombre des diplômés des ex-pays de l'Est, et plus récemment des pays arabes et du Moyen-Orient, progresse régulièrement.

La part des médecins formés par les 3 facultés libanaises de médecine représente un peu plus de 15 % du total des effectifs.

Pour la répartition spatiale, la guerre a aidé à une meilleure dispersion des médecins dans les différentes régions libanaises. Mais certains déséquilibres persistent en faveur des grandes villes. On estime que 42 % des médecins exercent au Mont-Liban et 26 % dans la capitale.

Les principales spécialités médicales, même les plus prestigieuses, sont représentées dans le corps médical libanais. Mais un certain déséquilibre est observé avec des effectifs trop élevés pour les spécialisations prestigieuses, alors que la santé publique ou la médecine du travail ne séduisent presque personne.

4.1.5.2. Les infirmières et aides soignantes

Pour le corps médical-adjoint, les effectifs sont moins pléthoriques et la plupart des hôpitaux affichent un manque certain d'infirmières qualifiées. On compte actuellement moins de 1.800 infirmières et aides-soignantes diplômées au Liban, soit 1 infirmière pour plus de 2.100 personnes, alors que ce rapport est de 770 par infirmière, de 1.250 personnes par aide soignante et de 6.750 par sage-femme dans les pays de en développement.

Ce déséquilibre de dotation entre médecins et infirmières, a pour origine la faiblesse des revenus des “fonctions annexes” dans le système hospitalier libanais. Les écarts moyens de revenus entre médecins et infirmières oscille dans une fourchette de 20 à 40 fois supérieure, en faveur du médecin, dans un même service.

4.1.6. Les dentistes

Pour les dentistes, comme pour les médecins, les effectifs sont eux aussi en progression constante. On en compte aujourd'hui plus de 1.700 au Liban, avec une très forte concentration dans les grandes zones urbaines, alors que les zones rurales sont nettement moins bien dotées. On compte en moyenne 0.6 dentiste pour 1.000 habitants au Liban.

Les soins dentaires restent chers et ne sont que très rarement remboursés au Liban, même par les systèmes de protection les plus généreux.

4.2.La facture de la santé

La facture de santé reste difficile à estimer. Elle se situerait aujourd'hui à environ 750 millions de dollars, dont un peu plus de la moitié irait à l'hospitalisation, alors que le solde serait également réparti entre la médecine ambulatoire (consultations de médecins, dentistes et analyses de laboratoires) et les médicaments.

Cette facture aurait doublé en 4 ans sous l'effet de très forts réajustements de prix. D'un poste à l'autre, les progressions de prix ont fortement varié et ce en fonction des rattrapages et des décalages dans les ajustements.

Le coût des produits et services médicaux a connu un très fort accroissement au cours des 5 dernières années. Cette progression s'explique, principalement, par les ajustements de prix différés depuis les années 80. En effet, entre 1984 et 1988 la progression de l'indice des prix de la santé était nettement inférieure à celle de la hausse générale des prix. En dollars, cet indice avait baissé de plus de 60 % par rapport à celui de 1984. Il était donc normal d'assister à des rattrapages dès que la conjoncture économique l'autorisait.

La progression de l'indice d'hospitalisation aurait été encore plus importante, si l'on déflate de son calcul, celle des médicaments. En effet, l'indice des médicaments, dont la part représente en moyenne 15 % du total des charges d'hospitalisation, n'a pas dépassé le niveau de 426.65 points à fin décembre 1994 (1988=100), soit 3 fois moins que celui de la facture globale de l'hospitalisation.

Les rattrapages opérés dans ce domaine, sont reflétés par la progression moyenne du coût de la journée d'hospitalisation en dollars, telle que dégagée par l'une des compagnie d'assurance opérant sur le marché libanais :

Evolution du coût de la journée d'hospitalisation en USD

<i>1984</i>	<i>1985</i>	<i>1986</i>	<i>1987</i>	<i>1988</i>	<i>1989</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>
129	107	85	23	75	116	158	210	275	287	326	352

N.B.: Ces charges moyennes sont celles observées pour les contrats de la compagnie et non celles de l'ensemble du secteur.

Le taux moyen d'hospitalisation serait de 12,8 % de la population et la moyenne du séjour hospitalier de 3,5 jours selon les compagnies d'assurance. Un sondage auprès des hôpitaux situerait cette moyenne 5,5 jours. Pour les lits conventionnés, la durée moyenne peut être portée à 10,5 jours

En raison de la forte progression des charges d'hospitalisation, on constate que les taux moyens d'hospitalisation et de séjour ont fortement baissé depuis la fin des années 1980. En effet, le taux

moyen d'hospitalisation était de 15 % en 1990 et la moyenne de séjour hospitalier oscillait autour de 5 jours.

Compte tenu de l'impact des charges hospitalières, les patients tentent de reporter autant qu'ils peuvent leur admission à l'hôpital et minimisent la durée de leur séjour. L'essentiel de la convalescence est effectué à domicile où les frais de garde ne sont pas trop élevés.

Les organismes de couverture privés poussent eux aussi les médecins à écourter les séjours hospitaliers, afin de réduire leurs charges de sinistres. A l'inverse certains hôpitaux conventionnés tentent de prolonger les séjours, pour gonfler leur facture présentées au ministère de la Santé ou les organismes publics de couverture. Cette prolongation est justifiée par la faiblesse des tarifs conventionnés imposés par les organismes publics de couverture médicale et hospitalière (CNSS, ministère de la Santé, coopératives médicales de l'armée et des fonctionnaires...).

Les dépenses moyennes de frais de santé serait de l'ordre de 7 à 8 % du budget des ménages, selon une étude menée en 1994. Ce taux serait presque le même pour toutes les classes de dépenses.

4.2.1. Les couvertures de risques et des frais de santé

Entre assurances publique et privée, et solidarité étatique, communautaire, familiale ou patronale, sans oublier les transferts de charges inter malades, les systèmes de couvertures des frais médicaux sont multiples, mais incomplets et non étendus à la totalité des Libanais.

Le ministère de la Santé estime que 28 % de la population libanaise est couverte par la Sécurité sociale, 9 % par la coopérative des fonctionnaires de l'Etat, 11 % par les coopératives des forces armées et de la sécurité intérieure, 8 % par les compagnies d'assurances privées et le solde de 44 % bénéficie des prestations du ministère de la Santé.

Cette présentation est relativement simpliste, notamment pour le solde attribué au ministère. Il serait préférable d'estimer la couverture à partir des prestations accordées par les différents organismes.

Pour 1995 les estimations premières de couvertures médicales se situeraient comme suit :

- Le ministère de la Santé: 170 milliards de LL
- La CNSS : 100 milliards de LL
- La coopérative des fonctionnaires : 40 milliards de LL
- La coopérative de l'armée : 40 milliards de LL
- La coopérative des forces de sécurité intérieure : 20 milliards de LL

- Les assurances privés : 100 milliards de LL

Une estimation globale de 470 milliards de livres libanaises, soit environ 290 millions de dollars. A ajouter les prestations accordées par les hôpitaux publics et surtout les retards de paiements accumulés auprès des hôpitaux privés, estimés entre 10 et 15 % de leur chiffre d'affaires.

Le total de ces différents montants couvrirait près de 50 % de la facture de la santé au Liban.

Au niveau de l'hospitalisation, les hôpitaux privés assurent plus de 90% des services d'hospitalisation au Liban. Près de 35% des frais sont déboursés par les patients eux-mêmes, tandis que pour le reste ce sont les institutions publiques sous contrat (ministère de la Santé, ministère de la Défense, la CNSS, la coopérative des employés de l'Etat, la Sécurité intérieure, ...) ou les institutions privées (compagnies d'assurances, institutions nationales privées, organisations d'aide,...), qui effectuent les paiements.

Pour les frais ambulatoires, la couverture est moins bonne, avec des tarifs conventionnés nettement en deçà des prix réels et des contrats d'assurances privées plus rares et plafonnés. De leur côté les organismes d'aide sont peu généreux, en raison de la présence des dispensaires, qui assurent généralement toutes les consultations gratuitement ou à des tarifs modiques.

Pour les médicaments, les assurés publics sont relativement bien couverts, mais les opérations de remboursements sont fastidieuses. Là encore peu d'assurances privées et les débours personnels représentent plus des deux-tiers de la facture. Pour les grands malades chroniques, le ministère de la Santé assure le recouvrement des frais de médication.

4.3.Principaux problèmes du secteur de la santé

De l'absence d'une stratégie publique bien définie au financement erratique des soins, en passant par la mauvaise gestion des structures d'accueil, l'inadaptation des ressources humaines, le suréquipement hospitalier, le gaspillage des organismes publics de couverture ou l'insuffisance d'une éthique professionnelle, les problèmes relevés dans le secteur de la santé sont multiples et diversifiés.

Les différentes composantes de cette problématique peuvent être réparties en deux groupes. Le premier concerne l'organisation et la gestion des structures et des prestations, alors que le second est liée au financement des charges sanitaires. On y ajoutera les contraintes globales économiques et sociales.

4.3.1.Les difficultés de l'organisation et de la gestion:

Le premier aspect de ces difficultés résulte de la faiblesse des structures publiques et de leur dégradation au cours des longues années du conflit. Cette régression ne touche pas uniquement le secteur public, mais marque aussi les institutions privées.

On notera plus particulièrement :

- La faiblesse et l'éclatement des structures hospitalières et médicales du secteur public, ainsi qu'un affaiblissement de la gestion centrale du ministère de la Santé et l'absence de coordination entre les différentes régions et services. Les gaspillages qui en résultent sont trop coûteux en cette période de déficits budgétaires chroniques.
- La prédominance totale du secteur privé sur les services de santé, accompagnée d'un grave recul des systèmes de contrôle publics, aussi bien au niveau des autorisations de pratique ou d'évaluation, qu'à celui de la limitation des dépenses et de la préservation des droits et intérêts des patients et citoyens.
- L'environnement excessivement concurrentiel du secteur privé de la santé, entraîne un suréquipement médical qui se traduit lui aussi par des gaspillages. La rentabilisation des équipements peut déboucher sur un alourdissement non justifié de la facture sanitaire.
- La redynamisation du rôle du ministère de la Santé, nouveaux hôpitaux publics, bureaux de médicaments, etc. sans une planification sanitaire claire, et une connaissance précise des besoins et des capacités humaines et matérielles dans le secteur.
- L'insuffisance de la réglementation et l'absence de toute modernisation des lois du système sanitaire définissant les devoirs et les obligations de tous les intervenants.

- L'allocation de la totalité des dépenses publiques et privées aux frais de traitement en quasi totalité effectués par le secteur privé - au détriment des activités de prévention et d'information sanitaire.
- Une multiplicité des origines de formation des ressources humaines, aussi bien pour les médecins que pour l'ensemble du corps soignant, et la diversité de leurs capacités scientifiques et techniques mal définies. S'y ajoute le manque de critères aussi bien pour l'autorisation que pour la poursuite de l'exercice.
- Le manque de gestionnaires et de méthodes de tarification rationnelles notamment pour l'hospitalisation. La comptabilité analytique et les contrôles de gestion sont peu appliqués dans les hôpitaux libanais.
- La faiblesse et le manque de structures sociales globales, couplés à l'absence de coordination entre les différents organismes et responsables concernés par ce secteur, aussi bien sur le plan gouvernemental, syndical ou institutionnel.
- La faiblesse de la formation et de l'information sanitaire chez les individus et la négligence des problèmes sanitaires.

4.3.2. Insuffisances et gaspillages financiers

L'ampleur des charges hospitalières et sanitaires, ainsi que les gaspillages liés à l'action de l'Etat dans ce domaine, posent de graves problèmes aux différents agents et assombrissent l'environnement social au Liban. Théoriquement, les besoins sanitaires lourds, de la quasi totalité de la population sont couverts par l'une des multiples sources de financement disponibles. Dans les faits il en est différemment et l'accès au système ne lève pas les nombreuses incertitudes.

4.3.2.1. Les gaspillages publics

Les gaspillages publics en matière de santé sont liés à de nombreux facteurs.

En premier lieu on mentionnera la gestion directe des structures dépendantes de l'Etat, plus particulièrement les hôpitaux et les dispensaires. Bien avant les événements de 1975-1990, ces institutions avaient une très faible productivité, une mauvaise image de marque et un coût de fonctionnement excessivement élevé. Les choses se sont dégradées encore plus au cours des années de crise, et elles ont pratiquement abouti à la suspension des prestations, mais pas à celles des dépenses.

Les mauvaises performances sont principalement liées aux ingérences et interventions politiques, ainsi qu'à la faiblesse des rémunérations et au manque de motivation dans ce secteur. L'Etat a

souvent été mauvais gestionnaire économique, mais plus particulièrement dans le domaine de la santé.

La réhabilitation et le développement du parc hospitalier public, dans le cadre du plan de reconstruction “Horizon 2000” inquiètent les spécialistes qui y voit là une source de gaspillage excessivement dangereuse, notamment en l’absence d’une réforme administrative.

En fait, le secteur public se propose d’être un concurrent pour le secteur privé, mais en s’arrogeant le droit de faire des pertes, rompant ainsi les règles du jeu du marché concurrentiel.

Deuxième source de gaspillage au niveau des dépenses publiques de santé : la multiplicité des organismes publics de couverture de frais. De la CNSS au ministère de la Santé en passant par la Coopérative des forces armées, la Coopérative des fonctionnaires, la Caisse mutuelle des enseignants de l’Université libanaise ou celle des juges, les organismes de paiement sont multiples. Cette pléthore d’intervenants se traduit par la multiplication et l’alourdissement des charges de fonctionnement et par de nombreuses fuites. Ces dernières sont d’autant plus graves que ces institutions ne sont pas doté de structures de contrôle.

En troisième lieu, on notera les méthodes de remboursement des frais de santé aux institutions privées, qui poussent certains établissements à gonfler leurs prestations pour compenser la faiblesse des tarifs ou les retards de paiements. Là encore les trafics d’influence et les ingérences politiques amplifient les mouvements de fraudes.

La générosité de certaines couvertures publiques constitue la quatrième source de gaspillage des deniers publics dans le domaine de la santé. En effet, l’Etat s’est porté garant de couvrir la totalité des frais de certains actes chirurgicaux lourds. Cette pratique s’est automatiquement traduite par des abus faute d’une moralisation. En effet, si le patient ne participe pas à la facture, les risques d’une surconsommation sont là, surtout si l’on dispose des entrées politiques nécessaires.

En fait, ce constat de surconsommation, faute de non-moralisation des risques, s’étend à l’ensemble des prestations couvertes par les organismes de remboursement, et reste à l’origine de la faiblesse des tarifs conventionnés. C’est ainsi, qu’au lieu d’améliorer les tarifs conventionnés, les organismes publics de couverture ont relevé le plafond des remboursements. Les patients n’ont guère profité de cet élan de générosité, puisqu’ils sont obligés de compenser eux-mêmes les écarts de prix entre les tarifs réels et les tarifs conventionnés. Là encore, les interventions politiques et les amplifications artificielles des prestations sont de mises.

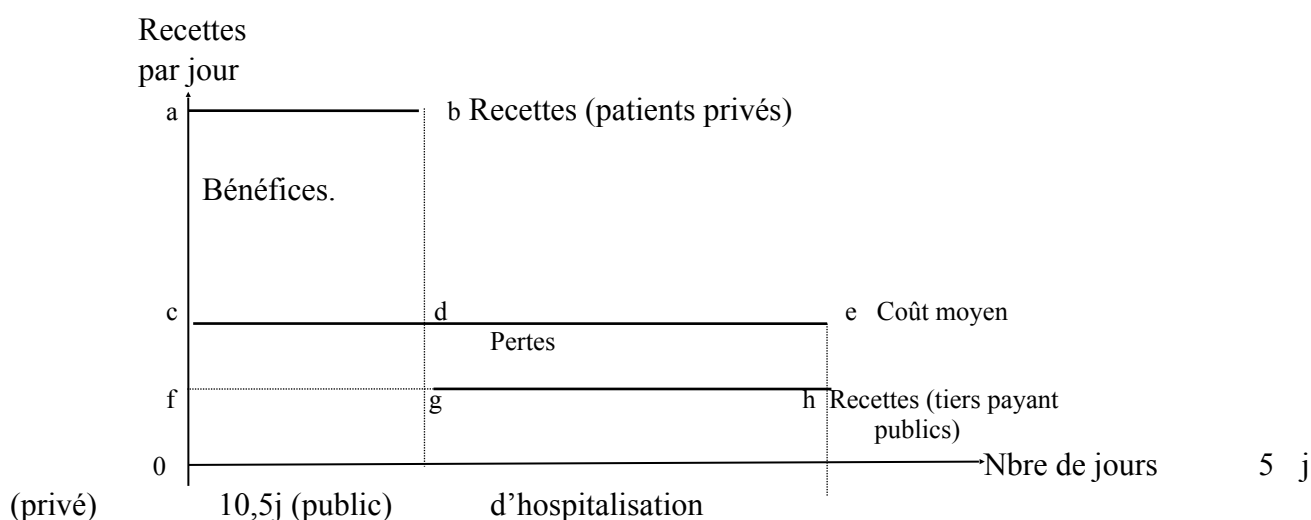
4.3.2.2. Les limites du secteur privé

Malgré la multiplication des organismes publics de remboursements et malgré l’ampleur des dépenses budgétaires allouées à la santé, et sans oublier le niveau élevé des charges sociales, on constate que la couverture publique des risques de santé est très insuffisante pour reconforter les agents qui en dépendent.

Les couvertures privées offrent de ce fait même des solutions de rechanges séduisantes, auxquelles ont eu recours les Libanais pour s'assurer contre les risques sanitaires, et plus particulièrement l'hospitalisation. Nombreux sont les employeurs qui offrent eux-mêmes ces couvertures à leurs salariés, en supplément de la couverture CNSS.

La progression des primes relatives à cette branche, dont la part frôle aujourd'hui la barre des 60 % du chiffre d'affaires global des compagnies d'assurances, traduit l'importance de cette couverture pour les patients libanais. On compte à l'heure actuelle un peu moins de 200.000 contractants privés d'assurance hospitalisation couvrant plus de 430.000 personnes.

L'engouement pour cette formule ne doit pas cacher ses limites. En effet, les compagnies d'assurances privées sont elles mêmes souvent menacées par des taux de sinistralité très élevés et revoient régulièrement leurs primes à la hausse. Par ailleurs, les plafonds que sont obligées de mettre ces compagnies excluent les cas médicaux les plus lourds, nécessitant généralement une intervention de la collectivité.



La tendance actuelle du financement de l'hospitalisation se traduit par un séjour plus long des malades couverts par les organismes publics pour des remboursements insuffisants, alors qu'inversement, le séjour des malades privés se réduit.

Ainsi, le remboursement des frais d'hospitalisation par le secteur public laisse une marge négative (c f h e) pour les hôpitaux qui doit être compensée par les bénéfices assurés par les malades privés(a b d c).

L'augmentation des coûts de l'hospitalisation et la propension à la réduction des paiements des malades privés, notamment ceux couverts par les assurances privées, réduit de plus en plus la marge de manoeuvre des hôpitaux. Une amélioration des tarifs et des remboursements publics est nécessaire.

4.3.3. Les contraintes globales

En plus des problèmes liés au fonctionnement même du système et de son financement, le secteur de la santé est soumis à des contraintes globales, sur lesquelles on n'a souvent pas prise et qui dépassent les prérogatives des responsables et des intervenants dans ce domaine.

A ce titre on évoquera :

- La faiblesse du taux de salarisation de la main d'oeuvre active et l'absence de charges sociales obligatoires pour les opérateurs indépendants. Cette absence de couverture est encore plus pénalisante en période de crise et de difficultés économiques. Le déséquilibre de la répartition des revenus accentue l'incertitude pour les ménages à faibles revenus.
- La dégradation de l'environnement sanitaire avec :
 - * l'accumulation des détritux, suite à l'affaiblissement des moyens de collecte et de traitement des déchets solides,
 - * la pollution de l'eau avec la dégradation des réseaux de distribution et l'augmentation des parasites dans les sources.
 - * la non-existence de réseaux de collecte des eaux usagées pour 75 % des logements, et le mauvais état des réseaux existants,
 - * l'absence du contrôle public sur les produits alimentaires utilisés et consommés, locaux ou importés,
 - * l'augmentation des déchets industriels toxiques - voire même leur importation directe - la pollution de l'air générée par des parcs industriels et automobile anciens et mal entretenus, et la destruction des espaces verts.

4.4.Objectifs et Recommandations

Les objectifs et les recommandations dans ce secteur doivent être sérieux en fonction des priorités et des possibilités de financement privées et collectives. Certains principes de base doivent être respectés pour éviter les dérives et les contres-effets des mesures prises.

On veillera tout particulièrement à :

- ne pas briser la solidarité sociale existante sur ce plan. En effet, les apports de la famille, des assurances complémentaires, de la générosité caritative, ou du paternalisme de l'employeur, ne doivent pas être remplacés par un système collectif généralisé.
- ne pas remettre en cause le système privé de la santé actuel qui s'appuie principalement sur les lois du marché. Assurer la transparence de l'exploitation du secteur hospitalier. Des garde-fous et des règles déontologiques doivent être établis, sans pour autant inhiber le système. Malgré les risques d'une santé à plusieurs vitesses, on maintiendra la classification des prestations, médicales et surtout hospitalières, qui en fait se traduit en un bénéfique transfert de charges des personnes aisées - en principe les admis de la première classe - vers les personnes à faibles revenus occupants les classes inférieures.
- ne pas alourdir les charges des entreprises, qui en aucun cas ne doivent supporter les frais sanitaires de la collectivité.

4.4.1.Rationalisation de la gestion

Les recommandations de redressement du secteur de la santé passent en premier lieu par une rationalisation de la gestion et par un souci de réduction des gaspillages. Cette priorité est d'autant plus justifiée que les pouvoirs publics sont massivement impliqués dans ce secteur.

A ce sujet il conviendrait de :

- Centraliser les dépenses publiques de couverture des frais sanitaires de base auprès d'un seul organisme. Les compléments de dépenses peuvent dépendre de mutuelles ou de coopératives.
- Réorganiser et moderniser la structure administrative du Ministère de la Santé de façon à lui permettre d'améliorer sa productivité et de la réorienter vers la planification et le contrôle du secteur sur le plan national.
- Le Ministère de la Santé n'assumera pas à lui tout seul le rôle de gestionnaire direct de services de santé, qu'il tient actuellement, pour reprendre celui de contrôleur, de planificateur, et de programmeur des plans de prévention sanitaire.
- C'est pourquoi il est nécessaire de mettre sur pied les méthodes de gestion des nouveaux projets de développement de l'infrastructure hospitalière publique. En effet, et avant une

modernisation générale des structures publiques, il est serait inutile et très coûteux de confier à des services étatiques la gestion de structures de santé. Gaspillages et mauvais rendements seront immanquablement au rendez-vous.

- On pourrait éventuellement accorder aux institutions hospitalières publiques existantes, ou en cours d'exécution, une autonomie de gestion en collaboration avec les établissements universitaires liés à la formation des ressources humaines dans ce domaine .

Les difficultés rencontrées par les responsables du ministère de la Santé pour créer le Bureau national du médicament, témoignent des obstacles à surmonter dans l'environnement administratif et politique actuel. Les problèmes seront décuplés en phase de fonctionnement.

Le Liban n'est pas le seul à affronter de telles difficultés. Depuis 4 ans la Jordanie n'arrive pas à assurer un fonctionnement satisfaisant de son Bureau des médicaments, projet massivement appuyé par le souverain hachémite lui-même. Les grands pays occidentaux, se heurtent eux aussi à leurs déséquilibres sanitaires et la cote politique des dirigeants est souvent menacé par les réformes de leurs structures de gestion de santé.

- Plaider en faveur du maintien du caractère privé accentué du secteur de la santé, ne s'inscrit pas dans une optique de défense d'intérêts de classe et ne signifie point un retrait ou un abandon du rôle public en la matière. Mais compte tenu des contraintes auxquelles sont soumis les pouvoirs publics en matière de gestion de la santé, l'Etat devrait concentrer ses efforts au niveau de l'orientation, du contrôle et de la gestion financière.

On notera tout particulièrement :

- une bonne connaissance des réalités du terrain. Les statistiques sanitaires, et plus largement sociales, font défaut sans une bonne connaissance du terrain les gaspillages ne peuvent être réduits.
- la protection des patients de tout abus de la part des prestataires de services sanitaires. Les accusations de la rumeur publique portées contre les hôpitaux, les médecins ou les distributeurs des médicaments, sont souvent infondées ou exagérées. Néanmoins, il convient de veiller à un strict respect des engagements dans ce domaine. Tout abus professionnel ou négligence seront clairement sanctionnés. Les "arrangements" ne peuvent être tolérés en matière de santé.
- l'orientation du secteur pour réduire les risques de suréquipement. Cette action ne doit point être obligatoire au risque de se transformer en une nouvelle source de trafic d'influence et de corruption
- la lutte contre les surfacturations, les fuites et les gaspillages s'inscrira elle aussi en priorité, mais l'état actuel de l'Administration publique libanaise ne laisse pas de grands espoirs sur les résultats. C'est pourquoi, on se contentera pour le moment de réduire les ambitions dans ce domaine à une limitation des sources de gaspillages. Une centralisation des organismes de remboursement ira dans ce sens.

4.4.2.Financement des dépenses de santé

L'une des solidarités sociales prioritaires, nécessaires à la refonte de l'unité nationale, passe par le financement des dépenses de santé. L'action dans ce domaine n'est pas uniquement ponctuelle et s'étale dans le temps.

A terme il s'agit de développer un système de couverture sociale minimale regroupant la totalité des Libanais, financé par les capacités nationales dans un cadre de solidarité mutuelle. A priori, ce système s'appuiera sur les structures de la Caisse nationale de la sécurité sociale et des autres organismes d'assurance sanitaire dans le secteur public. Il devra spécifier les droits et les responsabilités de tous les ministères, les organismes et les institutions concernés par les services sociaux.

4.4.3.Réduction et maîtrise des coûts.

L'action dans ce domaine s'articule autour de deux axes:

- Premièrement, maîtriser les coûts par une bonne gestion analytique afin de déterminer les charges d'exploitation d'une journée médicale, ou des actes chirurgicaux qui y sont liés.
- Deuxièmement, maintenir la qualité, notamment avec la redéfinition des standards et des méthodes de contrôle. La compétitivité ne devra pas se faire au détriment de la qualité. Sur ce plan, une vision régionale est à prendre en compte.

La rationalisation du secteur de la santé passe par une réduction des gaspillages et des fuites. A plus long terme il s'agit de dégager une politique de santé qui assurera aux citoyens un minimum garanti pour éviter toute exclusion. Le financement ne devrait pas être uniquement supporté par les agents productifs, employeurs et salariés, mais s'étendre aussi à l'ensemble de la Nation : charges sociales et impôts assureront le financement de la facture de santé.

L'action immédiate dans ce domaine ne suppose uniquement une simple centralisation des organismes de couverture pour les prestations de base, mais aussi une révision des tarifs conventionnés des prestations.

Cette remise à niveau des tarifs devrait profiter en premier aux salariés supposés être couverts par les cotisations sociales versées.

En effet, depuis quelques années, les services de la Caisse nationale de sécurité sociale, assurent une collecte relativement satisfaisante des charges sociales. Pour les trois branches les cotisations effectivement versées ont atteint 291 milliards de livres en 1995. Quoi de plus normal que les salariés en tire en premier les profits. Or, on constate que faute de tarifs

suffisants, les prestataires refusent d'accueillir les patients couverts par la CNSS, ou exigent des paiements complémentaires. Ces compléments sont assurés directement par les patients ou par les compagnies d'assurances privées.

Les réajustements des tarifs permettraient de réduire les taux de remboursement trop généreux. En effet, et pour éviter tout emballement de la consommation médicale, il est nécessaire de maintenir les paiements de forfaits et de tickets modérateurs. La participation des patients au règlement d'une partie de leur facture limitera inmanquablement la consommation des prestations de santé.

Si les forfaits exigés sont lourds, notamment pour les personnes à faibles revenus, l'assuré pourrait avoir recours à d'autres modes d'assistance, comprenant aussi bien les mutuelles, que les organisations caritatives ou les aides sociales familiales ou même patronales. Ces avantages seraient réservées en priorité aux grands malades et aux actes lourds.

4.4.4.Comment financer la facture de santé ?

Une simulation d'un modèle de couverture pourrait nous permettre de mesurer la dimension de l'effort financier à fournir pour la facture de santé au Liban.

Les données estimatives de l'exercice 1995 nous donnent des charges de santé de l'ordre de 700 à 750 millions de dollars pour les différentes prestations. La répartition étant de 50 % pour les dépenses d'hospitalisation 30 % pour les médicaments et 20 % pour les soins ambulatoires (visites de médecins et examens externes).

Si nous retenons une facture de 750 millions de dollars en 1996, comment pourrait-on la financer ?

Avec des écarts et des différences par chapitre, on estimera qu'en moyenne ces dépenses seront couvertes à hauteur de 50 % par les cotisations sociales, les apports publics et les mutuelles, à 30 % par les débours personnels, les aides familiales ou caritatives et à 20 % par les assurances privés.

Les apports d'origine collective sont estimés à 375 millions de dollars dont 20 % (75 millions de dollars) pris sur le budget général de l'Etat, 70 % (262 millions de dollars) par les cotisations maladie des salariés, et 10 % (37,5 millions de dollars) par les mutuelles.

En supposant 300.000 salariés dans le secteur privé et 150.000 salariés dans le secteur public, la charge moyenne par salarié pour atteindre les 262 millions de dollar serait de 583 dollars par salarié et par an. En y ajoutant 25 % de frais de gestion cette charge passe à environ 730 dollars par an. Ce dernier chiffre représenterait 16 % du double du salaire minimum annuel (300.000 LL x 12 mois).

L'effort de cotisation serait supporté à 75 % par l'employeur et à 25 % par le salarié. La répartition actuelle étant de 80 % et 20 % respectivement.

Ces taux de financement ne nous éloignent pas des réalités observées actuellement. Il s'agit donc de rationaliser les données actuelles et d'assurer une meilleure gestion pour aboutir une couverture satisfaisante de l'ensemble de la facture de santé.

Il est bien évident que cette approche est loin d'être suffisante et des corrections doivent être entreprises pour mieux répartir les efforts. Ainsi, l'apport personnel par rapport à l'ensemble des charges supportées, peut être relativement plus élevé pour les prestations peu coûteuses (médicaments ou consultations), alors qu'à l'inverse il sera plafonné à des taux réduits pour les actes les plus chers.

PROJECTIONS DE FINANCEMENT DE LA FACTURE DE SANTE

	EN % DU TOTAL	CHARGES HOSPITALISATION	EN % DU TOTAL DU CHAPITRE	CHARGE S SOINS AMBULATOIRES	EN % DU TOTAL DU CHAPITRE	CHARGES MEDICAMENTS	TOTAL	EN % DU TOTAL DES DEPENSES
FINANCEMENT PERSONNEL + AIDES	25.0%	93,750	35.0%	61,250	35.0%	70,000	225,000	30.0%
FINANCEMENT PUBLIC OU COLLECTIF	50.0%	187,500	50.0%	87,500	50.0%	100,000	375,000	50.0%
FINANCEMENT ASSURANCES PRIVEES	25.0%	93,750	15.0%	26,250	15.0%	30,000	150,000	20.0%
TOTAL PAR CHAPITRE	100.0%	375,000	100.0 %	175,000	100.0 %	200,000	750,000	100.0%
En % DU TOTAL DES SOINS		50 %		23 %		27 %	100 %	

TOTAL FINANCEMENT PUBLIC ET COLLECTIF	375,000
BUDGET GENERAL 20 %	75,000
COTISATIONS CNSS 70 %	262,500
MUTUELLES 10 %	37,500

N O M B R E T O T A L D E S S A L A R I E S	450,0 00
S E C T E U R P U B L I C	150,0 00
S E C T E U R P R I V E	300,0 00

PART EMPLOYEUR DANS COTISATION MALADIE	75.0%
PART SALARIE DANS COTISATION MALADIE	25.0%

	TOTAL	EMPLOYEUR	SALARIE
CHARGES HOSPITALISATION CNSS/ SALARIE ET PAR AN Y COMPRIS 25 % DE FRAIS DE GESTION - EN USD -	729	547	182
<i>EN % DE DEUX FOIS LE SALAIRE MINIMUM ANNUEL 300.000LLx12</i>	16.00%	12.00%	4.00%
CHARGES HOSPITALISATION MUTUELLES / SALARIE ET PAR AN Y COMPRIS 25 % DE FRAIS DE GESTION - EN USD -	104	78	26
<i>EN % DE DEUX FOIS LE SALAIRE MINIMUM ANNUEL 300.000LLx12</i>	2.29%	1.71%	0.57%

4.4.5.La concertation paritaire

La réflexion sur l'organisation et le financement du secteur de la santé, imposent une concertation régulière et exhaustive entre les différents partenaires et intervenants. Les centrales ouvrières, les employeurs, les dirigeants sociaux, les représentants professionnels des différents corps de la santé, et bien sûr les pouvoirs publics, se doivent de rechercher ensemble un équilibre dans ce domaine.

La gestion paritaire de la CNSS peut constituer une base pour cette concertation. C'est pourquoi il convient de renforcer cet aspect de la gestion de la Caisse, qui a souvent été négligé, laissant la place à un arbitrage public lourdement chargé d'arrières pensées politiques.

La solidarité nationale que l'on souhaite étoffer par une politique de santé éclairée, ne peut être que renforcée par le dialogue entre les différents partenaires sociaux. Le pouvoir politique ne doit pas se contenter de trancher les différends entre les employeurs, les salariés ou les représentants professionnels, mais encourager le dialogue entre les différentes parties pour assurer un meilleur équilibre de la répartition des richesses nationales.

4.5.Réformes sectorielles générales

Les ajustements des déséquilibres de gestion et le rééquilibrage du financement ne suffisent pas à mettre le secteur de la santé à l'abri de crises profondes futures. L'exemple des pays développés est là pour nous mettre en garde contre les dérives du système. Pour beaucoup de spécialistes, il n'y aura jamais de solutions définitives dans ce domaine et le but principal devrait être une bonne gestion des crises.

Cependant certaines précautions doivent être prises, surtout que les besoins dans ce domaine iront en grandissant. En effet, le vieillissement progressif de la population libanaise ne manquera pas d'alourdir fortement la facture de la santé dans les années qui viennent. Les gaspillages, les négligences et même les générosités d'aujourd'hui risquent d'être trop coûteux à long terme.

Les principales réformes à introduire concernent :

- Le développement d'une politique de santé qui ne s'appuiera pas uniquement sur une stratégie curative, mais développera des systèmes de préventions et de prévisions. Le ministère de la Santé aura un rôle majeur dans ce domaine.
- L'intégration des besoins du développement sanitaire dans l'ensemble des besoins sociaux, économiques et culturels et basés sur la solidarité sociale.
- Un suivi continu des besoins de santé, aussi bien au niveau des structures matérielles que des hommes, et ce pour éviter les suréquipements et les déséquilibres de formation. Cet objectif sera atteint par une autorégulation et des consultations intersectorielles. Les pouvoirs publics ne disposent pas des moyens humains et matériels pour arbitrer. D'ailleurs, une gestion saine et moderne s'appuie sur ce principe d'autorégulation.

L'harmonie recherchée tiendra compte d'une répartition spatiale équilibrée et d'une couverture satisfaisante de l'ensemble des besoins de santé. Il ne s'agira pas d'interdire certains investissements ou d'imposer des quotas de formation par spécialité, mais d'orienter et d'introduire quelques limites, en concertation avec les professionnels et les partenaires sociaux, sans pour autant entretenir les corporatismes. La liberté d'entreprendre doit être aussi garantie dans le secteur de la santé.

- Une coordination avec les instances internationales et l'encouragement des coopérations bilatérales pour enrichir les capacités du secteur de la santé au Liban, dans ce secteur. Le Liban pourrait avoir un rôle régional certain dans ce domaine.
- La modernisation des systèmes de gestion des structures sanitaires publiques, notamment la CNSS, y compris l'introduction des équipements et techniques nouvelles à côté d'une formation adaptée des ressources humaines.

- Une simplification des procédures de remboursements. Les assureurs privés peuvent servir d'exemple en la matière. Une sévérité exemplaire serait retenue contre les contrevenants et les fraudeurs, internes et externes, y compris le personnel médical de connivence. L'introduction de la carte médicale, pourrait faciliter les tâches de gestion.

5.L'EDUCATION.

Le secteur de l'éducation a été fortement affecté par les événements politiques et la crise économique des années 1975-1990. L'occupation d'écoles, l'émigration d'élèves et d'enseignants, la suspension des cours, la démotivation des enseignants, le laxisme de gestion et la non-révision des programmes, ont été à l'origine d'une détérioration des structures et de l'organisation de l'enseignement dans toutes ses phases.

L'impact de ces événements a été beaucoup plus négatif sur le secteur public de l'enseignement que sur le secteur privé, qui lui, a bénéficié d'une souplesse et d'une capacité d'adaptation plus importante malgré la très forte baisse des revenus des ménages et la forte hausse du coût de l'enseignement privé. Ceci est facilement justifiable par la forte dégradation du niveau de l'enseignement public, souffrant d'une mauvaise répartition des effectifs enseignants, de l'absence du contrôle du ministère de l'Education et de la baisse de la qualité de formation, en liaison avec celle de la baisse des salaires.

De la gestion de l'enseignement, à l'infrastructure des établissements, passant par des programmes vétustes, des problèmes de financement, un manque de coordination et un mauvais contrôle, la situation actuelle de l'enseignement au Liban n'est pas très flatteuse.

Les problèmes sont nombreux et touchent toutes les phases de l'enseignement. Certains sont communs à tout type d'établissement, tel le financement, la gestion etc. D'autres sont par contre spécifiques à chacune des catégories: l'enseignement général, les établissements d'enseignement technique et professionnel et les établissements supérieurs.

Souhaitant une adaptation plus rapide et plus efficace, le gouvernement introduit en 1993 une réforme au niveau de la structure officielle de l'enseignement. Le ministère de l'Education fut scindé en trois ministères bien distincts, chacun s'occupant d'un type spécifique d'enseignement:

- * le ministère de l'Education nationale, de la jeunesse et des sports: son rôle est d'établir les politiques et les programmes éducatifs au niveau de l'enseignement généralisé.

- * le ministère de la Culture et de l'enseignement supérieur: contrôle l'Université Libanaise, valide les diplômes des institutions privées d'éducation supérieure, accorde des licences aux nouvelles universités et oriente les programmes de l'enseignement supérieur.

- * le ministère de l'Enseignement technique et professionnel: chargé des écoles et institutions d'enseignement technique.

Cette réforme n'a eu que de très faibles effets et on est encore loin des objectifs annoncés. Les tâches des nouveaux organismes n'ont pas été précisées, et certains ne disposent pas encore des

locaux ou des effectifs alloués. La coordination est très embryonnaire. Problème d'autant plus grave que ces ministères sont supposés collaborer avec d'autres organismes ou commissions locales ou étrangères, tel le Centre de Recherche et de Développement Pédagogique (C.R.D.P.), le C.D.R ou encore L'UNESCO, etc.

...Avec le retour à la stabilité aussi bien économique que politique, des résolutions générales ont été prises, mais leur impact réel reste très timide.

5.1.Stratégie et objectifs.

Pour le R.D.C.L., une bonne qualification et une formation adéquate des ressources humaines sont gage de productivité élevée et d'assurance contre le chômage et le sous-emploi. De ce fait, le redressement du secteur de l'enseignement doit constituer l'une des priorités des plans de développement.

Cette tâche s'appuie sur trois axes principaux:

la réhabilitation des structures: bâtiments, les programmes les enseignants.

L'adaptation au marché du travail, avec programmes modernes, diversification et encouragement des écoles techniques et de la formation scientifique.

La réduction des gaspillages au niveau du financement.

...La mise en marche du projet de développement et la réalisation de chacun de ces trois objectifs devra nécessairement s'accompagner de certaines constantes:

Assurer une meilleure redistribution des ressources affectées aux organismes publics de l'enseignement pour permettre l'accueil d'un nombre supérieur d'élèves. Le transfert d'élèves du secteur privé vers le secteur public entraînera une diminution du budget d'enseignement des ménages. Cette opération est d'autant plus recommandée que les structures d'accueil du secteur public sont sous utilisées. Les coûts de ce transfert d'effectifs seront relativement limités.

L'optique de long terme des ajustements. L'action dans ce domaine ne saurait se contenter de mesures immédiates et devrait être conçue sur une longue période.

La nécessité d'une modernisation des programmes et des structures et la mise en place de mécanismes de révision permanents tant au niveau des structures qu'à celui des enseignants.

Le contrôle de toute dérive financière publique ou privée. Les réformes seront principalement financées par une réduction des gaspillages et une meilleure allocation des fonds.

Le maintien de la diversité de l'enseignement entre secteur public et privé. Si les sensibilités doivent être ménagées, il faut éviter les excès et les dégradations qualitatives des programmes.

La reconsidération continue et régulière des plans de l'enseignement en fonction de l'évolution des besoins du marché du travail. La formation continue et les recyclages seront massivement introduits. Cette liaison pratique entre le marché de l'emploi et l'enseignement ne doit pas occulter les aspects culturels de la formation des hommes.

Le souci d'un renforcement de la solidarité et de l'unité nationale par le biais de l'enseignement, mais sans uniformité des programmes ou des décisions pédagogiques. Laisser à chaque centre de décision ses pouvoirs et son indépendance, mais garder un contrôle continu sur leurs actions.

5.2.Dimension de l'enseignement général.

L'enseignement général constitue le noyau du système éducatif libanais. L'importance de ses effectifs, la longévité et la diversité des cycles, et la multitude des établissements font qu'il reçoit la plus grande partie du financement et focalise l'essentiel de l'action publique. Ceci ne veut pas dire que ce type d'enseignement se porte bien. Au contraire, comme partout ailleurs, trouver des solutions devient de plus en plus urgent.

5.2.1.Réhabilitation des infrastructures scolaires.

5.2.1.1.Redéploiement géographique et sectoriel des écoles.

- Bien que le nombre des établissements de l'enseignement général se soit maintenu au niveau des 2.500 unités entre 1975 et 1995, ce nombre est jugé excessif notamment dans le secteur public en raison de la chute du nombre d'élèves. On comptabilisait en 1993-94 quelques 250.000 élèves pour près de 1300 établissements dans l'enseignement général public, alors qu'en 1973-74 on avait 320.000 étudiants pour environ 1400 écoles. Cette distorsion est encore plus marquée au niveau des cycles complémentaires où la moyenne élèves/école passe de 171 en 73-74 à 113 en 1994-95.
- En fait, depuis les années 70, les effectifs scolaires totaux avaient augmenté à un rythme régulier de 2% par an avant d'amorcer en 81-82 un mouvement de baisse qui persista pendant les dix années suivantes: les effectifs de 1992 étaient de 8 % inférieurs à ceux de 1982. Des corrections sensibles sont observées à partir de 1993 et le nombre d'élèves inscrits en 1994/95 s'élève à 800.000 environ. Ces variations, en dents de scie, sont principalement dues aux flux et reflux de la population libanaise étroitement liés à la situation politique du pays. Les pertes d'effectifs sont très sensibles dans le secteur public.
-
- C'est l'école privée qui tire profit de la chute des effectifs publics, puisque les établissements de ce secteur regroupaient 52% du total des élèves de l'enseignement général en 1995 contre 35% seulement en 1973.
- Pour autant, le secteur privé n'est pas à l'abri des déséquilibres observés dans le public, puisque là aussi les établissements scolaires se sont multipliés sans aucune planification préalable. Cette augmentation désordonnée est d'autant plus inquiétante qu'un grand nombre d'écoles ont été ouvertes pour des raisons politiques ou religieuses. En effet, l'autorisation d'exploitation d'établissements n'obéit pas à des réglementations strictes de contrôle de qualité, de standardisation, ou de financement.

- L'augmentation rapide du nombre des écoles est non seulement mal adaptée, mais s'est aussi faite sans tenir compte des exigences modernes de l'enseignement. Les locaux utilisés sont généralement destinés à l'habitation des ménages et ne répondent pas aux besoins et normes scolaires. Ces établissements manquent donc d'espaces spécialisés, facteur contribuant encore plus à la baisse du niveau d'enseignement. En fait, on se retrouve aujourd'hui avec une très grande discrimination au niveau des établissements et avec un classement social des écoles. Certains établissements phares concentrent l'essentiel de la demande, mais leur capacité d'absorption étant limitée, la frustration est très grande pour les parents n'ayant pas pu y faire admettre leurs enfants. Les frais de scolarisation se trouvent amplifiés par cette polarisation.

5.2.1.2. Rationalisation des ambitions.

Face à cette situation, l'Etat a décidé le principe d'un plan de regroupement des écoles publiques. Ce plan suppose une amélioration de l'infrastructure et une réduction des budgets de location des bâtiments scolarisés actuels. Adopté dans le plan "Horizon 2000" ce projet prévoit la réhabilitation ou la construction de 1.826 établissements scolaires moyennant un coût de 1.320 milliards de dollars américains.

Ce plan étant fort coûteux, le gouvernement se trouve actuellement dans l'impossibilité de le mettre en application. Il est donc nécessaire de le réviser à la baisse. Ce faisant, il faudrait commencer par:

1. Emettre une carte géographique des écoles existantes dans le but de déterminer la densité du réseau scolaire et planifier les besoins exacts. A la lumière de cette carte, on comprendra mieux la nécessité ou non d'étendre le réseau scolaire, surtout dans les régions rurales et périphériques.
2. Prendre en compte l'existence dans certaines régions d'écoles privées lors de la planification du redéploiement. La priorité sera donnée aux régions où il n'y a ni école publique ni école privée.
3. Fixer des priorités, c'est-à-dire segmenter le plan en distinguant les étapes les plus pressantes et les réformes possibles actuellement en fonction des besoins des objectifs et des moyens. Une procédure pragmatique consisterait à réduire les coûts de ce plan à 1 milliard de dollars répartis en tranches de 100 millions de dollars par an. Il est certain que cet objectif de compression peut paraître simpliste, mais il nous semble qu'il serait très utopique de croire que l'investissement à long terme dans l'enseignement général puisse dépasser l'enveloppe de 100 millions de dollars par an dans la situation actuelle du Trésor libanais.
4. Réduire le nombre des établissements ouverts pendant la guerre sans aucune planification aidera à minimiser les investissements de base. Limiter donc le nombre d'écoles publiques et redéployer progressivement les effectifs de façon plus efficace. Des formules

d'accompagnement au niveau des transports peuvent être envisagés, si l'on décide de regrouper les élèves de plusieurs communes sur un même site.

5. Structurer l'éducation en tenant compte de la répartition des effectifs par cycle. En effet, le Liban s'oriente vers un tassement des cycles primaires et une augmentation des cycles complémentaires et surtout secondaires. En 1973, les effectifs des cycles complémentaires et secondaires s'élevaient à 27%, en 94, cette proportion est passée à 35%. La planification de l'éducation devrait se faire en conséquence de ce glissement.
6. Préciser les normes d'ouverture des établissements afin d'éviter les institutions à but politique ou de prosélytisme. Toute volonté d'ouverture d'un centre éducatif devra se conformer à ces normes généralisées permettant le maintien d'un niveau minimal, aucune exception ne devant être tolérée.
7. Réhabiliter et adapter les structures existantes. Il est vrai que la précipitation dans l'ouverture d'écoles régionales pendant les années de guerre a abouti à l'existence d'un grand nombre d'établissements non conformes et mal adaptés aux besoins pédagogiques. Il n'est pas nécessaire de procéder au remplacement de tous ces établissements. Certains pourraient être réhabilités et réadaptés afin de réduire les besoins d'investissement.
8. Fixer un calendrier pour le déroulement de toutes ces étapes, selon le degré d'urgence de chacune. Veiller à ce que les échéances de ce calendrier soient respectées.

5.2.2. Remise à niveau des structures pédagogiques.

5.2.2.1. Des cycles *mal adaptés*.

- La répartition de la population scolaire est très inégale entre les différents cycles de l'enseignement général.

Globalement, le nombre d'inscrits dans le préscolaire est faible (148.400 élèves en 93-94 soit 19% du total des effectifs scolaires). Contrairement à la tendance dans les pays industrialisés, peu nombreux sont les parents qui jugent nécessaire de commencer l'éducation de leurs enfants à un âge aussi bas.

Le cycle primaire concentre toujours la majorité des effectifs scolaires (près de 47% en 93-94) bien qu'on y ait constaté un abaissement du nombre des inscrits au cours des 20 dernières années.

Le cycle complémentaire a par contre acquis de l'importance depuis le début de la guerre. Le nombre d'inscrits y a augmenté de plus de 15% en vingt ans (171.340 en 73 contre 197.397 en 94) élevant sa part à 26% de l'ensemble des effectifs de l'enseignement général. Cette part reste très faible, car compte tenu de la longueur des cycles, les effectifs du complémentaire

(quatre ans d'études) auraient dû représenter au moins 80% du nombre des inscrits dans le primaire (cinq ans d'études), or les élèves au complémentaire ne représentent qu'un peu plus de la moitié de ceux inscrits dans le primaire. De plus, la pyramide des âges est plus grande à ce niveau qu'à celui des enfants du primaire. De ces résultats, se pose donc déjà le problème de l'abandon et de l'échec scolaire.

Finalement, dans le cycle secondaire, le nombre d'élèves est très faible, on n'y trouve que 64.000 en 93-94. Bien qu'ayant augmenté de 6 à 8% depuis les années 75, ce chiffre reste peu élevé principalement à cause des abandons qui sont de plus en plus fréquents.

- La distribution de ces effectifs entre les secteurs publics et privés s'est elle aussi modifiée durant les années de guerre. Une fois de plus, les fluctuations se sont faites aux dépens du public qui n'a pu maintenir la croissance de ses effectifs que dans le cycle secondaire où le niveau d'éducation était plus ou moins soutenu.

...Au niveau préscolaire, le secteur privé joue un rôle essentiel, et ce, surtout dans les régions urbaines.

...Pour le primaire, les inscriptions dans le secteur public sont passées de 40% à 29% du total du primaire en vingt ans, bien que dans certaines régions telles que la Békaa, l'enseignement public reste dominant.

...Jugeant les cycles préscolaires et primaires moins stratégiques, l'Etat a préféré axer ses efforts sur les autres cycles de l'enseignement scolaire. Ceux-ci allaient donc dans le sens d'un renforcement du complémentaire qui a malgré tout vu ses effectifs reculer de 52% en 73 à 40% en 95 du total des effectifs de ce cycle.

...Enfin, dans le cycle secondaire, l'érosion de la part du secteur public est moins forte étant donné le niveau plus ou moins soutenu de l'enseignement public dans ce cycle. Les écoles secondaires publiques accueillent en 1994-95 40% des effectifs du cycle, contre 45% avant 1975.

...Cela dit, on note une très forte dégradation qualitative tant dans le public que dans le privé, dégradation ressentie à travers les résultats du Baccalauréat: 58% de réussite en 73-74 contre 32% seulement en 91-92.

5.2.2.2.Surnombre des enseignants.

- Malgré la baisse des effectifs scolaires au cours des dernières années, le nombre des enseignants et du personnel administratif n'a cessé de croître depuis vingt ans: de 42.185 en 1974/75, les effectifs passent à 69.084 en 1994-95. Cette croissance s'était accélérée au cours des 6 dernières années, avec une augmentation de 5.749 personnes pour la seule année 1994-95. Cette croissance est très forte dans le secteur public où la majorité des enseignants sont cadrés alors que près de la moitié des effectifs ne le sont pas dans le privé.

A la base de plusieurs problèmes, cette augmentation du nombre d'enseignants, dans le public malgré la baisse du nombre d'élèves, trouve ses causes dans trois sources majeures:

La multiplication géographique des écoles.

L'absence de mobilité des instituteurs pour des raisons de sécurité et de revenus.

L'amplification pour raison de clientélisme politique.

A l'inverse l'embauche dans le secteur privé est liée à la forte progression du nombre des élèves.

Le problème qui se pose est qu'une grande partie du corps enseignant est sous ou pas du tout qualifié, et qu'aucun plan de mise à niveau, de recyclage ou de formation n'est envisagé. Ceci est spécialement mis en évidence dans les écoles publiques qui ont donc un niveau assez bas, d'où la tendance à privilégier le privé dont la situation est un peu moins grave.

Nombre moyen d'élèves par enseignant pour l'enseignement général.				
	1977/78	1981/82	1991/92	1994/95
Public	14,0	10,2	8,2	8,0
Privé subventionné	28,4	27,3	24,6	21,5
Privé non-subventionné	17,8	16,5	15,8	13,2
Total	17,1	14,3	12,7	11,2

- La faiblesse du rapport élèves/enseignant du public, outre qu'il montre l'augmentation démesurée du nombre d'enseignants surtout dans ce secteur, confirme le fait que les Libanais préfèrent inscrire leurs enfants dans des écoles privées, même si le coût des études y est élevé. Par contre, dans le secteur privé gratuit subventionné par l'Etat, ce rapport est le plus élevé, en raison d'une recherche effrénée d'amélioration de la rentabilité.

5.2.2.3. Programmes vétustes.

- Les programmes, ainsi que les manuels que les écoles suivent sont largement dépassés et n'ont pas été révisés ou remis à niveau depuis 1971. Ces retards aggravent les disparités entre l'enseignement scolaire et les réalités du marché. De plus, les exigences académiques perçues actuellement tendent à développer le bachotage, au détriment de l'analyse et de la mise en application des méthodes apprises.
- Le manque d'une politique unique et d'un programme commun rend l'enseignement au Liban difficile à quantifier.
- L'apprentissage des langues reste très faible, notamment dans les écoles publiques. Les établissements privés font des efforts dans ce domaine, mais les résultats ne suivent pas

toujours. Le français reste la langue étrangère dominante, mais l'anglais progresse très fortement.

- La baisse de niveau généralisée a entraîné un nivellement par le bas aussi bien dans le secteur privé que public. Le Baccalauréat libanais a beaucoup perdu de sa valeur, il n'est plus automatiquement reconnu par les facultés étrangères, ce qui explique le retour en force du bac français.
- Le taux d'échec moyen est trop élevé (50% des inscrits dans l'enseignement général), l'abandon devient de plus en plus fréquent, et ceci avant même d'avoir acquis un minimum d'éducation. En effet, d'après une étude publiée par le C.R.D.P., sur 10 élèves qui entrent dans le primaire, seulement 2 sortent diplômés de l'enseignement général, en Terminale. Le système actuel rejette donc de l'école les "retardataires" et les élèves en difficulté au lieu de leur présenter d'autres alternatives.
- Finalement, on note que les besoins futurs ne sont pas pris en considération et qu'il existe un manque de coordination certain entre les orientations académiques et les exigences du marché de l'emploi. L'orientation des jeunes est inexistante et il n'y a pratiquement dans aucun établissement des personnes chargées de cette tâche pouvant éviter une trop forte concentration des effectifs dans un certain domaine d'études, et sur le marché du travail.

5.2.3.Recommandations

1. Assurer l'application réelle de la nouvelle loi qui rend la scolarisation obligatoire jusqu'à douze ans, au lieu de huit précédemment, et ce pour atteindre progressivement les quinze ans moyenne recommandée par les instances internationales. Notons que l'application de cette loi nécessite des enquêtes régulières sur le terrain, ce qui nous permettra aussi d'apprécier le taux réel de scolarisation au Liban.
2. Diminuer le taux d'échec et éviter l'exclusion tout en ne suivant pas la voie du nivellement par le bas. Il ne suffit pas que les écoles mènent leurs meilleurs éléments au bac, mais elles doivent aussi proposer aux élèves en difficultés des voies de formation alternatives, afin de réduire les abandons en cours de cycle. Des cours de rattrapage et même les leçons particulières seraient notamment au moment des grandes vacances.
3. Diversifier les options du Baccalauréat: sciences économiques, administratives, techniques et sociales afin de multiplier les choix aux étudiants.
4. Introduire de nouvelles méthodes et techniques éducatives pour aider les élèves à mieux assimiler le programme. On envisagera par exemple un enseignement beaucoup plus pratique que théorique et livresque.

5. Se fixer comme objectif d'atteindre au bout de 5 ans une moyenne élèves/enseignant de 12 dans le secteur public où elle est actuellement de 8. Arrêter toute embauche d'enseignants contractuels dans le secteur public. Le schéma à envisager comprendrait une diminution de 10% du nombre des enseignants qui baisseraient de 30.000 à 27.000 et une augmentation de 35% des effectifs scolaires publics qui passeraient de 240.000 à 325.000 au cours de cette même période.
6. Cette amélioration du rapport élèves/enseignant sera nécessairement accompagnée par de grands efforts de formation et de remise à niveau des enseignants. Pour ceci, des stages de recyclage s'imposent chaque quelque temps afin d'actualiser les compétences et le savoir-faire des enseignants. Il convient de rappeler que la loi n'accorde qu'un seul mois de vacances aux enseignants et le "solde" des vacances pourrait être affecté aux programmes de recyclage.
7. Donner la priorité aux écoles normales qui permettent le recyclage des professeurs.
8. Rajuster les salaires des enseignants tout en leur augmentant les heures de travail allouées aux préparations en été, aux cours du soir... afin d'assurer une meilleure productivité.
9. Intégrer les enseignants contractuels à temps plein, ce qui permettrait de s'assurer une certaine garantie de l'emploi et des indemnités certaines au moment de la retraite, et motiverait davantage les enseignants.
10. Renforcer le rôle pédagogique de C.R.D.P. et veiller à une révision et une modernisation des programmes et des manuels scolaires. Cette révision sera régulière et tiendra compte des évolutions techniques, scientifiques et économiques du monde actuel. Les nouvelles matières d'enseignement répondant mieux aux exigences du marché comme l'informatique, les langues ou la gestion seront introduites. On augmentera le nombre de cours de travaux pratiques.
11. S'assurer de la qualité de l'éducation reçue dans les écoles publiques, celle-ci ne devant pas différer de celle donnée au privé.
12. Standardiser les examens; ceci permettra un meilleur contrôle de qualité à tous les niveaux éducatifs, et facilitera aussi l'octroi d'équivalences et donc l'instauration de passerelles entre les différents types d'enseignement.
13. Renforcer les langues à tous les niveaux. On pourra même envisager l'apprentissage de plusieurs nouvelles langues mais avant tout, il faut donner plus de poids à l'anglais. Ceci ne devra toutefois pas se faire au détriment du français, il s'agit d'encourager le trilinguisme des élèves aussi bien dans le public que dans le privé.
14. Faire des sessions d'orientation pour les jeunes élèves qui doivent bien s'informer avant d'opter pour une option ou pour une autre.
15. Enfin, encourager les spécialisations scientifiques qui concordent le mieux avec les exigences actuelles des professions qui sont les plus demandées sur le marché du travail libanais.

Une partie de ces recommandations est déjà prise en compte par le programme pédagogique de l'éducation adopté début 1996, notamment la scolarisation obligatoire, le renforcement des langues, la création de nouvelles options du bac, le renforcement des liens entre l'enseignement général et l'enseignement technique, l'adaptation des programmes de l'enseignement technique aux besoins du marché...

5.2.4.Réformes administratives.

5.2.4.1.Les conséquences d'une mauvaise gestion.

La crise économique a lourdement pesé sur le secteur de l'éducation et s'est traduite par des difficultés au niveau de son financement empêchant la mise en application d'un plan de réhabilitation.

- Les discours politiques accordent à l'éducation un rôle majeur, mais malheureusement les dépenses budgétaires allouées à l'éducation se réduisent d'une année à l'autre. Alors que la part de l'éducation représentait 22,23% du total budget en 1974, elle ne représente plus que 8,56% en 1995. Cette tendance ne tend pas à s'inverser, au contraire les prévisions pour 1996 vont à la baisse avec 6,32% du budget de l'Etat alloué aux trois ministères. Cette baisse au fil des ans est due essentiellement à deux facteurs: la part grandissante du budget alloué à la défense et l'augmentation du service de la dette.
- Le ministère de l'Education nationale de la jeunesse et des sports est celui qui reçoit la plus grande part du budget national alloué à l'éducation (66% du budget d'éducation), ce n'est pas pour autant que ses dépenses sont les mieux gérées. Au contraire le gaspillage s'est maintenu malgré les coupes du budget public.
- Cette dilapidation des fonds résulte principalement de l'augmentation régulière du nombre des écoles et des enseignants et de leur mauvaise répartition, alors que le nombre des élèves régresse ou dans le meilleur des cas se maintient. Justifiée en période d'instabilité politique, cette prolifération des enseignants l'est beaucoup moins en phase de restriction budgétaire.
- Les effets de ces restrictions se traduisent aussi par des rémunérations très faibles et inadaptées aux charges réelles des ménages, entraînant de graves tensions sociales menant à de nombreux jours de grèves, à de multiples revendications, et surtout à un manque de motivation chez tous les professeurs. Ceux-ci, n'étant pas satisfaits, choisissent de laisser le domaine de l'enseignement pour aller dans des secteurs plus rentables, et c'est ainsi que bon nombre d'écoles ont perdu leurs professeurs les plus qualifiés et les plus expérimentés, les remplaçant par des novices non ou mal formés. On aboutit forcément à une baisse de niveau. De plus, les équipements utilisés dans les établissements sont pour leur majorité vétustes, aucune dépense n'étant faite à ce niveau vu l'existence de priorités.

- Finalement, la capacité de gestion des ministères et des bureaux créés depuis la guerre est faible. Les effectifs de ces administrations sont constitués à 90% d'anciens enseignants. Pour les ministères nouvellement créés, les locaux ne sont pas encore disponibles et les cadres non embauchés. De ce fait, on relève un manque total de supervision et d'inspection aussi bien pédagogique qu'administrative.

5.2.4.2. Les solutions envisagées.

1. Réorganisation des ministères. La décentralisation effectuée pendant les années de crise s'est traduite par un dépeçage de la décision et une impossibilité de contrôle. Il s'agit de recentraliser les décisions sans pour autant réduire la marge de manoeuvre des sections administratives régionales.
 2. Réactiver et renforcer les structures d'un conseil supérieur de l'enseignement regroupant les représentants des différents organismes publics de l'enseignement, ceux du secteur privé et les représentants du secteur économique. Ce conseil sera chargé de mettre sur pied et de réviser régulièrement les options générales dans ce domaine.
1. Mettre en oeuvre de nouvelles techniques de gestions plus efficaces permettant de rationaliser les dépenses budgétaires afin de diminuer et d'éliminer progressivement le gaspillage et les charges et établir une redistribution plus équitable du budget éducatif entre les différents ministères.
1. Faire participer tous les agents économiques aux frais des activités éducatives. Certes le ministère de l'Education supporte la majeure partie des dépenses, mais il faudrait que les autres ministères (Santé, Agriculture...), les collectivités territoriales, les entreprises et les ménages y prennent part aussi. Envisager d'introduire les frais de scolarités dans le public et d'éviter la complète gratuité. On pourrait prévoir des formules d'aides et de soutien aux ménages à très faible revenu.

5.3.Fragilité de l'enseignement technique et professionnel.

Malgré une progression de près de 50% de leur nombre au cours des 12 dernières années, les 275 établissements d'enseignement technique et professionnel répertoriés au Liban, sont jugés insuffisants. Cette faiblesse est d'autant plus marquée que ces établissements sont de petite taille comparée aux écoles de l'enseignement général. Or les besoins dans ce domaine sont nombreux, variés et en progression rapide.

5.3.1.Insuffisance des structures.

- De 184 établissements techniques et professionnels comptabilisés en 82-83, on passe à 275 en 1994-95. Soit une croissance de 44% en 12 ans.
- Depuis le début de la guerre le nombre d'inscrits dans l'enseignement technique et professionnel a augmenté de 77%. De 25.791 en 1974-75, on passe à 45.776 élèves en 1994-95. Mais cette croissance n'a pas été régulière dans le temps, il y eu une phase de stagnation durant les années 83 à 92.
- L'insuffisance des établissements techniques et professionnels est donc claire: avec 275 instituts seulement, il est difficile de faire face à l'augmentation des effectifs qui en 1994-95 atteignent déjà 46.000 élèves environ.
- La dominance du secteur privé a toujours été très marquée dans ce secteur de l'enseignement avec près de 90% des établissements et 80% des élèves qui en dépendent. Cette répartition n'a pratiquement pas changé depuis le début des années 80.
- La répartition géographique de ces instituts est restée quasiment inchangée au cours des dix dernières années: une forte centralisation autour de Beyrouth et sa banlieue est remarquée: 69% du privé et 42% du public s'y concentrent en 94-95, laissant les autres mohafazats en manque de ce genre d'établissements. Cependant, face à cette polarisation, on remarque récemment une timide décentralisation de l'E.T.P., permettant une meilleure diffusion de l'enseignement technique vers les zones rurales où les jeunes, détournés des activités traditionnelles de ces régions, tentent de se recycler dans de nouveaux métiers.

5.3.2.Image de marque dégradée.

- L'insuffisance des structures se double d'une grave dégradation d'image de marque. En effet, et malgré l'importance acquise récemment, ce secteur reste fortement discrédité et n'attire guère les élèves. Cette dégradation est liée au fait qu'une grande partie des élèves en situation d'échec se retrouvent orientés dans cette voie, ce qui donne à ce genre d'enseignement une réputation de "poubelle" de l'enseignement général.

- La médiocrité de l'enseignement technique n'améliore guère cette image de marque. L'amélioration du taux de réussite aux examens officiels de l'E.T.P. traduit un léger mieux. Mais ce dernier reste insuffisant pour attirer les élèves surtout que l'octroi des diplômes dans ce secteur est moins contrôlé par les autorités officielles.
- Le diplôme obtenu a donc une mauvaise image de marque, il ne permet aucune équivalence avec l'enseignement supérieur considéré comme ayant une plus grande valeur.
- Les possibilités de spécialisation dans ces établissements sont très réduites, il existe peu de filières par rapport aux besoins du marché et aux diversités du monde contemporain. Les formations restent très générales et concentrées dans des branches classiques. Peu de spécialisations poussées à des niveaux supérieurs. On forme généralement des techniciens moyens et non des spécialistes supérieurs. En plus, les jeunes suivent une filière plutôt théorique et donc mal adaptée aux besoins du marché.
- Enfin, à l'exception du secteur bancaire et de l'assurance, les employeurs sont très rarement impliqués dans la mise sur pied des programmes et des études. Or, les entreprises ont une responsabilité collective dans la formation technique. Ceci amplifie le problème de manque de réalisme face aux exigences du marché puisque les élèves ont peu de perceptions des changements de l'environnement économique et social.

Donner plus de poids à ce type d'enseignement est impératif; le système éducatif libanais est en manque de formations spécialisées. Il faut donc dynamiser l'éducation technique et professionnelle.

5.3.3. Absence de supervision et de contrôle.

- Depuis 1991, c'est le ministère de l'Enseignement technique et professionnel qui est responsable des écoles et institutions d'enseignement technique. Mais là aussi, la gestion n'est pas très efficace par manque de moyens.
- La programmation des études techniques est relativement faible et les instituts privés gardent une très large liberté en la matière.
- Effectivement, il n'existe pas de politique nationale établie en ce qui concerne ce type d'enseignement, bien qu'il soit perçu comme un des piliers du processus de redressement. Chaque établissement établit son propre programme, sans tenir compte des besoins du marché, mais plus en fonction de ses propres intérêts.
- Le budget alloué à ce type d'enseignement est très faible, il ne s'élève qu'à 8% du total du budget de l'éducation.

Plus que partout ailleurs, on retrouve donc un manque total de supervision et d'inspection aussi bien pédagogique qu'administrative.

5.3.4.Recommandations.

5.3.4.1.Renforcer les structures.

- Si l'Etat est appelé à réduire le nombre des établissements de l'enseignement général, il devrait, par contre, augmenter sensiblement les écoles de l'E.T.P. qu'il gère. Il ne s'agit pas de multiplier à l'identique mais d'assurer une diversification des spécialisations.
- Les objectifs quantitatifs supposent le doublement des institutions et des élèves de ce secteur au cours des dix prochaines années. De moins de 30 institutions techniques publiques, il faudrait passer à plus de 50, et l'objectif étudiant de l'E.T.P. public sera de 18000 contre 9000 actuellement.
- Il ne s'agira pas d'établissements de grande taille, mais d'écoles techniques moyennes. Il convient de trouver des spécialisations par régions et surtout d'y associer les organismes professionnels. Les secteurs de la banque et de l'assurance en donnent l'exemple. Ces expériences peuvent être répétées avec les industriels, les hôteliers, les médecins et les restaurants etc.

5.3.4.2.Valoriser l'E.T.P.

- Changer les mentalités en ce qui concerne la réputation de l'E.T.P. grâce à l'instauration de points de passage, entre l'enseignement supérieur, et le technique et professionnel. Une fois qu'un élève aboutit dans ce type d'enseignement, il devrait être capable, moyennant un certain niveau, de rejoindre l'enseignement supérieur.
- Octroyer des diplômes plus sérieux et plus reconnus par le marché. Et donc contrôler plus sévèrement les épreuves afin d'éliminer les possibilités de fraude.
- Réviser les programmes actuels et utiliser des manuels plus récents et plus adéquats.
- Instaurer des formules permettant le recyclage de ceux qui ont déjà obtenu une formation professionnelle afin d'actualiser leurs connaissances ou de les perfectionner.

Eviter les surspécialisations. Les libanais ont tendance à se diriger vers des formations classées comme "bonnes" ou "respectables" par la société. Or le pays devient surpeuplé d'ingénieurs, d'architectes... et il est en manque de personnes formées pour des métiers tels que le secrétariat ou autre.

- Multiplier les champs de formation et de spécialisation technique, industrielle ou autre, comme les services, l'hôtellerie... afin de diversifier les voies aux étudiants qui aimeraient se spécialiser dans un domaine bien précis.
- Envisager une étroite collaboration entre les écoles et les entreprises puisque la totalité des étudiants souffrent d'un manque de pratique une fois arrivés sur le marché de travail. La meilleure formule à adopter serait une certaine alternance entre les périodes scolaires et celles de formation professionnelle où les élèves sont suivis par des "tuteurs", comme c'est déjà le cas en Allemagne ou même en France.

5.3.4.3. Contrôle et encadrement.

- Dynamiser le conseil de l'enseignement professionnel qui a été créé au début du mois de Janvier 1996, en vue d'améliorer la gestion de l'enseignement professionnel et la coordination avec les autres ministères ou organismes.
- Multiplier les partenariats avec des organismes étrangers afin d'ouvrir d'avantages de possibilités de spécialisation facilitées par une assistance étrangère.
- Augmenter la part du budget consacrée à l'enseignement technique. Ceci se fera à partir de transferts d'autres postes moins stratégiques.

5.4. Concentration de l'enseignement Supérieur.

Tout comme pour les deux autres, ce type d'enseignement a été profondément bouleversé par la guerre aussi bien au niveau de la régression qualitative de la formation que de l'inexistence de connexions avec le marché.

5.4.1. Redéploiement de l'enseignement supérieur.

5.4.1.1. Les structures d'accueil.

- Avant la guerre, on comptait 15 établissements d'enseignement supérieur au Liban. En 1995, ce nombre s'est élevé à 20; de nouvelles licences sont en cours d'octroi, et suscitent une grande polémique.
- Le nombre des effectifs universitaires a augmenté jusqu'en 92-93 (de 51.000 étudiants en 74-75 on passe à 89.000). Depuis cette date, on relève une baisse de 11%. Cette diminution rapproche les chiffres de 1993/94 à ceux de 1982/83, soit 73.000 élèves environ.
- Conséquence directe de la guerre, les facultés libanaises et plus particulièrement celles de l'université libanaise se sont multipliées dans toutes les régions. Les locaux choisis n'étaient pas nécessairement adaptés et les enseignants engagés ne répondaient pas toujours aux bonnes qualifications. Avec le retour au calme, les projets de recentralisation sont à l'étude, mais se heurtent à de multiples résistances. En fait, les projets de recentralisation sont souvent improvisés ou motivés par des arrières pensées politiques. Le ministère de l'Enseignement supérieur a été le premier à s'opposer à un regroupement de toutes les facultés de l'université libanaise sur le seul campus de Choueifat.
- Toutes les universités, mises à part l'USEK, Notre-Dame de Louaizé et l'Université de Balamand, se situaient initialement à Beyrouth ou dans sa proche banlieue, mais du fait de la guerre, elles ont dû ouvrir des branches dans les différentes régions du pays pour accompagner les mouvements de population. Or la demande n'a pas suivi ce mouvement dans toutes les régions. Le problème qui se pose donc est celui d'une surcharge de certains centres tandis que l'existence d'autres n'est pas indispensable.
- L'Université Libanaise est la seule université publique, elle regroupe la majorité des étudiants. Elle offre des programmes très diversifiés en s'appuyant sur ses 15 facultés et ses 49 branches à travers les cinq mohafazats.

5.4.1.2. Le corps professoral.

- Le personnel éducatif et administratif au niveau universitaire s'élevait en 1994/95 à 10.500 effectifs. Depuis 1982/83, suite à la multiplication incontrôlée et excessive du nombre d'instituts et de branches dans les diverses régions, le total des effectifs a augmenté de près de 31%.
- L'augmentation du nombre des enseignants se traduit par un important gaspillage des ressources et ouvre la porte au clientélisme politique. Dans ces conditions, il est très difficile d'améliorer les revenus jugés insuffisants des enseignants universitaires. Les plus expérimentés d'entre eux sont démotivés et préfèrent s'orienter vers d'autres secteurs.

5.4.1.3. La baisse de niveau.

- L'introduction au cours des dernières années de nouvelles spécialisations dans les universités et les facultés libanaises n'a pas infléchi la tendance générale des choix universitaires. Plus de 70% des diplômés libanais sortent des facultés de lettre ou de sciences humaines, et même les facultés scientifiques se contentent de diplômes généraux (licences, maîtrises...) et de très peu de spécialisations.
- A l'Université libanaise on trouve aussi le problème de la surcharge des classes, spécialement dans la première année universitaire où aucun test sélectif n'est établi. Ceci facilite l'augmentation des taux d'échec et d'abandon car sur le total des inscrits en première année, très peu réussissent et continuent leurs études.
- L'ambiance générale incertaine, l'abandon des professeurs qualifiés notamment étrangers, la réduction des budgets, la démotivation des enseignants et des étudiants, l'affaiblissement des structures de contrôle ont abouti à une baisse généralisée du niveau universitaire au Liban. Ce mouvement touche aussi bien les universités privées que l'université libanaise et entraîne une décote des diplômes. Les étudiants libanais s'orientent vers les universités étrangères pour s'assurer une formation plus appréciée.
- La déconnexion est quasi totale entre les facultés et les entreprises libanaises. A l'exception des diplômes du Centre bancaire et du Centre des assurances, il n'y a aucune coordination entre les académies et les organismes professionnels.
- Le fait que Beyrouth ait perdu son rôle de centre universitaire et culturel pose aussi un grave problème pour le Liban qui bénéficiait d'une bonne réputation. Un grand nombre de cadres était recruté au Liban pour les marchés régionaux, alors qu'aujourd'hui des diplômés libanais sont beaucoup moins appréciés.
- Se pose aussi le problème des diplômés libanais à l'étranger qui reviennent sur le marché national. Les diplômes obtenus dans certaines facultés étrangères sont souvent médiocres et

posent problème sur le marché libanais notamment pour des spécialisations sensibles comme la médecine ou le génie.

5.4.1.4. Manque de coordination des ministères.

Les déficiences de gestion et de contrôle dans l'enseignement supérieur sont aussi importantes que celles enregistrées dans l'enseignement général et technique. Les universités privées ne sont soumises qu'à la seule licence d'exercice et aucun contrôle officiel n'est exigible. La séparation des ministères n'a guère amélioré les choses.

En effet, et spécialement pour l'Université Libanaise, il y a absence de coordination entre le ministère des Finances, celui de la Culture et de l'enseignement supérieur et la direction de l'Université ce qui risque d'être à la base de nombreux conflits économiques et sociaux.

Les frais de scolarité dans les universités privées ont fortement augmenté au cours des dernières années et ont atteint des niveaux excessifs pour certaines facultés et spécialisations. A l'inverse, les charges d'études à l'université libanaise sont insignifiantes et la gratuité totale est toujours assurée, ce qui explique le sureffectif des étudiants en première année.

Le personnel administratif de l'université libanaise représente 38,5% de l'ensemble des effectifs et administrateurs de cette université. Cette proportion est de 16,5% à l'AUB et 20,8% à l'USJ. Le nombre des effectifs avait augmenté de 42% entre 1982 et 93 alors que le nombre des étudiants n'a progressé que de 21%. De ce fait, le nombre moyen d'étudiants par professeur ou administrateur est de 7,3 à l'UL, 3,5 à l'USJ, 18,2 à l'Université arabe et 6,8 à l'AUB. Ces écarts s'expliquent par l'existence d'un grand nombre d'enseignants à temps partiel et par la multiplication des spécialisations.

L'université libanaise a reçu 1,8 % de l'ensemble des allocations budgétaires de 1995. La quasi totalité de ce budget est consacré aux frais d'exploitation. Des coupes budgétaires sont prévues pour 96.

Finalement, au niveau de l'UL, les interférences politiques sont fréquentes notamment pour la nomination des cadres dirigeants. Les capacités académiques et de gestion ne sont que partiellement prises en compte.

Les actions à entreprendre à ce niveau ne sont pas de toute facilité; en effet pour résoudre ces problèmes, il faut tout d'abord que le gouvernement en prenne conscience et qu'il admette la nécessité d'agir. De plus, les procédures peuvent prendre beaucoup de temps, ce qui limite leur efficacité.

5.4.2.Recommandations.

5.4.2.1.Réorganiser les structures universitaires.

1. Le renforcement de l'université libanaise sera prioritaire dans la mesure où cette institution assurera un enseignement universitaire à faible coût. D'ores et déjà existent au sein de cette université plusieurs facultés capables de concurrencer les universités privées les mieux cotées. La tâche est difficile mais pas impossible. La réhabilitation de l'UL passe par:
 - Une réforme de gestion.
 - Une dépolitisation des débats et des décisions économiques.
 - Un redéploiement et une répartition rationnelle des facultés.
2. La réactivation d'un conseil de l'enseignement supérieur regroupant les organismes officiels, les universités privées et les représentants des secteurs économiques.
3. Redéfinir les normes et les conditions pour l'autorisation de nouvelles facultés: bâtiments, corps enseignant, centre de recherche, relation avec d'autres facultés, spécialisation et nécessités du marché du travail, etc.
4. Réviser les programmes et les réorientations afin d'encourager les spécialisations qui répondent le mieux au marché du travail. Le triptyque droit, génie et médecine n'est plus à lui seul opérant dans le nouvel environnement économique.
5. Le projet de regroupement de l'UL ne devrait pas être confié aux politiciens, mais aux spécialistes et académiciens. Le redéploiement des facultés ouvertes pendant la guerre est de première nécessité mais ne saurait être décidées dans la précipitation.
6. Encourager l'ouverture de nouvelles branches de spécialisation et rééquilibrer les effectifs par un glissement des spécialisations générales de lettres ou de sciences humaines vers les spécialisations scientifiques.
7. Réorienter les étudiants dans les diverses spécialisations, selon la demande du marché, et ceci en les soumettant à des sessions d'orientation professionnelle dès le cycle secondaire. Il faudrait éviter un surnombre des diplômés dans certaines spécialisations, sans pour autant introduire des quotas de diplômes.
8. Multiplier les accords d'échange avec l'extérieur principalement pour l'UL.

5.4.2.2. Révision des budgets.

1. Augmenter le budget alloué aux recherches et développements. Ceci permettra l'évolution des programmes, l'introduction de nouvelles techniques d'enseignement, le relèvement du niveau d'enseignement, et finalement ceci redonnera à l'enseignement supérieur libanais un rôle à jouer au niveau mondial.
2. Relever les charges d'inscription quitte à les rembourser en cas de réussite à la fin de l'année scolaire. Ceci permettra de réduire les possibilités d'inscription en première année grâce à l'instauration de tests d'entrée afin de sélectionner dès le départ les bons éléments, de diminuer le taux d'échec et l'exclusion.
3. Encourager les mécénats, les bourses. Ceci diminuera les charges supportées par les ménages et permettra aux personnes dans le besoin de s'éduquer.

5.5.Conclusion.

L'objet de ce travail a été de montrer à quel point la situation de l'Education libanaise est défectueuse, mais surtout de proposer certaines démarches susceptibles de nous rapprocher d'une barre jugée acceptable dans ce domaine. Sans une amélioration qualitative de l'enseignement public, il est difficile d'initier les ménages libanais, même les moins nantis, à avoir recours à l'école publique pour réduire le poids des charges de l'enseignement et de l'éducation.

Les problèmes décelés sont nombreux et paralysent le système éducatif tant au niveau de l'enseignement général qu'à celui de l'E.T.P. ou de l'enseignement supérieur. Les deux secteurs privés et publics sont touchés par ces perturbations, mais c'est le dernier qui a été le plus profondément bouleversé surtout à cause des problèmes de financement et de politisation auxquels il fait face.

Trois axes principaux peuvent être dégagés pour la réhabilitation du système éducatif:

- La réhabilitation des structures: bâtiments, programmes, enseignants.
- L'adaptation aux besoins du marché du travail.
- Le financement et la gestion de l'enseignement.

Plusieurs recommandations ont été proposées pour agir de façon efficace à ces trois niveaux, et on ne devrait plus tarder à les mettre en oeuvre si l'on veut rattraper le retard dû aux années de guerre.

La réhabilitation de la structure et de l'infrastructure scolaire se fera principalement grâce à:

1. Une réduction dans l'enseignement général du nombre d'établissements ouverts à tort et à travers durant les vingt dernières années et une redéfinition des normes d'ouverture de tout institut d'enseignement.
2. Une récupération des structures existantes afin de réduire les besoins d'investissement.
3. Une révision à la baisse de l'ambitieux programme de regroupement des écoles publiques. L'Etat ne dispose ni des ressources humaines ni des moyens financiers pour le faire.
4. Une augmentation du nombre d'instituts techniques et professionnels tout en diversifiant les spécialisations proposées pour dynamiser et encourager ce type d'enseignement encore très peu développé au Liban. Cet enseignement souffre d'une mauvaise image de marque et a besoin d'une valorisation par une meilleure adaptation aux besoins du marché et par de plus fortes connexions de passages avec l'enseignement.
5. Une réorganisation des structures universitaires notamment celles de l'université libanaise.
6. Une remise à niveau des programmes et de la qualification des enseignants grâce à des stages de formation, des recyclages etc. ; actions permanentes et de longue durée.
7. Une baisse du taux d'échec et d'exclusion par l'adoption de nouvelles techniques d'enseignement mieux adaptées.

Sans la mise en oeuvre de ces actions, les structures du secteur de l'enseignement resteront mal adaptées, et les objectifs de glissement des effectifs du privé au public et d'augmentation du

rapport élèves/enseignant de 8 à 12 en cinq ans ne sauraient être réalisés tant que le niveau de l'éducation, la qualification des professeurs, etc. ne seront pas au moins équivalents à ceux proposés par le secteur privé.

Par ailleurs, le problème du chômage des jeunes risquerait de s'aggraver si les universités et les établissements techniques continuent à présenter des programmes d'enseignement aussi déconnectés du marché du travail. En effet, ceux-ci devraient offrir une éducation beaucoup plus pratique que théorique afin de former les jeunes avant leur entrée au marché du travail. Il serait bon de:

1. Faire régulièrement des études statistiques et des recensements permettant une évaluation de la demande dans chacun des secteurs.
2. Diversifier les spécialisations offertes dans les divers établissements, et remettre à jour les programmes de celles déjà existantes.
3. Encourager les formations scientifiques plutôt que sociales et littéraires.
4. Former des étudiants compétents et spécialistes et non pas ayant des vues globales sur plusieurs domaines.
5. Envisager une étroite collaboration entre les entreprises et les instituts d'enseignement.
6. Orienter les jeunes et les informer avant qu'ils n'optent pour une option précise, et ceci dès le début du cycle secondaire afin qu'ils puissent mûrir leurs idées.
7. Allouer plus de temps et d'argent aux recherches et développements afin de faire évoluer l'enseignement.
8. S'ouvrir à l'échange grâce à l'établissement de programmes d'échange avec des pays dont la culture pourrait enrichir et aider au développement de l'économie libanaise.

Finalement, se posent les problèmes de gestion et de financement. Les pertes financières sont multiples dans le secteur de l'enseignement public libanais. Les économies résultant de la lutte contre ces gaspillages permettront de financer les améliorations à apporter. Une réduction du nombre des enseignants dégagera des surplus qui seront réaffectés à ce même poste pour améliorer et motiver les effectifs restants. L'amélioration de la productivité passe aussi par une dépolitisation des décisions dans l'enseignement dont la gestion doit être planifiée et soumise à des normes modernes. Le plus urgent à ce niveau serait de réorganiser les trois ministères de façon à maximiser leur efficacité.

Là aussi, il est clair que sans la mise en place de ces premières réformes, l'objectif de transfert des charges entre le public et le privé ne saurait être satisfait, la facture de l'enseignement ne pourrait être allégée et elle pèsera d'autant plus lourde que la formation acquise reste médiocre.

En bref, il faudrait faire de l'Éducation un souci primordial et national en n'oubliant pas que depuis longtemps les ressources humaines représentent un capital important dont le Liban ne saurait se défaire.

6.LE LOGEMENT.

Le problème de l'habitat se pose aujourd'hui avec une grande acuité. Il résulte dans une large mesure, de la dislocation des forces du marché qui n'arrive pas à atteindre son équilibre, sous le double effet de la longue crise politico-économique et des réglementations publiques inadéquates. D'où le paradoxe actuel de l'existence d'un excédent de l'offre face à une forte demande insatisfaite.

Cet état des choses justifie une intervention des pouvoirs publics qui aurait pour objet de permettre un rééquilibrage du marché. Cette intervention ne devrait en aucun cas biaiser les lois du marché. Les redistributions sociales nécessaires se feront par le biais des prélèvements obligatoires.

6.1.CRISE ET DIFFICULTES.

Comme nous l'avons remarqué, les pouvoirs publics libanais n'ont pas développé une stratégie de logement cohérente. Depuis l'indépendance et jusqu'en 1975 l'Etat se limitait à encadrer les lois sur le loyer. Après la guerre, l'action publique se concentrait principalement à trouver les moyens qui aideraient à sortir de la situation de crise engendrée par la loi sur les loyers et à mettre en oeuvre des mesures urgentes, pour aider à amortir les chocs du conflit.

Les problèmes qui se posent sont principalement générés par trois sortes de facteurs: les facteurs structurels, concernant l'offre, la demande, la répartition démographique de la population libanaise..., les facteurs économiques comprenant la chute des revenus, le blocage des crédits, les phénomènes spéculatifs... et finalement, les défaillances de la gestion publique de ce secteur.

6.1.1.Les facteurs économiques.

6.1.1.1.L'offre de logements.

- A l'exception de quelques rares unités dépendantes des forces armées, l'Etat n'offre pas de logements sociaux. L'offre a toujours été le fait du secteur privé.
- L'offre de logement présente de grandes disparités d'une région à l'autre, reflétées essentiellement par les coûts de production et les prix de vente. Un fait est qu'aujourd'hui celle-ci devrait répondre à deux types de demandes formulées sur le marché libanais:
 1. D'une part, la demande résultant de la croissance démographique et du renouvellement des stocks.
 2. D'autre part, la demande induite par les perturbations engendrées par la guerre notamment les destructions des unités de logement et les déplacements de population.
- A part les quelques périodes de grandes tensions, le secteur de la construction a gardé beaucoup de son dynamisme, même pendant les longues années du conflit. Toutefois, on constate dans les années 70-80 un déplacement des chantiers de la capitale vers de nouvelles zones généralement situées dans la grande banlieue. Cette évolution accompagnait les mouvements de la population quittant un Beyrouth insécurisé vers de nouvelles zones résidentielles jugées plus sûres.
- Le retour au calme fin 1990, inverse quelque peu la tendance, et les chantiers se multiplient dans Beyrouth où les prix progressent à un rythme spectaculaire. En réalité, l'offre de logement se concentre dans des zones résidentielles prestigieuses et dans le chic Beyrouth. Les unités offertes sont de ce fait luxueuses et de grande taille, répondant aux besoins des ménages les plus nantis qui avaient reporté leurs achats à des jours meilleurs. A l'inverse, les logements de type moyen ou petit sont relativement faibles.

- Accompagnant la crise économique, les coûts de la construction avaient fortement baissé dans les années 80. La chute des prix résultait de celle des terrains et de la main-d'oeuvre. Progressivement, les prix s'étaient redressés et connaissaient une flambée spectaculaire à partir de 1992. Le secteur de la construction était devenu l'un des secteurs les plus attractifs aussi bien pour les entrepreneurs locaux que pour les investisseurs étrangers. Les prix moyens de vente ont été multipliés par deux au cours des dernières années. Aujourd'hui le marché est stagnant et les prémices d'une crise sont observées.
- Cependant, la plupart des promoteurs libanais utilisent leurs fonds propres et n'ont donc pas d'échéances de prêts bancaires, ils peuvent donc supporter des périodes de stagnation de marché, n'acceptant pas de vendre moins cher.
- L'engouement pour la construction est bien traduit par l'évolution des surfaces couvertes par les permis de construire, et dont le total passe de moins de 2,2 millions de mètres carrés en 1990 à près de 35 millions en 1995. Certes ces chiffres doivent être tempérés par des corrections statistiques liées à l'effondrement des structures publiques ou aux rattrapages imposés par les règlements des infractions, mais ils restent néanmoins très significatifs.

Année	Permis de construire en 000 m²
1990	2180
1991	6134
1992	12658
1993	15013
1994	21202
1995	34942

- Depuis quelques années, l'offre était surtout faite d'appartements destinés à ceux qui, ayant de grands moyens, payaient comptant, plutôt qu'à ceux qui payaient à crédit. Ce n'est que récemment que les facilités de paiement et de crédits sont de nouveau disponibles, mais ces prêts restent très chers. Les personnes ciblées sont les Libanais du Golfe, ceux ayant quitté l'Afrique, et les ressortissants arabes. Parmi ces derniers, Koweïtiens et Saoudiens se sont avérés les plus intéressés d'avoir une résidence au Liban.
- La concentration des chantiers dans les créneaux de luxe se traduit actuellement par un très fort tassement des prix dans l'immobilier. L'arrivée à maturité de nouveaux projets risque selon certains observateurs d'aboutir à un effondrement plus dramatique du marché immobilier. Les schémas de crise observés dans les pays européens depuis le début des années 90 revient souvent à l'esprit. Ces menaces visent surtout les appartements de luxe.

Traduisant l'intérêt porté au secteur, les prix des appartements au Grand Beyrouth ont fortement progressé au cours des dernières années. Cette évolution a été la suivante:

Année	Prix de vente \$/m ²
1970	186
1974	388
1976	338
1980	541
1985	276
1990	423
1991	550
1992	669
1993	873
1994	1221
1995	1371

6.1.1.2.La demande immobilière.

Un logement présente diverses caractéristiques: superficie, finition, raccordement aux réseaux, proximité aux emplois et autres activités, statut juridique, caractéristiques du quartier... Elles font l'objet de préférences qui sont fonctions des traditions et habitudes de la société. Mais d'une manière générale on peut dire que l'augmentation des ressources permet aux ménages d'occuper des logements plus spacieux, de meilleure qualité et situés dans des quartiers mieux cotés. De ce fait, le premier facteur influençant la demande reste le niveau des revenus des ménages.

- En raison du blocage total du marché locatif, inhibé par une loi désuète sur les loyers, la demande de logement ne pouvait s'orienter que sur l'achat des unités de logement.
- Conséquence de ce blocage, on constate une très forte transformation du statut d'occupation des logements urbains. Si l'on exclut les occupations de force ou de gré à gré on constate que la forme juridique est de 2/3 sous forme de propriété propre et de 1/3 locative. Il y a 25 ans les proportions étaient inversées.
- L'étude de la relation entre le revenu des ménages et les dépenses de logement montre que les ménages à faible revenu consacrent habituellement au logement une plus forte proportion de leurs revenus que ceux plus aisés. Mais suite à la crise économique libanaise, le revenu réel des ménages a été fortement réduit entraînant dans des proportions égales une baisse des dépenses

affectées au logement. Les réserves ont elles chuté dangereusement sous l'effet de l'érosion monétaire réduisant encore plus les capacités d'achat.

- Seule la demande émanant des ménages à revenus élevés a pu être maintenue. Elle est essentiellement orientée vers les logements de luxe, alors que les besoins se concentrent dans les petits et moyens appartements.
- L'amélioration des ressources à partir de 1993 a entraîné une relance de la demande, mais celle-ci reste toujours liée aux appartements de luxe, puisque les prix de ventes ont progressé plus vite que les réajustements des revenus.
- Etant donné le prix élevé des logements, le crédit constitue de nos jours une condition essentielle de l'accession à la propriété. Jusqu'à il y a deux ans, les prêts immobiliers étaient très timides et le crédit était extrêmement limité pour des raisons aussi bien économiques que politiques. Certains avaient recours à leurs proches, leurs employeurs ou à des prêteurs "informels", mais la construction était en général financée en majeure partie au moyen de l'épargne accumulée. Pour cela, les personnes qui ont entrepris des opérations de construction, ont vécu pendant des années dans des logements inachevés, faute de pouvoir acheter tous les matériaux.
- Ainsi, des données relevées plus haut on constate que la crise dans le logement touche en premier lieu les nouveaux venus sur le marché. En effet, si les lois exceptionnelles sur les loyers protègent depuis de longues années les anciens locataires, elles ont par contre fortement pénalisé les nouveaux arrivants, obligés d'acheter leurs appartements ou de louer à des prix excessifs. Les prix des nouveaux contrats de location passés sous le régime de la liberté contractuelle intègrent le "risque" que prend le propriétaire qui offre son appartement à la location.
- Autre facteur de tension et de désagrément : la vétusté des anciens logements. Entre les incertitudes de guerre, la multiplication des résidences pour raison de sécurité, les mauvais rapports propriétaire-locataire, les priorités en période de crise économique et l'inexistence de lois et règlements de copropriétés, les investissements d'entretien et de mise à niveau des bâtiments se sont très fortement réduits. De ce fait, les immeubles se sont fortement dégradés, rendant moins agréable le cadre de vie. On souhaite donc changer, mais devant une offre excessivement chère, puisque mal adaptée aux demandes, et faute de crédits disponibles, il est difficile de changer d'appartement. Ce facteur est amplifié par la traditionnelle faible mobilité des ménages libanais, sauf pour raison de sécurité.

6.1.2. Les facteurs non économiques.

Quinze années de guerre et de crise ont lissé de profondes marques sur le secteur de l'habitat libanais comme sur tous les autres d'ailleurs. La société libanaise s'est elle-même métamorphosée au niveau de son mode de vie, de ses besoins et de ses capacités.

- On relève tout d'abord l'impact des déplacements forcés de la population. Du fait des événements, on a assisté à un exode massif de la population vers des régions plus sûres. Selon

les estimations du ministère des Déplacés, 90.000 ménages ou 450.000 personnes auraient quitté leurs villages d'origine et pourraient ne plus jamais y revenir, même si l'occasion leur est offerte.

- Second facteur social: la forte concentration des habitants dans la capitale et tout le long du littoral libanais, en effet, la densité de population à Beyrouth dépasse les 26.000 habitants au km². Du fait du regroupement de la majeure partie des activités économiques, sociales et culturelles au sein de cette région, cette moyenne est largement supérieure à celle internationalement observée.
- De son côté, l'aspect libéral du système économique libanais a permis de fortes spéculations sur le marché immobilier. Sans réglementation, et sans taxes, les investisseurs libanais et étrangers ont trouvé ce secteur très rentable et intéressant.
- Autre facteur de pression sur le marché du logement, l'importance de l'effet social de l'appartement. Le logement ne répond pas uniquement à un besoin d'habitation mais constitue un pôle de référence sociale de plus en plus important. L'effet de démonstration observé pour les voitures se répète d'une manière plus aiguë pour le domicile. Il y a une frustration certaine si la taille de son appartement et sa qualité n'en imposent pas aux autres, ou si l'on ne loge pas dans les nouvelles zones huppées, de la capitale et de sa banlieue.

6.2.LE FINANCEMENT DU LOGEMENT.

En l'absence d'un marché financier spécialisé, le système de financement du logement s'articule autour de trois axes. Le premier, public, regroupe les différents organismes étatiques appuyant le logement de certaines catégories, le second, bancaire, favorisant essentiellement la construction et depuis quelque temps les acquéreurs, et le troisième privé, assuré par les promoteurs immobiliers eux-mêmes.

6.2.1.Financement public.

- Avant 1975, l'appui financier public au logement était inexistant. Ce n'est qu'en 1977 que la Banque de l'Habitat, dont le capital était également réparti entre l'Etat et les banques privées, fut créée. Elle accordait quelques prêts, mais l'inflation et la dépréciation de la livre sont venues assécher complètement ses ressources.
- Des projets de recapitalisation ont été entrepris en 1995 et l'Etat cédait une fraction de ses parts au secteur privé, ne conservant que 20 % des actions de la banque. Le redémarrage promis n'a toujours pas eu lieu et l'institution se heurte encore à des problèmes de financement.
- Un ambitieux projet d'aide au logement est en cours de préparation et les statuts de "l'Office public pour l'Habitat" sont en examen devant la Chambre. Cet organisme public sera doté de 500 milliards de livres et se propose d'entreprendre directement des projets de construction ou d'avancer des prêts au logement, notamment pour les ménages à faibles et moyens revenus.

6.2.2.Les crédits logement.

Côté banques privées, les avances au secteur de la construction ont été accélérées au cours des trois derniers exercices et atteignaient fin 1995 plus de 18 % du total des avances bancaires, selon la nouvelle nomenclature de répartition des crédits bancaires.

- La générosité des banques privées ne se limite plus aux promoteurs mais atteint aussi les acquéreurs. En effet, les établissements bancaires sont de plus en plus nombreux à proposer des crédits logement à leurs clients. Ces propositions englobent les avances classiques étalées sur une période de 8 à 12 ans. Plus timidement des plans d'épargne logement sont proposés.
- Les initiatives restent limitées, et les bénéficiaires potentiels ne sont pas nombreux : il s'agit de ménages à revenus relativement élevés et disposant déjà d'une épargne. Les prêts sont octroyés soit pour l'achat d'un logement achevé, soit en cours de construction, soit pour la restauration d'une unité endommagée.

- Les banques commerciales, imposent des conditions sévères pour débloquer les fonds. Parmi les critères les plus importants figurent la moralité du bénéficiaire, ses sources de revenus, et son aptitude au remboursement.
- Récemment le IFC a accordé un prêt de 100 millions de dollars pour le secteur du logement au Liban. Ce prêt, qui sera géré par 6 banques de la place, offre une meilleure opportunité d'adaptation de ressources pour les banques libanaises. En effet faute de dépôts à long terme les banques libanaises sont forcées d'utiliser leurs fonds à court terme pour financer les opérations de prêts logements, leur imposant des charges de gestion supplémentaires répercutées sur les emprunteurs.

Cette nouvelle source de financement permettra de réduire les charges financières. D'ores et déjà les prêts proposés sont plus abordables et connaîtront probablement une accélération au cours des prochains mois.

- La Banque du Liban, de son côté, et pour encourager les prêts bancaires au logement, a décidé d'exclure les avances accordés au logement des plafonds autorisés pour les avances en devises. Ces prêts ne seront pas pris en compte dans le maximum de 70 % imposé au volume des avances bancaires en devises par rapport à l'ensemble des dépôts de même nature.

6.2.3. Les promoteurs immobiliers.

- Pour lutter contre la crise immobilière, les promoteurs immobiliers tentent de dynamiser leurs ventes par des avantages de crédits accordés aux acheteurs potentiels. Certains tentent même d'associer les banques à leurs efforts. Les échelonnements accordés sont supposés être sans intérêts. Mais ces charges sont souvent intégrées aux prix de vente. Toujours est-il, ces paiements échelonnés constituent un facteur d'incitation majeur pour les acquéreurs potentiels.
- En fait, les promoteurs immobiliers ont un avantage certain dans leurs opérations de crédit, dans la mesure où ils gardent la propriété officielle des logements cédés. Le titre définitif de propriété du bien n'est transféré aux acquéreurs qu'après paiement intégral du prix d'acquisition. Les banques ne bénéficient pas de tels avantages et sont obligées d'être très prudentes dans leurs opérations de financement. Cet inconvénient est amplifié par l'attitude des tribunaux qui ne décident que très rarement la liquidation des logements hypothéqués ou en nantissement.

6.3.L'ACTION PUBLIQUE.

- Depuis l'indépendance, les décisions prises par les pouvoirs publics libanais en matière d'habitat ne permettent pas de développer une stratégie de logement cohérente. Avant 1975 l'action de l'Etat s'est limitée à des mesures ponctuelles, liées uniquement à un encadrement des lois sur le loyer et dont certaines ont eu des effets pervers très néfastes sur le logement.
- Dans les années 70, les principales mesures adoptées sont au nombre de trois: le décret loi 20/77 qui permet aux locataires et propriétaires des habitations endommagées par les événements de bénéficier des crédits accordés par le ministère de l'Habitat et des coopératives. La création de la Banque de l'habitat et de la Caisse autonome de l'habitat.
- Pour la période de l'après guerre, l'action publique se concentrait principalement sur les moyens de sortir de l'impasse de la loi sur les loyers et sur des mesures d'urgence, pour aider à amortir les chocs du conflit, notamment par la création d'institutions chargées d'aider à la réparation des dégâts de guerre, au retour des personnes déplacées et à l'évacuation des unités de logement illégalement occupées.

6.3.1.Les lois d'exception en régime général.

Dès les premières années de son indépendance, et dans le souci de préserver un équilibre social, le gouvernement libanais a introduit des mesures juridiques d'exception pour limiter les hausses spéculatives des loyers.

Malheureusement, des abus furent commis dans l'utilisation de cet instrument d'intervention supposé ponctuel et mesuré. En effet, et pour des raisons principalement politiques, les responsables libanais n'étaient plus en mesure d'assurer un retour au droit commun. Bien au contraire, les amendements adoptés ultérieurement accentuaient les distorsions.

Ce revirement a fortement discrédité l'Etat face aux entrepreneurs et promoteurs immobiliers qui se sont abstenus d'investir dans les immeubles de rapport. De ce fait, le marché de la location se rétrécissait dangereusement avant d'être totalement asséché par la crise.

L'instabilité politique des années de guerre ne fut guère propice aux rajustements des loyers. Divisions politiques et crise économique et sociale ne permettaient pas un consensus sur ce sujet.

Après le retour au calme en 1990, la loi sur les loyers était remise sur le tapis, et vue les difficultés en la matière et pour régir l'ensemble des relations contractuelles entre les bailleurs et les locataires deux lois furent adoptées:

- **La loi 159/92** s'applique à tous les nouveaux contrats de bail immobilier conclus après le 22 juillet 1992. Elle confirme la liberté contractuelle totale et régit seulement la durée minimum du contrat fixée à 3 ans, résiliable par la volonté du preneur. Prix et durée du bail sont librement débattus à chaque renouvellement.

- **La loi 160/92** maintient le régime d'exception pour les contrats conclus avant le 23 juillet 1992. Cette loi a amené d'importantes corrections sur les loyers existants et elle a surtout introduit une échelle d'augmentation automatique des loyers, rattachée à la hausse de la première tranche du salaire minimum. Ainsi, à chaque réajustement officiel des salaires, les loyers sont automatiquement relevés dans une proportion égale à 50 % du taux d'augmentation du salaire minimum. Par ailleurs, la prorogation d'intérêt public du contrat de bail s'effectue d'année en année au profit du preneur. Le contrat de bail ne peut donc prendre fin que par la volonté ou le décès de ce dernier, par déchéance, ou selon la procédure de récupération.

Il existe trois cas de récupérations:

1. Pour nécessités familiales.
 2. Pour l'élargissement d'établissements d'utilité publique.
 3. Pour démolition et reconstruction.
- Ces trois cas de récupération donnent lieu au dédommagement du preneur par le bailleur. La loi limite l'indemnité à un plancher de 25% et un plafond de 50% de la valeur effective de l'immeuble.

L'un des principaux problèmes de la loi sur les loyers est lié aux lourdes procédures judiciaires nécessaires dans ce domaine. Les procès se multiplient et les tribunaux sont submergés.

Nombreux sont les observateurs qui estiment que la loi sur les loyers est à l'origine de vastes tensions sociales. Les rapports entre propriétaires et locataires sont exécrables et se transforment souvent en forte animosité.

6.3.2. Une politique d'urgence et d'assistance.

- Dès les premières années de la guerre l'Etat libanais prenait des mesures pour venir en aide aux ménages touchés par les opérations militaires en créant des organismes de financement pour la réhabilitation des unités de logement endommagées.
- Les deux principales institutions créées dans les années 70 ont été:
 1. Le Fonds autonome du logement, dépendant du ministère de l'Habitat ayant pour rôle d'aider à la reconstruction des unités endommagées par la guerre.
 2. La Banque de l'Habitat qui a pour objectif d'accorder des prêts pour l'acquisition de logements aux ménages à revenus moyens.

Ces institutions ont apporté des solutions partielles à des cas ponctuels. Mais elles ont très vite épuisé leurs ressources et ont pratiquement suspendu leurs activités dès la seconde moitié des années 80.

- Avec le retour au calme, l'Etat entreprend d'assurer le retour des personnes déplacées et de libérer les logements illégalement occupés. Dans ce but fut créé le ministère des Déplacés et le Fonds qui en dépend. Plus de 450 millions de dollars ont été distribués à ce titre pour plus de 50.000 bénéficiaires. Les résultats ont été fragilisés du fait certaines infections dans le système.
- Ce même constat est relevé pour le Conseil du Sud, qui lui a été créé pour venir en aide aux régions méridionales du pays, où les opérations militaires n'ont pas été suspendues, entraînant toujours des dégâts importants aux résidences des sudistes.
- Parallèlement à cette aide d'urgence, les pouvoirs publics se proposent de recapitaliser la Banque de l'Habitat pour en redynamiser le rôle, mais les ressources manquent toujours, bien que l'Etat ait cédé sa majorité dans cette institution mixte où sa part n'est plus que de 20 %, le solde revenant aux banques et agents privés.

Pour le renflouement de cette institution, des recettes fiscales lui ont été directement affectées, mais elles restent insuffisantes. Le démarrage promis de cette banque en 1995 a tardé et on est loin des prévisions généreuses promises.

6.3.3.Des efforts récents.

- Dans le cadre de sa politique d'aide au logement, le gouvernement a décidé de créer un nouvel organisme de soutien au logement. En cours de constitution cette institution portera le nom de l' "Office public pour l'Habitat".
- Sous la tutelle du ministère de l'Habitat cet office remplace le Fonds de l'Habitat et se trouve doté de plusieurs fonctions allant de la construction de projets immobiliers à l'octroi de prêts au logement en passant par l'encouragement de l'épargne logement ou l'exploitation et la promotion de ses propres projets immobiliers.
- Doté d'un conseil d'administration indépendant l'Office est appelé à prendre contact avec les autres organismes, publics et privés, opérant dans ce domaine, au Liban et à l'étranger.

Pour son financement, cet office peut avoir recours à l'endettement, en plus des allocations budgétaires directes ou par le biais du CDR, ainsi que par des taxes particulières, notamment sur les vignettes de voiture (2.000 L.L. par cheval fiscal) et sur les carburants, et les amendes des infractions aux lois de la construction. Dans une première étape l'Office pourrait compter sur des ressources d'environ 500 milliards de livres libanaises.

6.4.LES RECOMMANDATIONS.

La politique de logement préconisée par le RDCL s'articule autour de deux axes: le premier, juridique et organisationnel, visant à assurer une stabilité des statuts d'occupation et une bonne organisation du marché. Le second, financier, avec le développement des moyens à mettre en oeuvre pour permettre au plus grand nombre d'accéder à la propriété du logement.

6.4.1.Les Aspects Juridiques.

Les longues années de crise et les interventions publiques intempestives au niveau de la loi sur les loyers ont fortement déstabilisé les structures et les statuts d'occupation.

Ce qu'il faut faire:

- **Poursuivre le règlement du problème des occupations illicites d'appartements au cours des années de guerre.** Une grande partie de ces problèmes a été réglée par le ministère des Déplacés, par la société Solidère et par les propriétaires eux-mêmes.

Cependant, des abus ont été commis, et ont souvent été justifiés comme prix politique au règlement de ce problème. Il est certain que cette argumentation ne peut être acceptée dans la mesure où elle ouvre la porte aux plus grands gaspillages. D'ailleurs, on continue à assister à une amplification de l'occupation illicite dès que l'on évoque la libération d'une zone quelconque.

On observe même un retour de certains squatters vers les logements évacués, et d'autres n'hésitent pas à dynamiter leurs propres résidences pour bénéficier des indemnités. Certes, ces cas sont exceptionnels, mais ils doivent être réprimés avec la plus grande sévérité pour éviter tout mauvais exemple.

Le RDCL est parfaitement conscient des difficultés suscitées par les évacuations. Il est donc impératif d'éviter de se mettre dans de telles situations.

- **Consolider le marché locatif.** Longtemps inhibé par une loi d'exception, ce marché est aujourd'hui géré par deux lois. Cette situation est inacceptable et doit au plus tôt être réglée en favorisant un retour aux lois du marché.

Pour les anciens baux, il convient d'accélérer les règlements entre propriétaires et locataires. La loi devrait aller dans le sens de l'autorisation d'une plus grande liberté de récupération de l'appartement par le propriétaire, moyennant indemnités.

Il ne s'agit pas de procéder à des évictions massives, mais de régulariser des situations exceptionnelles qui perdurent. Un calendrier peut être fixé pour aboutir à l'assainissement de cette situation.

- **Réviser les lois sur l'urbanisme.** Celles-ci iront dans le sens d'une réduction des pressions sur les zones urbaines, notamment la capitale, et de la préservation de l'environnement écologique. Ces lois devraient s'inscrire dans un plan global de l'aménagement du territoire.
- **Créer une instance supérieure du logement** pour mettre en place les grandes lignes d'une stratégie dans ce domaine et assurer l'équilibre entre ces différentes composantes: habitation, urbanisme, décentralisation, écologie, aménagement du territoire, répartition spatiale, etc.
- **Réviser les procédures juridiques.** Les tribunaux libanais sont submergés par les procès relatifs au logement, sans que l'ayant-droit soit pour autant réconforté. Pour éviter les abus, les tribunaux doivent élaborer des procédures cohérentes.
- **Appliquer la législation sur les saisies.** Cette mesure est nécessaire pour encourager le développement du marché hypothécaire. Seule une réforme de la procédure de saisie exécutoire en cas de non-paiement par le débiteur peut encourager aujourd'hui les créanciers à accorder des crédits au logement. A ce titre, la procédure d'exception dont bénéficie la Banque de l'Habitat pourrait être étendue à d'autres établissements, du moins pendant une période donnée.
- De même, une exonération fiscale sur certaines techniques de garantie à première demande faciliterait les prises de garanties par les établissements de crédit, du moins sur certaines catégories de logement jugées prioritaires.

Ce qu'il ne faut pas faire:

1. Procéder à des évictions massives.
2. Instituer des systèmes coûteux de régularisation des statuts d'occupation.
3. Faire payer à certains agents économiques la politique sociale que l'on souhaite mener.
4. Nationaliser le patrimoine immobilier.

6.4.2. Les Aspects Financiers.

L'analyse de la situation actuelle de l'offre de financement du logement et sa comparaison avec les besoins permettrait de penser qu'il existe sans doute une partie importante de la population dont le logement a subi des dommages de guerre ou ayant une demande de logement non satisfaite, mais dont les revenus sont relativement bas.

Le financement complémentaire éventuel des besoins de ces catégories, qu'il soit réalisé par la réallocation de ressources existantes ou par la création d'un autre circuit de financement, appelle

donc une approche spécifique basée sur la capacité ou non de rembourser des crédits. Pour accroître le taux de repaiement, certains avantages peuvent être envisagés.

Ce qu'il faut faire:

- **Permettre aux établissements financiers privés de consentir des prêts hypothécaires.** Les banques commerciales libanaises doivent jouer un rôle de premier plan dans le financement du secteur du logement, à court et moyen terme, y compris pour ce qui concerne la réparation des dommages de guerre. En effet, celles-ci disposent d'un vaste réseau commercial à travers tout le pays qui, en raison de sa proximité avec les bénéficiaires potentiels, peut permettre la diffusion de l'information auprès du public et la distribution rapide d'importants volumes de crédits.

Le financement du logement par les banques commerciales permettrait de limiter les distorsions au fonctionnement des mécanismes de marché, et d'assurer ainsi la pérennité à long terme de l'ensemble du système même une fois la reconstruction effectuée.

Logiquement, seul le système bancaire serait capable de mobiliser des ressources suffisantes pour satisfaire une demande aussi significative, cependant, les banques privées libanaises n'ont pas pu pleinement développer ce créneau faute de ressources adéquates et de garanties de bonne fin.

L'exemple du prêt de l'IFC géré par les banques libanaises peut être donné pour illustrer la procédure à encourager.

La prépondérance du secteur bancaire privé dans la distribution des crédits au logement suppose toutefois la réalisation préalable d'un certain nombre de conditions:

1. L'accès à un refinancement à long terme, on pense notamment au marché hypothécaire, afin de permettre aux banques de se refinancer sur un terme proche de celui de leurs emplois.
2. Avec la relibanisation des transactions, les banques devraient pouvoir couvrir leurs risques de change, de taux et de liquidité avec des instruments adéquats.
3. La possibilité d'obtenir une rentabilité suffisante sur ce type de prêts, tout en répondant qualitativement aux besoins identifiés.

Enfin, la vérification de ces conditions passe notamment par le développement d'un véritable marché financier efficient, couvrant toute la gamme des échéances de taux et des instruments. Elle peut également être favorisée par la mise en place de mécanismes de garantie, de bonification ou d'assurance.

- **Aider les ménages aux revenus les plus faibles.** La capacité d'emprunt de cette catégorie de ménages, est très limitée. Supposons un revenu mensuel de 700\$ pour une famille, un taux d'effort de 25 à 30 % autorisera au mieux un versement mensuel de 210\$. Le montant

remboursable aux conditions de marché pendant 20 ans serait donc de 22.000 \$ pour un taux d'intérêt de 10%.

Il est clair que pour cette catégorie de revenus, et celles en-dessous, la capacité d'emprunt est très loin de satisfaire au besoin d'acquérir ou de construire un logement. A titre indicatif, si le coût d'un logement de 100 m² est de 30.000\$, un crédit supposerait des versements mensuels de 290 \$, donc un revenu mensuel de près de 1000\$ si le taux d'effort est de 30%.

A priori, et suivant l'exemple précédent, permettre à cette catégorie de personnes d'acquérir leur logement avec recours à l'emprunt implique par conséquent d'accorder des subventions. Il faudrait donc favoriser l'octroi de crédits et de subventions aux ménages à faibles revenus sans pour autant biaiser le système économique marchand. Ce rôle pourrait être assuré par l'Office en cours de création.

- **Proposer de meilleurs instruments de crédit.** Le marché n'a pas développé les instruments de crédit à l'immobilier. Il s'agirait d'encourager les initiatives visant à la mobilisation d'une partie de l'épargne nationale en faveur du logement. Deux produits sont envisageables:
 1. L'un, le compte épargne-logement, aurait une phase d'épargne minimale de 18 mois pendant laquelle les fonds peuvent être librement débloqués.
 2. L'autre, le plan d'épargne-logement, aurait une phase d'épargne minimale de quatre ans, pendant laquelle les fonds versés sont indisponibles en contrepartie d'une meilleure rémunération et de possibilités d'emprunt plus importantes.

Ces deux formes permettent d'affecter des ressources d'épargne à moyen et long terme. Dans les deux cas une prime est versée par l'Etat sous forme de majoration d'intérêts sur l'épargne, lorsque les droits à prêts sont utilisés, et les intérêts perçus sont exonérés de l'impôt sur le revenu.

- **Développer des institutions de financement de crédit.** Les banques commerciales ont procédé au développement de crédits au logement, mais leur action restera limitée. Il convient de renforcer la Banque de l'Habitat. Les plans élaborés récemment doivent être mis en application.

Sur ce même plan, l'Etat prépare la création d'un nouvel organisme, l'Office public pour l'habitat. Les objectifs et les projets proposés sont trop ambitieux et risquent d'être trop coûteux pour le Trésor.

L'action de cet organisme devrait se limiter à des appuis financiers aux ménages à faible revenus. La distribution se fera par le biais des banques commerciales. L'Etat se limitera à garantir des remboursements et à supporter les coûts des intérêts bonifiés.

- **Développer le crédit à la construction.** Les promoteurs immobiliers bénéficient déjà d'un grand apport de financement de la part du secteur bancaire. Il s'agira en fait d'inciter les

promoteurs à la construction de logements destinés aux ménages à faibles ou moyens revenus, ou d'encourager les constructions dans de nouvelles zones urbaines.

La régularisation de l'offre et sa meilleure adaptation à la demande justifiera aussi ces incitations.

Ce qu'il ne faut pas faire:

1. Subventionner systématiquement les taux d'intérêts.
2. Pénaliser les investissements dans le secteur locatif du logement.
3. Négliger la mobilisation des ressources.
4. Tolérer un taux élevé de cessations de paiement.
5. Construire des logements sociaux subventionnés.
6. Tolérer que les subventions entraînent des distorsions des prix.
7. Subventionner le logement par le biais de la réglementation des loyers.

7. Les transports urbains

Conséquence de la guerre, de l'urbanisation non planifiée et du manque de contrôle, le secteur du transport souffre de profondes difficultés structurelles qui ne seront pas évidentes à résoudre.

Les problèmes ne sont pas uniquement liés à l'insuffisance de l'infrastructure et des capacités de financement, mais aussi à la mauvaise gestion de la voirie, à l'état défectueux des stocks... En effet, les routes sont mal entretenues et surchargées par des activités multiples, le parc automobile affiche des taux de croissance excessifs, toutes les régions et spécialement la capitale sont en manque d'espaces de stationnement, les transports en commun sont marginalisés et ne répondent pas à la demande...

Ces blocages pénalisent gravement l'activité économique et affectent les projets de reconstruction.

Dans une première partie nous tenterons de déterminer les problèmes qui se posent au niveau des stocks existants, ceci passant par un exposé de la situation, du parc automobile et des infrastructures routières.

Il s'agira ensuite de relever les mouvements de flux qui sont observés sur la totalité de ces réseaux, de déterminer donc les mouvements de trafic, qu'ils soient privés, publics, pour les hommes ou pour les marchandises.

Débuter par une gestion plus efficace de la voirie est une solution que nous envisagerons dans la troisième partie avant de passer à une estimation du montant de la facture causée par la réhabilitation du secteur des transports.

Malgré la situation alarmante du transport au Liban, de grandes améliorations peuvent être apportées. Cependant, les résultats restent conditionnés par le dynamisme, la constance et l'assiduité des acteurs. Par ailleurs, si de simples mesures de gestion régleraient instantanément une partie du problème, l'essentiel des résultats ne peut être espéré qu'à très long terme, de façon progressive et malgré les multiples résistances auxquelles les réformes se heurteront.

7.1.Etat des lieux

Le problème du transport au Liban est plutôt qualitatif que quantitatif. En effet, le réseau routier est assez dense, mais c'est l'état des routes, l'indiscipline des citoyens, la vétusté du parc, le relâchement du contrôle, l'absence de parkings, etc. qui nous laissent tracer un tableau noir lorsque l'on décrit la situation du transport libanais.

7.1.1.Des routes délabrées.

Traditionnellement la rue a des usages qui n'entrent pas tous dans le domaine des transports; elle est un espace d'achat bordée de magasins où se tiennent des marchés, c'est un lien de contacts humains. Depuis l'apparition des voitures, elle est revendiquée aussi bien par les piétons que les conducteurs.

Une grande partie des réseaux est antérieure à la période où le besoin d'une grande mobilité s'est fait sentir et les véhicules motorisés ont envahi les villes sous la pression des besoins de développement. Les rues sont à deux ou quatre voies, les intersections fréquentes et mal agencées et souvent il n'existe aucune hiérarchisation fonctionnelle.

Le réseau routier au Liban atteint environ 6.500 km soit une densité de 0,65 km par kilomètre carré. Comparée à celle d'autres pays, cette densité peut paraître très satisfaisante, mais la vue de la réalité montre que le réseau est inadapté aux flux, mal entretenu et très encombré par un parc surdimensionné, par une concentration des mouvements dans des zones relativement restreintes et par un très fort degré d'indiscipline des conducteurs.

Suivant la morphologie du pays, le réseau routier s'est organisé selon trois grands axes à partir de la capitale:

1. L'axe Beyrouth - Tripoli, Sud-Nord.
2. L'axe Beyrouth - Damas, Ouest-Est.
3. L'axe Beyrouth - Tir, Nord-Sud.

De ces grands axes partent une multitude de routes principales et secondaires qui mènent à l'intérieur du pays, perpendiculaires au littoral à travers les vallées, ou perpendiculairement à l'axe de Damas dans la vallée de la Békaa.

La structure même du réseau oblige les individus, dans la plupart des cas, à emprunter un des 3 grands axes pour se rendre d'un point à l'autre. De plus, la décentralisation de Beyrouth durant les hostilités a radicalement changé les sens du trafic. Avant la guerre, toutes les artères convergeaient vers le centre de la capitale. Par la suite, l'orientation des flux s'est totalement transformé, et sans aucun plan directeur, en fonction des nouvelles implantations urbaines dans la capitale et surtout de sa grande banlieue. La construction de nouveaux axes routiers n'a pas suivi.

Les principales routes du Liban sont extrêmement chargées en temps normal, mais c'est surtout dans Beyrouth et sa banlieue que les problèmes semblent les plus aigus.

L'inventaire du réseau routier montre que plus de 60 % des routes sont dans un mauvais état et que seuls 1000 kilomètres sont considérés comme présentant des conditions satisfaisantes. Les travaux publics, les poids lourds et les mauvais revêtements du sol font des routes libanaises un "patchwork" où la circulation est très embouteillée.

7.1.2. Le parc automobile.

Le parc automobile Libanais a progressé à des taux imprévisibles au cours des vingt dernières années et atteint aujourd'hui des dimensions alarmantes principalement à cause de l'absence de transports en commun efficaces doublée d'une faible taxe sur l'importation des voitures et sur la consommation d'essence. Les estimations situeraient ce parc entre 800.000 et un million de véhicules.

Avec la baisse du revenu moyen des Libanais et une longue période d'insécurité, l'état de ce parc s'est fortement détérioré, occasionnant des coûts matériels et non-matériels élevés pour les secteurs publics et privés.

Il y a vingt ans, le Liban comptait 200 000 voitures, aujourd'hui son parc effectif atteint près d'un million.

L'évolution du parc automobile.

	<i>Tourisme</i>		<i>Camions</i>		<i>Autobus</i>		<i>Total</i>
<i>Année</i>	<i>Public</i>	<i>Privé</i>	<i>Public</i>	<i>Privé</i>	<i>Public</i>	<i>Privé</i>	<i>Général</i>
1944	2.031	3.370	812	675	250	25	7.123
1973	10.649	175.286	3.465	15.686	618	1.640	207.344
1979	10.649	304.481	3.465	28.729	618	2.056	349.998
1982	10.649	427.002	3.465	42.648	618	2.730	487.112
1986	10.649	560.537	3.465	53.634	618	3.081	631.984
1993	10.649	1.072.035	3.465	73.677	618	4.294	1.164.738
1994	10.649	1.128.301	3.465	73.916	618	4.492	1.221.441
1995	13.463	1.184.058	4.488	74.734	808	4.706	1.282.257

Source: Commerce du Levant 17-11-94 et Ministère de l'Intérieur dans Al-Nahar 31-5-95

En retenant les estimations les plus basses, chaque quatre Libanais disposeraient d'une voiture, moyenne se rapprochant de celle des pays développés comme l'Europe où il y a un véhicule pour 4,4 personnes, le Japon où une auto est pour 2,3 individus et les Etats-Unis dont la moyenne est de 1 pour 1,3 personnes. Ceci est principalement dû à l'absence d'un réseau de transport commun efficace, les Libanais ont donc nécessairement besoin de recourir à des moyens de transport personnels pour des déplacements professionnels, scolaires, de loisirs, ou autres. En outre, il y a le prestige social lié à la possession d'une voiture, et l'image de robustesse liée aux grosses cylindrées, surtout quand celles-ci sont achetées après plusieurs années d'usage.

Il est évident que cet encombrement se retrouve le plus concentré dans quelques zones urbaines, et spécialement dans la capitale. En outre, l'état du parc automobile est reflété par des voitures dont la plupart sont usagées. D'une répartition de 93% voitures neuves pour 7% voitures d'occasion en 1974, la proportion s'est graduellement inversée pour aboutir en 1986 à 2,76% voitures neuves contre 97,24% d'occasion.

En effet, en raison de la diminution du pouvoir d'achat des citoyens et de l'absence de facilités de paiement, les classes moyennes et pauvres ont eu recours à l'achat de voitures d'occasion ou ont gardé leurs vieilles autos.

7.1.3.Des espaces de stationnement insuffisants.

L'absence d'aires de stationnement publiques et privées, pour absorber le flux de voitures qui déferlent quotidiennement sur la capitale pour des raisons diverses et pour des durées variées, constitue une cause très importante de congestion du trafic.

A la réglementation qui stipule l'obligation d'avoir des parkings dans tous les immeubles récents, une dérogation a été proposée par le gouvernement, selon laquelle les espaces réservés au stationnement pouvaient être transformés en dépôts, ou totalement éliminés dès la conception de l'immeuble, moyennant le paiement d'une compensation à l'Etat.

En contrepartie, la municipalité devait utiliser ces ressources pour créer des aires de stationnement public. Les engagements de l'Etat n'ont pas été tenus, et les parkings sont devenus de plus en plus insuffisants, avec l'accroissement rapide des constructions et du parc automobile.

Cette exception a été levée depuis 1992, mais elle ne concerne que les nouveaux immeubles et ses effets ne se feront sentir qu'à très long terme.

Les projets de reconstruction prévoient eux aussi des espaces de stationnement, mais là encore on est dans une phase de très long terme.

7.2.Des flux désorganisés.

Les problèmes posés par l'inadaptation du réseau routier résultent principalement de la complexité et de la désorganisation des flux de transport. Ces difficultés se sont accentuées au cours des dernières années sous l'effet de la crise et en l'absence de mesures d'adaptation.

7.2.1.La congestion du trafic.

Tous les usagers de la route souffrent de la congestion de la circulation. Se rendre à son travail ou se déplacer pour ses loisirs s'est transformé en un véritable parcours du combattant pour une population qui par ailleurs subit les déficiences des autres services publics.

Beyrouth, ses proches et ses lointaines banlieues, subissent quotidiennement des encombrements routiers inextricables qui peuvent durer plusieurs heures, du fait de la concentration de 70% des automobiles dans ces zones.

La cause principale de ceci est le nombre élevé de voitures sur les routes mais aussi la gestion du réseau routier.

Une étude effectuée par la Direction générale des chemins de fer et des transports publics a quantifié le problème des embouteillages et des encombrements routiers. Selon les statistiques empiriques, il s'effectue:

- 250.000 entrées quotidiennes des banlieues vers Beyrouth.
- 600.000 déplacements quotidiens à l'intérieur de Beyrouth.
- 500.000 déplacements journaliers entre Beyrouth et ses banlieues.
- 600.000 déplacements journaliers dans les banlieues.

La moyenne estimée des déplacements quotidiens dans Beyrouth et ses banlieues dépasserait donc les 2 millions. Ce chiffre dépasse largement les capacités en place.

Des situations pareilles ont pour conséquence d'accroître la consommation d'essence et entraînent surtout une baisse importante de la productivité.

7.2.2. Les transports en commun.

Le transport en commun au Liban est assuré par le secteur public et par des compagnies privées. Cependant la situation actuelle de ce réseau ne permet de répondre que très partiellement aux besoins de la population.

7.2.2.1. Les transports publics

Les services de transport en commun, sous l'égide de l'Office du Transport en Commun, assurent le transport en bus dans Beyrouth et ses banlieues. Les services sont peu développés et insuffisants.

L'Office du Transport en Commun a subi des pertes sévères durant la guerre. Ses édifices, ses ateliers et ses bus ont été durement affectés.

Les conditions dans lesquelles opèrent les 45 bus qui roulent effectivement sont difficiles. La circulation de ces bus de 11 m de long est très malaisée dans les rues encombrées et étroites de Beyrouth. Ils sont bondés en permanence, les conditions de sécurité peu fiables, et les horaires variables en fonction des embouteillages. Les arrêts quant à eux sont pratiquement inexistants.

La productivité des 650 employés de l'Office des Transports est excessivement faible. Les flux actuels peuvent être assurés par 20% du nombre des personnes embauchées.

7.2.2.2. Les transports privés

La plus grande partie du transport en commun est assurée par les simples chauffeurs de taxis et de "services". Quelques compagnies privées de transport opèrent essentiellement sur les axes principaux et étendent leurs réseaux vers la Syrie, la Turquie et la Jordanie.

Des licences d'exploitation dont le quota est limité sont octroyées par l'Etat sous forme de plaques d'immatriculation de couleur rouge appelées communément "plaques rouges". Plusieurs moyens de transport sont disponibles: les bus privés, les "services" et les taxis.

Le transport en commun en dehors de Beyrouth vers d'autres villes et d'autres régions a traditionnellement été un service assuré exclusivement par le secteur privé. Des compagnies privées assurent le transport des passagers le long du littoral.

Les bus scolaires assurent 1% du transport des Libanais, selon une étude faite par l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-france (IAURIF).

En 1996, le nombre de voitures à plaques rouges atteignent 10.645 unités. On distingue parmi celles-ci les taxis classiques, et les “services”, voitures pouvant prendre jusqu’à cinq passagers sur un trajet défini préalablement par le conducteur ou par le premier client. Les tarifs des services sont modérés, mais ils restent supérieurs à ceux des bus.

Nombre de voitures de tourisme à licence

<i>Année</i>	<i>Voitures</i>
1944	2031
1950	1.981
1951	2.011
1952	2.021
1956	3.200
1965	9462
1996	10.645

Un nombre cinq fois plus élevé de “services” non licenciés, à plaque d’immatriculation noire, circulerait dans Beyrouth. En l’absence d’un strict contrôle, ce trafic parallèle s’est fortement développé au cours des dernières années, incluant même un grand nombre de conducteurs syriens. Le ministère de l’Intérieur tente d’interdire ce trafic.

L’avantage des “services” par rapport aux bus, est que leur itinéraire est fixé au gré des destinations des clients pris en chemin. Les chauffeurs ont la possibilité d’éviter les embouteillages sur les voies rapides pour emprunter des rues de quartier.

Les taxis constituent l’autre volet du transport privé. Plusieurs petites compagnies de taxis se sont constituées au Liban et leurs tarifs syndicaux et privés varient de 10.000 à 50 000 L.L. suivant les destinations. Le taxi est un moyen trop onéreux pour la majorité des citoyens qui préfèrent prendre des services, et surtout sa propre voiture.

7.2.3. Le transport des marchandises.

Au Liban, et vue la proximité des distances, le transport aérien ou maritime est injustifié et trop coûteux. Restent donc les transports terrestres desquels on devrait aussi soustraire les chemins de fer qui ont fonctionné très brièvement avant d’être totalement arrêtés. Le transport de marchandises est donc effectué uniquement par les camions et les poids lourds.

Les villes peuvent être définies principalement comme des centres de consommation; en général les flux de marchandises vers les villes excèdent ceux qui en sortent. Les camions qui y arrivent sont donc pleins alors que ceux qui quittent sont généralement vides. Les variations saisonnières peuvent accentuer encore plus ces déséquilibres entraînant de très longues attentes aux accès des villes, mais les camions qui quittent attendent aussi des chargements inattendus pour ne pas rentrer vide.

Ceci n'est pas encore le cas de Beyrouth, et ce pour plusieurs raisons:

- Le port de Beyrouth est le principal port du pays et assure 80% des importations dont certaines sont destinées aux marchés régionaux.
- Les unités de production libanaises sont de faible taille et ne sont pas soumises à de dures mesures de non-nuisance. Elles ne sont donc pas refoulées de la capitale vers les autres régions.
- Beyrouth polarise les trois quarts des activités économiques. Les systèmes de distribution permettent aussi de conserver une grande partie des stocks. Les parkings d'immeubles ne sont-ils d'ailleurs pas tous transformés en dépôts ?

Le trafic des camions représente entre 10 et 15% du flux total du transport. Pour diminuer les encombrements les autorités ont souvent recours à des restrictions de circulation durant certaines heures de la journée et/ou sur certaines routes. Ces mesures ne sont pas appliquées avec rigueur et il n'est pas étonnant de voir des camions libanais circulant à toute heure, de jour comme de nuit, dans toutes les régions, à pleine vitesse...

Là encore le parc est vieux, mal entretenu et très peu contrôlé. Quelques catastrophes de la route sont l'occasion de strictes mesures de contrôle, mais le relâchement est observé dès que l'attention de l'opinion publique en est détournée.

Les aires de stationnement des poids lourds sont inexistantes et les camions souvent garés pour de longues périodes tout le long de l'autoroute et en double file...

La gestion du transport de marchandises n'est soumise à aucune législation rigoureuse capable d'optimiser le rendement de ce secteur, et de réfréner les infractions qui s'y commettent. Beyrouth, en particulier, souffre d'un trafic de marchandises dense et peu organisé.

Centralisation au sein de la capitale, infractions au code de la route, et mesures molles sont autant d'obstacles à la réhabilitation du transport de marchandises au Liban. Par ailleurs, l'Etat n'impose aucune restriction quant à l'emplacement des dépôts de marchandise, des usines et des

grosses industries. Les horaires de circulation ne sont pas respectés, les chargements sont excessifs et non sécuritaires, les conducteurs vont à toute vitesse et empruntent les voies de gauche, se “faufilent” dans les petites ruelles...

7.3.La capacité de gestion.

Le secteur des transports souffre aussi de l'incompétence de l'administration. Il existe un très grand nombre de problèmes liés à la gestion, à la coordination des décisions et des plans ainsi qu'à l'infrastructure. Souvent les centres de décision sont multiples à tous les niveaux (mode de transport, investissements, planification du développement, etc.) et il y a inévitablement des chevauchements de responsabilité surtout lorsque les personnes concernées en place ne sont pas formées ou sont peu compétentes.

7.3.1.Les organismes en charge.

Les organismes responsables de la planification, de la conception, de la construction, de la surveillance et de l'entretien du réseau routier sont nombreux. On citera :

- La "Direction des Routes" qui fait partie de la "Direction Générale des Routes et Bâtiments" au Ministère des Travaux Publics, pour les routes classifiées (internationales, principales, et secondaires).
- Les municipalités (Ministère de l'Intérieur) pour les routes locales des villes et des villages. Excepté celle de Beyrouth, les municipalités obtiennent l'assistance de la "Direction des Routes" pour l'exécution de leurs routes principales.
- Le "Conseil Exécutif des Grands Projets de Beyrouth" (CEGPB), créé au début des années soixante, a été chargé parmi d'autres activités, de concevoir et d'exécuter les artères principales à l'intérieur des frontières de la capitale.
- Le "Conseil Exécutif des Grands Projets" (CEGP), a été créé au début des années soixante pour concevoir et exécuter les principaux projets au-delà des capacités du Ministère des Travaux Publics. Parmi ses fonctions le CEGP devait concevoir et exécuter le Réseau National d'Autoroutes et un grand nombre de routes locales menant aux villages éloignés.
- Le "Conseil de Développement et de Reconstruction" (CDR), créé à la fin des années soixante-dix, a depuis joué un rôle primordial dans la réhabilitation du réseau des routes internationales et principales.

Tous les projets dans Beyrouth dépendent du CEGPB. Les projets dans les banlieues de Beyrouth sont gérés par le CDR. Toutes les autres autoroutes du Liban dépendent du CEGP.

7.3.2. Une gestion inefficace.

Cette inefficace est à un double niveau: une administration laxiste et des conducteurs indisciplinés.

Ces défaillances se ressentent à plusieurs niveaux : non-application du code de la route, absence d'un plan global de la circulation, insuffisance des transports en commun, et désorganisation du transport de marchandises.

7.3.2.1. Le non-respect du code de la route.

Le code de la route libanais, qui s'inspire des réglementations internationales en vigueur, fut élaboré en 1960 et réactualisé en 1975 puis en 1995. Il préconise toute une série de précautions telles que le port de la ceinture, un permis spécial pour les motos, le port du casque pour les motards, la vigilance en cas de prises de médicaments provoquant un état de somnolence, la sobriété au volant. Il régit les conditions de passage du permis de conduire et impose le contrôle mécanique régulier.

En réalité, le code de la route est rarement appliqué, d'innombrables infractions sont observées tous les jours et à toutes les heures.

- L'obtention du permis de conduire ne dépend souvent pas du passage de l'examen officiel.
- La presque totalité des citoyens ignorent le code de la route, ne connaissent pas la signification des panneaux de signalisation (inexistants d'ailleurs), considèrent l'usage des clignotants comme optionnel...
- Les effectifs de la police de la circulation sont sous qualifiés, mal payés donc non motivés, et même si le montant des amendes a été rehaussé, celles-ci restent peu dissuasives surtout que les agents se montrent (selon les cas) indulgents quant à l'application de la loi.

Toutes les amendes et les sanctions seront sans effet si les citoyens ne sont pas sensibilisés et responsabilisés par rapport à ces problèmes. Un grand nombre de citoyens sont réfractaire aux lois de la circulation et refusent de se plier aux ordres des policiers.

7.3.2.2. La gestion de la voirie.

Aucune mesure n'a pu jusqu'à présent contenir la très forte demande de véhicules et la congestion insupportable de la capitale.

- La circulation sur les autoroutes est ralentie et leurs capacités diminuées du fait des multiples entrées et sorties existantes. Les nombreux points où les virages en U sont possibles constituent un réel danger pour le trafic.

.....

- Les intersections des routes principales où le trafic est intense connaissent des bouchons importants.
- Une majorité de rues à deux sens génèrent des embouteillages monstres et connaissent une grande proportion d'accidents.
- Le manque total de signalisation, et l'absence d'éclairage constituent des dangers de taille pour les usagers de la route.
- Le manque de coordination entre les différents ministères et les parties responsables des travaux de reconstruction. Les entreprises chargées des projets d'infrastructure défoncent les routes, creusent des canalisations et les laissent longtemps en chantier avant de procéder au réasphaltage.
- Les droits des piétons sont bafoués (trottoirs, passages cloutés, zones piétonnes, etc.). Les ponts piétons sont construits indépendamment des besoins et des flux. Enfin, il n'existe aucune rue piétonne au Liban.
- Les récentes contraintes utilisées pour décourager la possession de voitures privées, telles que l'augmentation des tarifs douaniers, des frais d'enregistrement et des vignettes annuelles sont restées timides et insuffisantes.
- Les déficiences persistantes du service de transports en commun n'ont pas permis aux usagers de réduire l'utilisation de leur véhicule.
- Un grand nombre de vieilles voitures circulent sans contrôle mécanique. Les fonctionnaires du service mécanique, insouciants et corrompus, laissent passer les irrégularités moyennant des pots-de-vin. De plus, l'assurance étant facultative au Liban, beaucoup de véhicules défectueux évitent le contrôle des compagnies d'assurance et circulent librement. Enfin le laxisme des agents de police envers les voitures en mauvais état ne met pas de limites à la prolifération des véhicules vétustes et dangereux.

7.4.La facture du transport.

Les coûts du transport au Liban ont fortement augmenté au cours des dernières années en liaison avec l'accroissement du parc et de l'encombrement de la voirie.

Secteur public et secteur privé sont affectés. Le premier par les investissements d'infrastructure et la gestion. Le second par de lourdes factures de consommation d'essence et d'achat de véhicules. S'y ajoutent les nuisances à l'environnement et à la santé des individus.

Les principales composantes de la facture sont:

7.4.1.La consommation de carburant.

La facture annuelle de cette consommation est de :

- 250 millions de dollars d'importation en 1995. Les hausses de prix de 1996 porteraient ces importations au-dessus de la barre des 300 millions de dollars.
- 625 millions de dollars pour les 800.000 automobilistes, soit 90 millions de bidons (1 bidon = 20 litres) par an à 11.000 L.L l'un et pour un dollar de 1580. La quantité d'essence consommée se situe aux alentours de 5 millions de litres/jour et la dépense moyenne de carburant par voiture et par mois est estimée à 9,5 bidons par mois.

7.4.2.La facture d'achat automobile.

- Les importations de voitures, de matériel roulant, de pièces de rechange et d'accessoires, se sont élevées en 1995 à environ 828 millions de dollars (soit 11,4 % du total des importations). La facture importation de voitures a sensiblement augmenté à partir de 1994, avec une progression sensible des voitures neuves qui représentent en 1995 30 % du total des voitures importées, alors que ce taux était inférieur à 10 %, il y a encore quelques années. Le retour au calme et la réintroduction des paiements à crédit et les facilités accordés par les importateurs de voitures neuves ont dopé le marché.
- Le marché des voitures privées représente un peu moins des 3/4 du total de la facture d'importation du matériel roulant. En incluant les marges des revendeurs et surtout les droits de douanes versés, la facture payée par les automobilistes libanais se situe aux environs de 1 milliard de dollars.

A ces achats s'ajoutent les frais d'entretien et d'assurances des véhicules. Le coût de ces postes ne doit pas être négligé dans la mesure où il se situe en moyenne à 400 dollars par véhicule et

par an soit aux environs de 350 millions de dollars pour la totalité des automobilistes du Liban.

En bref, et tenant compte des frais d'achat, d'entretien, de réparation et d'assurances, on estime que les ménages consacrent 14% de leur budget total pour le transport.

A ces frais d'exploitation s'ajoute les frais d'entretien et d'amortissements du réseau routier, assurés par l'Etat.

7.4.3.Perte de productivité.

- Il est certes difficile d'évaluer les pertes de productivité liées aux encombrements des routes libanaises. Les plus alarmistes estiment que le temps perdu sur les routes libanaises se situerait entre 1 et 1,5 millions heures/jour. Les individus arrivent en retard à leur travail, quittent plus tôt pour éviter les embouteillages et sont souvent fatigués et nerveux après un trajet quelconque, ce qui diminue d'autant plus leur productivité.

Il est clair que la productivité des agents économiques régresse considérablement lorsqu'il existe des problèmes de circulation; cette baisse est d'autant plus marquée que les difficultés de déplacement des individus et des marchandises sont grandes. On rencontre ainsi des situations extrêmement contrastées et à la limite cocasses telles que des hommes d'affaires nantis qui passent des heures dans les encombrements de Beyrouth dans des limousines luxueuses avec conditionnement d'air. L'introduction des téléphones portables, à sensiblement amélioré leur situation.

7.4.4.Nuisances sur l'environnement.

L'intensification de la circulation est extrêmement néfaste sur l'environnement : pollution de l'air, nuisances sonores, accidents nombreux et coûteux matériellement et en ressources humaines, une nature de plus en plus défigurée par une infrastructure routière toujours plus dense mais qui n'améliore pas la situation, sont autant de facteurs qui alourdissent la facture de transport au Liban.

- **La pollution de l'air:** Les contrôles de la pollution causée par les voitures sont inexistants. La vétusté du parc augmente sensiblement cette pollution, les vieux véhicules dégagent nettement plus de fumée que la normale. Les véhicules diesels (camions, bus, taxis) sont en principe interdits, mais ils sont tolérés au nom de la concurrence régionale, et un projet de réintroduction de ces véhicules est en gestation. L'essence utilisée est aussi très sale. Tout ceci est d'autant plus aggravé par un manque d'entretien des véhicules, l'absence de contrôle public et un climat chaud. La non-utilisation des transports en commun accentue le recours à la voiture privée pour tous les déplacements.

Une quantification des coûts de la pollution par les émanations de gaz de véhicule est évidemment très difficile à faire et malgré la sensibilité du problème et les progrès technologiques enregistrés, le Liban n'a pas réalisé des avancées importantes dans la maîtrise de la pollution des voitures.

- **Le bruit:** c'est l'une des causes de désagrément de la circulation, surtout le bruit des poids lourds (camions et bus). Les conducteurs deviennent de plus en plus nerveux à la seule idée de devoir faire le moindre trajet.
- **Les accidents:** ils constituent une considérable cause de mortalité et sont la conséquence de l'accroissement du trafic, de l'indiscipline des usagers de la route, du mauvais entretien des voitures, du manque de contrôle, etc. On est certain que les chiffres des quelques statistiques partielles sont bien en deçà la réalité et que les accidents de route sont plus nombreux que dans les pays développés. En 1994 plus de 5.074 accidents se sont produits, se soldant par la mort de 328 personnes. Le taux de décès par accident est donc très élevé à comparer à la démographie et à l'exiguïté du territoire. Il est de 75% supérieur à celui constaté dans les pays européens. Les causes majeures des accidents proviennent de l'état des routes, du non-respect du code de la route, des excès de vitesse, de l'absence de signalisation sur les voies de circulation et du manque d'éclairage nocturne.

Les conséquences sociales et économiques sont très lourdes, elles représenteraient 1% du PIB des pays en développement.

- **La dégradation de l'environnement:** le trafic routier dégrade irrémédiablement l'environnement : routes larges, manque de végétation, d'arbres et d'espaces verts. Les coins intacts sont difficilement accessibles à cause de la circulation et de la pollution de l'air. L'utilisation de routes ou de passages piétons surélevés enlaidit aussi la vue ainsi que les multiples plaques de signalisation qui se superposent.

Par ailleurs, si les routes ont une fonction de liaison, elles constituent aussi des barrières au déplacement des individus dans les zones qu'elles traversent. Les murs de protection au milieu et aux deux bords des routes à plusieurs voies et le manque ou l'inexistence de passerelles pour les traverser isolent les régions et empêchent, ou rendent extrêmement difficiles, les déplacements à pied et la communication entre personnes vivant "en principe" dans un même quartier. Il en va de même pour les liaisons entre différentes parties du centre-ville, entre quartiers résidentiels et quartiers commerçants, etc.

7.5.Les recommandations.

La priorité accordée par le RDCL, à la réhabilitation du secteur du transport terrestre au Liban, peut étonner certains observateurs étrangers, dans la mesure où ce chapitre ne fait généralement pas partie des soucis sociaux majeurs. En fait, cet intérêt extrême est lié aux dimensions prises par la crise dans ce domaine et aux coûts directs et indirects que fait peser ce problème sur les budgets des ménages, des entreprises et de l'Etat.

C'est pourquoi il ne s'agira pas uniquement de proposer un modèle ou une appréciation d'un plan de transport en commun, mais aussi de recommander des mesures de redressement au niveau de la gestion et des investissements.

Toutes les mesures sont liées et s'inscrivent essentiellement dans une optique de long terme. Cette approche ne signifie point un découragement ou un report des problèmes, mais la nécessité de prendre conscience d'efforts permanents dans ce domaine.

Souvent il ne s'agira pas de résoudre les problèmes, mais aussi de les gérer. Les pays les plus développés se heurtent aux problèmes du transport malgré les investissements effectués, les réglementations introduites et la discipline des conducteurs.

Quatre préoccupations devront guider la mise en place d'une stratégie de réhabilitation du secteur des transports :

- L'amélioration de la mobilité des individus.
- La réduction de la facture privée et collective du transport terrestre.
- La limitation de la dégradation de l'environnement.
- L'accroissement de la productivité des agents économiques.

Traduits en termes plus pragmatiques, il s'agira principalement d'inciter les usagers à utiliser les transports en commun, pour réduire les encombrements, la consommation de carburants, et la facture voiture des individus.

7.5.1.Réforme des transports en commun.

Il serait irréaliste de demander aux usagers, ou de les pousser, à délaisser leurs voitures pour leurs déplacements, sans l'amélioration de l'état des transports en communs.

Un système de transport en commun ne s'impose pas. Il attire. A cela plusieurs conditions.

Une fois mis en place ce système doit être complété par d'autres mesures, de pénalisation des excès du parc automobile privé.

7.5.1.1.Objectifs de la mise en place

Le système doit être:

1. plus rapide
2. plus confortable
3. fiable
4. suffisamment dense et desservir les zones les plus sensibles
5. et plus économique pour l'utilisateur que son propre véhicule

Il est certain que les projets des transports en communs ne pourront pas couvrir l'ensemble du territoire libanais dès les premiers mois. Des calendriers doivent être fixés en fonction des priorités.

Dans une première étape, que l'on fixera entre 3 et 5 ans, la priorité sera accordée au développement d'un système des transports en commun couvrant le Grand Beyrouth et les axes de la côte, allant de Tripoli au Nord jusqu'à Tyr au Sud.

Les objectifs de cette première opération seraient de :

- Réduire de 100.000 le nombre de trajets par véhicules privés utilisés dans la capitale et sa banlieue, sur un total de 850.000 trajets actuellement.
- Réduire de 10 % la facture de la consommation d'essence du parc automobile actuel, soit un bénéfice de 75 millions de dollars pour les automobilistes. La réduction directe de la facture des achats externes serait d'environ 30 millions de dollars.
- Assurer des économies de 10 % sur la facture d'achat et d'entretien des véhicules soit une réduction de 150 millions de dollars. Cet impact direct est estimé à 50 millions de dollars sur les importations d'équipement roulant.
- Améliorer la fluidité de la circulation, notamment sur les principaux axes de pénétration de la capitale. L'impact est plus que proportionnel sur la productivité des travailleurs ...et des entrepreneurs.
- Porter la part des transports publics de 3 % actuellement à 18 % du total du transport en commun des passagers. Le trafic passagers assuré par les transports en commun est estimé actuellement à moins de 900.000 passagers. Ce total doit être porté à 1.200.000.
- Apprécier les bénéfices indirects notamment la réduction des taux de pollution, la diminution des excès des écarts de conduite, nettement plus nombreux en cas de graves encombrements, et la diminution des accidents de la route.

7.5.1.2.Mesures d'accompagnement

Pour assurer la bonne marche de la mise en place des transports en commun les pouvoirs publics doivent prendre parallèlement des mesures d'encouragement et de réglementation.

Ces réglementations sont à l'origine de transferts de préférences des utilisateurs de voitures privées vers les transports en communs.

Les principaux moyens proposés sont:

1. Fixer des voies prioritaires : ces voies seront strictement réservées aux transports en commun, publics et privés, et les contrevenants seront sévèrement pénalisés.
2. Appliquer fermement le code de la route : une sévérité particulière sera observée pour le stationnement interdit. L'organisme chargé de la mise en place des transports en commun disposera de ses propres équipes de contrôle pour les stationnements dans les couloirs réservés. L'application de ces mesures peut être limitée aux seules heures de la journée.
3. Dégager les trottoirs et les rendre aux piétons. Les voyageurs des transports en commun refuseront de les prendre s'ils sont dans l'impossibilité d'emprunter les trottoirs.
4. Aménager des abris bus qui seront financés par les publicités qu'ils porteront. La recherche esthétique sera encouragée.
5. Réaménager une gare routière principale dans Beyrouth et assurer des parcs de stationnement pour taxis service.
6. Encourager l'utilisation des transports en commun privés et collectifs. Le transport des élèves et des salariés en particulier.
7. Entreprendre des campagnes de sensibilisation du public afin de le porter à utiliser les services en commun.
8. Eduquer les agents de l'ordre, pour l'application de ces mesures.
9. Limiter l'accès des zones les plus encombrées aux véhicules des transports en commun.
10. Augmenter sensiblement les taxes sur l'essence. Cette mesure aura pour effet de décourager l'utilisation intempestive des voitures privées et de détourner la demande d'achat de voitures grosses consommatrices de carburant vers les voitures plus économes.

11. Augmenter les tarifs douaniers et les frais d'enregistrement, sur les grosses cylindrées. Cette mesure complètera la décision précédente relative au renchérissement des prix de l'essence. Là encore on poussera à la réduction de la taille des véhicules et à l'utilisation des transports en commun.

Ces deux dernières mesures ne devront pas s'appliquer d'une manière très brusque. On procédera à des relèvements progressifs des taxes et annoncés bien à l'avance.

Toute mesure économique brusque n'est jamais souhaitable. Il s'agit toujours de préparer les agents économiques aux dispositions, et surtout aux suppléments de charges, qu'on souhaite adopter.

7.5.1.3. Organisation des transports en commun

En cette période de privatisation au niveau planétaire, et sans une réforme administrative profonde, il est certain que l'organisation des transports en commun, dans le Grand Beyrouth et ultérieurement dans toutes les régions libanaises, ne peut être confiée aux seuls pouvoirs publics. Ces derniers peuvent, et même doivent y être associés, dans la mesure où l'Etat assurera certaines installations, des immobilisations et même des équipements à l'organisme qui prendra en charges les transports en commun. Mais l'organisation et la gestion de cette unité ne doit être en aucun cas soumise à la décision des politiciens.

Des études préliminaires ont montré que dans une première étape 500 bus de différentes tailles seront nécessaires pour mettre en place un système efficace de transport en commun. C'est bus modernes seront climatisés, confortable et entretenus à la perfection.

Le nouvel organisme héritera des structures et des hommes de l'Office autonome des transports en commun.

Les charges d'exploitation sont estimées à environ :

- * 3,5 millions de dollars pour la consommation de carburant
- * 7 millions de dollars pour l'amortissement de l'équipement roulant
- * 17 millions de dollars pour les frais d'entretien, du personnel et de fonctionnement.

Un investissement initial de 50 millions de dollars sera nécessaire pour l'achat des bus et la modernisation des ateliers d'entretien.

Pour assurer le financement des investissements de base des transports en commun, une taxe supplémentaire de 200 livres sera imposée par bidon d'essence de 20 litres, générant environ 10 millions de dollars annuellement. Cette taxe servira uniquement aux investissements et non à la couverture de frais d'exploitation.

Le nombre de lignes de bus desservies sera d'une trentaine, et 300.000 personnes utiliseront les facilités de ce système de transport en commun.

En se basant sur un tarif de 400 livres les recettes atteindraient 27 millions de couvrant les charges d'exploitation.

Le projet de transport en commun ne signifie point un transfert de clientèle des opérateurs privés vers le secteur public. L'objectif est d'intensifier le recours aux transports en commun, publics et privés, en décourageant l'utilisation intensive de la voiture privée, ou plus exactement en rendant très attractif le recours aux transports en commun.

En fait, une coordination avec les chauffeurs de taxi et de service sera nécessaire afin de les faire entrer comme opérateurs complémentaires dans le système des transports en commun. L'une des conditions de réussite de ce système est liée à la densité du réseau.

C'est dans cette optique que l'on étendra les lignes de bus vers les zones les plus urbanisées du Grand-Beyrouth. On accordera une attention particulière à la desserte des multiples instituts d'enseignement supérieur, technique et même secondaire. Les étudiants doivent pouvoir compter sur des transports en commun et non sur leurs voitures privées pour leurs déplacements quotidiens.

Des tarifs préférentiels et des tickets hebdomadaires ou mensuels seront disponibles pour encourager et fidéliser la clientèle.

Les indemnités de transport actuellement versées par les employeurs, seront progressivement remplacés par un remboursement des titres mensuels des transports en commun. Il est bien évident que l'on tiendra compte des lieux de résidence des salariés et des performances des transports en commun.

La gestion de cet organisme ne sera pas à l'image de celle des traditionnels services sociaux. On appliquera les principes d'une gestion moderne allant d'une rationalisation des méthodes de travail, à la communication, au marketing, à la recherche de rentabilité, à la sécurité et à la satisfaction du consommateur.

Chauffeurs, techniciens, et personnel administratif seront formés à ces méthodes modernes de gestion.

La recherche de partenariat étranger dans le domaine des transports publics sera développée. De nombreux programmes existent et les organismes de l'ONU offrent de multiples opportunités en la matière.

7.5.2.Améliorer la gestion de la voirie.

Parallèlement à la création de nouvelles capacités physiques à travers d'importants investissements d'infrastructure des transports urbains, Beyrouth, à l'instar de beaucoup d'autres villes, devrait essayer de mieux utiliser les réseaux existants par une ingénierie plus efficace.

Les actions à ce niveau devraient être subdivisées en deux: celles réalisables à court terme et celles qui nécessitent une applicables sur une moyenne ou longue période.

L'ingénierie du trafic fait appel à des techniques simples, telles que le marquage des voies de circulation et l'utilisation des panneaux de signalisation, pour améliorer l'écoulement des flux de voitures et la sécurité. Ces indications peuvent être accompagnées par des techniques plus sophistiquées comme les contrôles de trafic assistés par ordinateur, les zones réservées, les voies de bus et des systèmes de priorité de passage.

7.5.2.1.A court terme

Certaines mesures pourraient très rapidement soulager la circulation, à un coût relativement modéré. Elles concernent aussi bien les actions à prendre pour rendre plus efficient le réseau existant que les moyens à mettre en oeuvre pour assurer le respect des décisions prises et du code de la route.

1. **Assainir la gestion:** pour une meilleure rentabilité, l'exploitation de la gestion du réseau ne devrait pas être confiée au seul secteur public, de manière à ne pas surcharger l'Etat et à forcer la concurrence. Des contrats d'exploitation avec cahier de charges devront régir l'intervention des compagnies privées.
2. **Routes à sens unique:** de nombreux accidents qui ont lieu à l'intersection de rues à double sens pourraient être évités, la capacité de ces routes de 50% améliorée, et enfin, à court terme, le stationnement des deux côtés pourrait être autorisé pour soulager temporairement le problème de parking. Le coût de cette opération se limite aux panneaux de signalisations nécessaires pour indiquer le sens de la circulation.
3. **Stationnement interdit:** en l'absence de parkings suffisants, l'Etat ne peut imposer des interdictions trop étendues et restrictives. Les interdictions strictes devraient se limiter aux endroits critiques, notamment les routes principales, les carrefours et les trottoirs. Cependant le respect de ces interdictions sera appliqué avec beaucoup de sévérité. Afin d'augmenter provisoirement les aires de stationnement, les municipalités pourraient, à travers une réglementation, relancer et dynamiser la politique d'exploitation en tant que parkings des biens-fonds privés non construits.
4. **Panneaux de signalisation:** tous les panneaux de signalisation devraient être rétablis d'urgence sur toutes les routes de la capitale sans exception. Panneaux d'organisation et panneaux indicateurs serviront à guider les usagers, à améliorer la sécurité, et à faciliter la répression des infractions.

5. **Organisation des carrefours:** il est impératif de doter très rapidement les carrefours de feux de signalisation. L'installation de feux à tous les carrefours se ferait progressivement par la suite. La fluidité du trafic serait considérablement augmentée, et les responsabilités des agents de la circulation allégées. Ces agents pourraient se consacrer ainsi plus pleinement à la répression des infractions.
6. **Stricte répression des infractions:** toute infraction devrait être immédiatement et sévèrement sanctionnée. La répression systématique de la conduite sans permis, des excès de vitesse, des dépassements interdits, du non-respect des sens uniques, du stationnement gênant, et du mauvais état des voitures est primordiale. Le déploiement d'un nombre important d'agents des FSI est nécessaire à cet effet aux différents coins de la capitale. Ces agents devraient suivre dans un programme de formation accélérée qui permette de développer leurs aptitudes à diriger la circulation, à traiter avec les citoyens et à verbaliser.
7. **Libérer les trottoirs et favoriser les piétons :** les trottoirs devraient être libérés des stationnements et de toute autre activité de commerce. Cette libération se fera progressivement. Dans une première étape, et dans l'attente de la multiplication des parkings, on pourra tolérer le stationnement sur l'un des deux trottoirs d'une rue.
8. **Respecter et préserver la chaussée :** il faudrait sévèrement réprimer les dégradations de la chaussée, notamment de la part des chantiers privés en construction. Les travaux privés de raccordement ne peuvent être effectués que sous la stricte supervision de l'autorité publique responsable.

7.5.2.2. A long terme

Il est souhaitable à long terme de poursuivre et d'accélérer les travaux d'entretien et de réhabilitation afin d'arrêter le processus de détérioration du réseau et d'augmenter ses capacités sur les tronçons les plus chargés. On veillera à la réalisation des projets prévus dans le plan "Horizon 2000".

La consolidation et l'élargissement de toutes les mesures précédentes est nécessaire, plus particulièrement:

- La réglementation de l'accès des véhicules aux zones urbaines.
 - La multiplication des espaces piétons.
 - L'encouragement des véhicules non motorisés.
 - Le dégagement de certaines activités en dehors des villes.
 - L'illumination des rues, leur entretien.
- Aires de stationnement: afin d'encourager les initiatives privées, l'Etat pourrait accorder des avantages fiscaux aux individus ou aux institutions qui aménagent des espaces de stationnement. D'autre part, l'Etat doit exiger des promoteurs immobiliers l'aménagement de garages dans tous les immeubles résidentiels conformément à la loi en vigueur. Les actions

publiques se situent à plusieurs niveaux pour empêcher l'usage des voitures dans Beyrouth. La création de gares routières aux entrées de la capitale permettrait aux usagers d'emprunter exclusivement les transports en commun dans la ville.

- La construction et l'exploitation publique et privée des parkings en étage sera encouragée par des exonérations de taxes et d'impôt.
- Le stationnement nocturne des résidents ne devrait pas être pénalisé. Un stationnement résidentiel bon marché devrait être institué pour encourager les habitants à ne pas désertier les zones centrales à l'avantage des commerces et des bureaux.
- Les parkings de courte durée, déplacements d'affaires, courses, loisirs, doivent être encouragés pour promouvoir le centre-ville: stationnement gratuit la première demi-heure et réduit jusqu'à deux heures de stationnement par exemple.
- Les livraisons, indispensables dans les quartiers commerçants mais aussi résidentiels, devront être réglementées pour limiter la gêne du trafic et des résidents.
- Des tarifs différents seraient institués en fonction des zones et des heures d'affluence.
- La réactivation du chemin de fer devrait être à terme envisagée pour le transport des hommes et des marchandises.
- Finalement, les routes principales devraient être utilisées pour les déplacements d'une région vers une autre région. Les routes secondaires ne devraient être empruntées que si elles constituent le but du trajet. Ainsi, les nouvelles routes internationales et principales doivent être loin de toute construction. Les établissements commerciaux se trouvant au bord des routes principales existantes devraient avoir leur accès bloqué, et remplacé par un accès sur une route secondaire.

Il est donc clair que si des actions immédiates pourraient arrêter l'aggravation du problème du transport, celui-ci ne pourra être totalement résolu que si les actions sont globales, à long terme et permettent une prise de conscience de la part de tous les agents économiques.

7.6.CONCLUSION.

La nécessité d'organiser le secteur du transport reste prioritaire pour les années à venir et ses effets auront une dimension sociale, économique, urbaine et environnementale.

Les coûts à supporter ne sont pas uniquement financiers, les Libanais et plus particulièrement les Beyrouthins et les habitants de la côte seront amenés à se conformer aux schémas de transport et de déplacement observés dans les villes les mieux organisées.

Il est clair que sans la mise en oeuvre de mesures de long terme, même si les actions instantanées se multiplient, la réhabilitation du secteur des transports ne saurait être menée à bien.

Le plus important serait dans un premier temps d'éduquer les Libanais ainsi que les administrations afin de les sensibiliser à la gravité du problème. Pour cela, il faudrait:

- Mettre en place un réseau de transports communs performant.
- Faire de sorte que ce réseau soit disponible à tous les individus à des coûts minimes et même à partir de régions éloignées.
- Minimiser les charges de la facture transport urbain (importations d'essence, de véhicules énergivores, de pièces...)
- Décourager les particuliers à utiliser leurs propres moyens de transport et les diriger vers les transports en commun.
- Instaurer des droits de douanes, des taxes assez élevées sur la consommation d'essence et sur l'importation de façon à l'utilisation d'un transport public beaucoup plus rentable pour tous.
- Réorganiser les routes en tenant compte des besoins des piétons, des besoins de stationnement (courte durée, gratuité la nuit...), de l'éclairage, de la signalisation...
- Etre plus vigilant en ce qui concerne l'application de la loi uniformément à tous les Libanais, même les plus "importants".

Le problème de congestion des villes n'est pas uniquement propre au Liban. Les exemples de réussite de lutte contre les encombrements de par le monde sont beaucoup moins nombreux que les échecs. On pense souvent que la congestion est le mal des grandes villes et qu'il faut s'y adapter. Ce constat n'est pas dénué de tout fondement mais ne saurait s'accommoder de cette approche défaitiste. Une bonne organisation et une gestion rationnelle peuvent apporter des améliorations importantes. Même s'il ne s'agit pas de régler définitivement la crise, il est impératif de la gérer.

8.LA CAISSE NATIONALE DE SÉCURITÉ SOCIALE

Basée sur le principe de l'assurance des salariés, et non sur le principe de la solidarité nationale, la Caisse nationale de sécurité sociale(CNSS) a été fortement affectée par les événements de la période 1975-1990, avec la perte de ses réserves, l'insignifiance de ses collectes, l'insuffisance de ses prestations et la totale désorganisation de ses organes de gestion fortement politisés et désarticulés.

Supposée assurer aux salariés libanais des prestations sociales de base relatives à la maladie, à l'indemnité de fin de service et à la famille, la CNSS a pratiquement cessé ses prestations au cours des dernières années du conflit libanais.

La phase de la reconstruction a permis d'amorcer un redressement, mais les performances restent nettement en deçà des attentes. Les prestations sont insuffisantes et les gaspillages sont multiples. Les réserves sont reconstituées aux dépens des prestations et des services supposés offerts aux assurés.

Il est bien évident que la médiocrité des résultats sociaux n'est pas uniquement liée aux conséquences de la crise, mais aussi aux structures elles-mêmes de la CNSS en total déphasage avec l'environnement économique et social actuel. Les problèmes s'accumulent depuis de nombreuses années et le déblocage ne se ferait que progressivement.

8.1.L'organisation de la CNSS

La CNSS applique un régime d'assurances qui comprend les branches suivantes:

- L'assurance maladie-maternité
- Les allocations familiales
- L'indemnité de fin de service

S'y ajoute la branche accidents de travail maladies professionnelles, créée en 1983. Mais celle-ci n'a pas été suivie de décret d'application, et les entrepreneurs sont supposés assurer la couverture de leurs salariés auprès des compagnies d'assurances privées.

Il n'y a qu'un seul régime au sein de la CNSS, à l'exception de quelques diminutions de cotisations pour certaines professions, notamment les employés de l'industrie du pain, les chauffeurs de taxis, les vendeurs de journaux et les étudiants.

Une seule caisse centralise les 3 branches. Placée sous la tutelle du ministère du Travail et des Affaires sociales, elle est supposée faire l'objet d'une gestion paritaire, regroupant 9 représentants des syndicats de travailleurs, 9 représentants des employeurs et 9 représentants du secteur public. Cette formule s'est avérée totalement défailante et n'a pas pu se libérer de la tutelle des pouvoirs publics. La Caisse est assimilée à une administration publique avec tous les blocages et les interventions politiques y relatifs.

8.2.Les prestations de la Sécurité sociale

8.2.1.Assurance maladie-maternité

La CNSS couvre pour le salarié et les membres de sa famille vivant à sa charge, ce qui suit:

- Toute maladie qui n'est pas due à un accident de travail
- La maternité
- L'incapacité temporaire de travail
- Le décès qui n'est pas dû à un accident de travail

La participation de la CNSS aux frais des soins médicaux, s'élève à:

- 90% des frais d'hospitalisation conventionnés
- 80% des autres frais médicaux conventionnés

Le solde est à la charge de l'assuré.

Les rapports entre la CNSS d'une part, et les établissements hospitaliers et les professions médicales de l'autre, sont très tendus. L'expérience des dernières années est très décevante dans la mesure où les tarifs conventionnés étaient devenus trop bas et n'étaient plus appliqués par les hôpitaux, qui refusaient les soins, hors urgences, aux assurés de la Caisse ou leur faisaient payer des suppléments non convenus. Le même constat peut être relevé pour les consultations médicales.

De ce fait les couvertures offertes par la CNSS, étaient insuffisantes et obligeaient le salarié et les entrepreneurs à souscrire à des contrats complémentaires d'assurance privés.

Dans certains cas, et pour compenser l'insuffisance des tarifs, quelques hôpitaux n'hésitaient pas à surcharger leurs factures par des actes fictifs, remboursés par la CNSS.

En plus de l'insuffisance des tarifs, les procédures de remboursement de la CNSS sont fastidieuses. Les assurés sont obligés à de très longues attentes et les entreprises de plus de 10 salariés sont amenées à affecter une ou deux personnes pour récupérer les indemnités et gérer la paperasse. Boîtes, vignettes, étuis vides... sont présentés comme preuve de consommation pour remboursements. La plupart des entreprises ont leurs "hommes" à la Sécurité sociale pour faciliter les remboursements.

Les contrôles de fuites sont en principe responsables de ces désagréments, mais en réalité, la complexité du système accentue les trafics d'influence, la corruption et parfois les détournements de fonds.

On notera enfin que l'assuré social malade ne bénéficie d'aucune indemnité de salaire de la CNSS. Les compensations de salaire, en cas de maladie prolongée, sont assurées par l'employeur en fonction d'un barème dégressif dépendant du nombre d'années d'embauche.

La CNSS était fière d'afficher des comptes excédentaires de la branche maladie, en 1995. Ces surplus ne résultent pas d'une amélioration des collectes ou des compressions des gaspillages, mais de l'insuffisance des remboursements.

8.2.2.Allocations familiales

Les allocations familiales sont attribuées aux salariés, aux bénéficiaires de l'indemnité de maladie, de maternité ou d'accident de travail, ainsi qu'aux invalides du travail lorsque le degré d'incapacité dépasse 50%. Ces allocations sont fixées à:

-- 20% du salaire minimum pour une épouse légitime vivant au foyer, lorsqu'elle n'a pas d'occupation rémunérée.
-- 11% du salaire minimum pour chaque enfant à charge et pour chaque enfant infirme à charge, sans limitation d'âge, ainsi que pour chaque fille célibataire non salariée, jusqu'à l'âge de 25 ans révolus, et ce à concurrence de cinq enfants.

Ces paiements sont normalement effectués en compensation par l'employeur qui déduit des cotisations de la Caisse les montants qu'il verse directement aux salariés ayant droit à ces prestations.

Cette prestation est totalement déconnectée d'une politique familiale quelconque et elle est assimilée à une redistribution des revenus.

Là encore les excédents affichés sont aussi importants que les prestations accordées, et ce malgré des frais de gestion presque égaux à ces mêmes prestations.

8.2.3.Indemnités de fin de service

Obligatoire pour tous les salariés engagés par un employeur, l'indemnité de fin de service est équivalente au salaire perçu durant le mois précédant la date à laquelle le droit à l'indemnité est ouvert (dernier salaire) multiplié par le nombre d'années de service. Elle passe à l'équivalent du salaire d'un mois et demi à partir de la 21^{ème} année.

La CNSS ne verse au salarié que le montant des cotisations effectivement payées, majorées d'un taux d'intérêt annuel décidé à chaque fois par le Conseil national de la CNSS. L'écart est exigé du dernier employeur. Ce dernier ne paiera que pour les années de service réellement effectuées par le salarié dans son entreprise. Pour les périodes antécédentes le salarié ne touchera que les indemnités de la CNSS.

Ce système pénalise les deux partenaires sociaux :

- Le salarié est perdant quand il change d'employeur, puisqu'il perd le bénéfice des montants compensatoires de son indemnité de fin de service pour la période passée dans l'entreprise qu'il quitte.
- Il ne bénéficie pas des augmentations méritées et des avantages que pourrait lui offrir son employeur pour qui toute générosité envers le salarié se traduit par une pénalité pour les indemnités de fin de services et leurs montants compensatoires.
- Il ne bénéficie que d'un mois de salaire pour chaque année de service. De ce fait, l'indemnité de service ne peut atteindre dans la meilleure des hypothèses que trente-cinq mois de salaire après trente-cinq ans de travail. Les indemnités obtenues ne couvriront donc que quatre années de dépenses hors inflation, alors que l'espérance de vie après l'âge de la retraite est estimée à près de treize ans.
- Le système se traduit par une coupure totale entre les actifs et les retraités.
- Le salarié ne bénéficie pas de l'assurance maladie quand il atteint l'âge de la retraite, alors que c'est à partir de ce moment là qu'il en aura vraiment besoin.
- Les entreprises sont obligées de prendre des provisions de plus en plus importantes pour prévoir le paiement des montants compensatoires. Ce système donne une prime au licenciement. En effet, les employeurs sont tentés de licencier leurs salariés pour éviter le paiement des montants compensatoires.
- L'employeur est parfois obligé de compenser l'insuffisance de la retraite par des paiements pris sur ses marges.

Le paradoxe du système ne s'arrête pas là. Il est amplifié par la procédure des paiements des indemnités. En effet, les montants compensatoires dus par l'employeur doivent être réclamés par le salariés et versés à la CNSS. Celle-ci les reversera au salarié avec les indemnités de fin de services qu'elle doit elle-même au salarié. Si l'employeur refuse de payer ou ne paie pas suffisamment, la CNSS s'abstient elle aussi. Cette procédure laisse la porte ouverte à tous les trafics d'influence.

8.3.Financement, recouvrement et fonctionnement

En principe, sont soumis aux cotisations de la Sécurité sociale tous les salariés libanais (ouvriers et employés) exerçant une activité professionnelle, commerciale ou industrielle, sans considération du temps de travail effectué. Les salariés étrangers sont soumis aux charges, mais ne bénéficient pas des prestations.

8.3.1.Les cotisations

Les cotisations sont essentiellement supportées par les employeurs, très partiellement par les salariés. La base de calcul est le salaire brut payé. La responsabilité du paiement total des cotisations revient à l'employeur. Il déduit la part devant être payée par le salarié de son salaire brut.

La répartition des charges s'effectue comme suit :

	<i>Salarié</i>	<i>Employeur</i>	<i>Total</i>
Assurance maladie*	3 %	12 %	15 %
Assurance familiale	0 %	15 %	15 %
Indemnités de fin de service	0 %	8,5 %	8,5 %
TOTAL	3 %	35,5 %	38,5%

** L'assiette d'application des taux de cotisation de l'assurance maladie et de l'assurance familiale est plafonnée à trois fois le salaire minimum. Aucun plafond n'est fixé pour les indemnités de fin de service.*

L'Etat est supposé accorder à la caisse une participation égale à 25 % du total des prestations. Le ministère des Finances en fait l'économie, puisque les comptes actuels de la branche sont excédentaires.

8.3.2.Les recouvrements

Les taux de recouvrement sont jugés relativement faibles. Cette médiocrité de la collecte résulte du fait que nombreux sont les employeurs qui ne déclarent pas leurs salariés, notamment la main d'oeuvre étrangère, ou qui ne déclarent que partiellement leurs charges salariales réelles.

De leur côté, les salariés préfèrent s'entendre avec leurs employeurs pour le versement de montants compensatoires plutôt que de faire confiance à la CNSS. De ce fait ils acceptent que les employeurs ne déclarent à la CNSS qu'une partie des salaires effectivement versés.

On compte une trentaine de milliers d'entreprises enregistrées à la CNSS, et environ 280.000 salariés. Le montant des cotisations collectées en 1995 est estimé à 300 milliards de livres soit environ 190 millions de dollars. La moyenne de cotisation annuelle est de 650 dollars par salarié, soit l'équivalent des charges dues pour le salaire minimum. Certes ces données doivent être corrigées par l'existence de charges partielles, mais la tendance n'est pas pour autant inversée.

Même l'Etat, qui inscrit à la CNSS ses propres salariés non-cadrés, estimés entre 20.000 et 25.000 personnes, s'abstient de verser les cotisations.

8.3.3.Les charges supplémentaires

En plus de leurs cotisations sociales les employeurs sont tenus pour 1995 et 1996 de verser des indemnités de transport et d'éducation.

En effet, et pour éviter de très forts taux de réajustements de salaires en 1995, les pouvoirs publics ont imposé aux employeurs le paiement d'indemnités sociales directes.

Les principales dispositions prévoient:

- 2.000 LL par jour de travail à titre d'indemnité de transport.
- 200.000 LL par an et par enfant scolarisé dans une école publique et 300.000 LL pour l'Université Libanaise.

L'indemnité de scolarisation passe à 500.000 LL par an et par enfant scolarisé dans un établissement privé. Cette indemnité s'applique pour un maximum de 3 enfants avec un plafond de 1 million de LL.

Ces indemnités étaient prévues pour l'année 1995, et éventuellement 1996. Mais il est peu probable qu'elles puissent être supprimées dans un avenir proche.

D'autres formes d'institutionnalisation ont eu lieu; notamment, par le biais des assurances privées de santé. En effet, nombreuses sont les entreprises qui versent les primes d'assurances hospitalisation de leurs salariés. Pour certaines professions, ces avantages sociaux ont été obtenus par le biais des conventions collectives.

Ces charges supplémentaires supposées provisoires sont difficiles à annuler et risquent d'être pris en compte dans le salaire de base, ce qui se traduira inmanquablement par un alourdissement des indemnités et des montants compensatoires.

8.3.4. Une gestion déficiente

Le mode de fonctionnement de la Sécurité sociale est souvent à l'origine de l'aggravation d'une partie des problèmes sociaux au Liban. En effet, supposée prendre à long terme l'essentiel de la protection sociale, la CNSS ne couvre même pas les besoins de ses cotisants.

Si les difficultés de la guerre peuvent justifier un recul des prestations, la normalisation ne semble pas profiter à cette institution.

En effet, en plus de la faiblesse des prestations la Caisse souffre :

- de multiples gaspillages aussi bien au niveau d'une gestion pléthorique, avec un surdimensionnement des effectifs, que des prestations pas nécessairement conformes aux réalités du terrain. La Caisse emploie 1.800 personnes là où 800 suffiraient. De son côté, le gonflement des factures ferait perdre 25 % des prestations, déjà bien faibles comparées aux énormes frais de fonctionnement.
- de frais de fonctionnement qui représentent plus de 40 % des cotisations collectées.
- d'une corruption difficile à enrayer à l'image d'un grand nombre d'institutions publiques.
- d'une démotivation d'une grande partie des employés fautes de salaires suffisants, qui d'ailleurs entretiennent et encouragent la corruption.

8.4.Recommandations

Les recommandations dans ce secteur touchent aussi bien une réelle couverture des risques qu'une modernisation de la gestion, en passant par la restructuration des prestations ou la réforme des méthodes de collectes et de redistribution.

Basée sur le principe de l'assurance des salariés, la Sécurité sociale était supposée reconforter la population et décharger les employeurs de toute couverture supplémentaire.

Pour le RDCL il s'agit donc de permettre à la CNSS de couvrir les charges sociales réelles des salariés et de les libérer de toute incertitude relative aux prestations sociales de base, notamment pour les frais de santé et les indemnités de fin de carrière.

Les employeurs supportent de lourdes charges sociales obligatoires qui devraient les libérer de tout supplément dans ce domaine. Or la CNSS n'assume pas correctement son rôle, et les entreprises sont forcées de soutenir eux-mêmes leurs salariés.

8.4.1.Assainissement et modernisation de la gestion

L'amélioration de la productivité ne saurait être obtenue sans une refonte administrative de la CNSS. Les principaux réajustements comprendront :

- Un allègement du nombre et une réhabilitation des employés de la CNSS.
- Une mécanisation et une informatisation des centres et des opérations.
- Un contrôle sévère pour freiner la corruption et les trafics d'influence.
- Une simplification des procédures de remboursement. Les assureurs privés peuvent servir d'exemple en la matière. Une sévérité exemplaire serait retenue contre les contrevenants et les fraudeurs, internes et externes, y compris le personnel médical de connivence.
- La CNSS doit retrouver son caractère paritaire de gestion, et se libérer de la tutelle d'un Etat, notamment celle d'un ministère des Finances, tenté de procéder à des coupes sombres dans les budgets sociaux.
- Une transparence totale des comptes des différentes branches devra être observée pour éviter toute dilapidation de fonds. Les assurés devraient connaître avec précision leur dû et les taux de rendements qui leur reviennent.
- Une séparation très nette entre les différentes branches, et la privatisation de la majorité de la gestion des indemnités de fin de services.

- Les règles de gestion financière les plus strictes, et les plus productives seront appliquées pour les placements de la caisse. La CNSS devrait cesser d'assurer un financement bon marché au Trésor, et devra utiliser toutes les techniques modernes des finances pour garantir les meilleurs rendements pour ses surplus, notamment pour ses avoirs de fin de service.

8.4.2. Centralisation des prestations de santé

Face à la forte progression des charges de santé, tous les agents économiques ont été tentés de multiplier les mesures de protection.

L'Etat intervient directement pour la couverture de certaines prestations assurées par le secteur privé. Il développe parallèlement des structures de protection pour ses propres salariés, notamment par le biais des coopératives des forces armées ou des fonctionnaires.

De leur côté, les salariés et les employeurs ont recours aux sociétés d'assurances privées pour s'assurer contre le risque de santé, dans la mesure où les prestations de la CNSS ne les couvrent pas convenablement.

Cette diffusion est source de graves gaspillages, et une centralisation est nécessaire. Celle-ci ne peut être menée que par un système collectif obligatoire.

Les couvertures, et surtout les remboursements proposés par la CNSS sont très insuffisants compte tenu des besoins et frais réels des ménages. Il s'agira donc :

- d'assurer une couverture réelle et efficace des frais de santé supportés par le salarié, et éviter ainsi à l'employeur l'obligation d'une souscription supplémentaire à des couvertures de santé.
- d'améliorer les frais de remboursements des actes hospitaliers et médicaux.
- d'étendre progressivement ces remboursements à de nouvelles prestations exclues et à de nouvelles classes de la population.

Il ne s'agit pas de couvertures "grand luxe" mais décentes.

Ces rattrapages s'effectueront progressivement, mais très régulièrement.

Il est certain que les négociations avec les professionnels de la Santé doivent se faire dans un objectif de réduction des charges, mais les tarifs conventionnés ne doivent pas trop s'écarter des lois du marché.

Il ne s'agira jamais de faire des économies par réduction des prestations, mais par élimination des gaspillages.

Le principe de la moralisation du risque doit guider toutes les prestations sociales.

L'introduction du principe des tickets modérateurs allégera l'impact trésorerie des prestations lourdes, et des paiements de compensation peuvent être envisagés pour ces tickets. On encouragera leur prise en charge pour les ménages à faibles revenus par les associations caritatives et les mutuelles.

La mutualisation et les assurances privées assureront les compléments de couverture minimum assurés par la CNSS.

A l'heure actuelle, les recettes de la CNSS sont assurées pratiquement en totalité par l'employeur. Il n'est pas possible d'étendre la couverture de la CNSS, à de nouvelles couches de la population et de maintenir cette forme de financement. L'assiette de collecte doit être élargie.

En premier, la participation des salariés eux mêmes est appelée à augmenter, plus particulièrement, celle des personnes à revenus élevés. Elle ne saurait se limiter aux seuls 3 % versés sur le salaire brut, et ce à concurrence de 3 fois le salaire minimum.

La participation des pouvoirs publics est elle aussi demandée par le biais des prélèvements obligatoires sur l'ensemble des contribuables.

En tant que principal employeur du pays, l'Etat devrait verser sa part des cotisations, ainsi que les apports collectés sur base de recettes d'impôts au profit de la CNSS. Par ailleurs, sa participation directe aux frais de santé assurés par le secteur public, devrait transiter par la Caisse. La centralisation des dépenses constitue un atout certain dans les rapports de l'Etat avec les organismes hospitaliers privés.

Le secteur de la santé présente des spécificités qui interdisent, même dans les pays menant les politiques les plus libérales, d'en laisser totalement la régulation aux mécanismes de marché.

L'intervention de l'Etat y est justifiée par des considérations tant d'équité que d'efficacité.

Un système évolué de protection de santé couvre traditionnellement les risques physiques comprenant l'invalidité, la maladie, les accidents et le décès. C'est en fonction de ces risques que sont élaborés les différents volets de la protection sociale.

Malheureusement on ne saurait se précipiter sur cette solution de protection, sans poser de nombreuses conditions de réussite, et ce sur les différents plans de la stratégie, de la gestion et du financement de la CNSS. Cette prudence est justifiée par les nombreuses réserves que suscite la Caisse, après de longues années d'erreurs et d'inefficacité sociale.

8.4.3.Politique familiale et politique de revenus

Les allocations familiales sont totalement déconnectées de toute politique de naissance. Elles sont assimilées à une redistribution des revenus.

Il est certain qu'on ne procédera pas à la suppression de ces paiements qui ne cadrent pas à la dénomination qu'ils portent, mais il convient d'y intégrer toutes les prestations relatives à une politique de redistribution des ressources.

Ainsi, ce chapitre couvrira aussi les autres indemnités imposées par les pouvoirs publics aux employeurs, plus particulièrement celles relatives au transport et à l'éducation. Cette centralisation permettra d'évaluer avec exactitude les charges sociales réelles imposées aux employeurs, et ce pour éviter tout excès en la matière.

Cette intégration évitera de consolider les indemnités versées à l'employé dans le salaire de base soumis aux indemnités de fin de service et aux montants compensatoires.

Le versement de ces indemnités continuera à être effectué directement par l'employeur au salarié sans transiter par la Caisse en raison des pertes de gestion et des trafics d'influence que cela entraînerait dans le cadre actuel.

8.4.4.L'introduction de l'assurance vieillesse

L'une des plus graves distorsions du système de couverture social libanais est constituée par le principe de l'indemnité de fin de services. Ce principe, excessivement lourd pour les employeurs est injuste pour les salariés. Il a été abandonné dans tous les pays et même au Liban, il avait été adopté à titre provisoire.

L'introduction de l'assurance vieillesse constitue une mesure d'urgence qui permet de garantir des moyens minimaux d'existences aux personnes âgées et de mettre en oeuvre des mécanismes permettant aux anciens travailleurs salariés de bénéficier de ressources raisonnables au vu de leur revenu d'activité antérieur et en fonction des cotisations payées pendant l'ensemble de leur vie active.

Le principe de l'assurance vieillesse offre de multiples avantages :

1. Il consolide la mise en place d'un salaire minimum logique et scientifique évoluant suivant les changements du contexte économique.
2. Il apporte des versements aux retraités proportionnels au SMIC, leur assurant un mode de vie respectable sans pour autant leur constituer une source de richesse.
3. Il permet de faire évoluer le salaire des retraités en fonction des progressions du SMIC, c'est-à-dire en tenant compte de la cherté de vie.

4. Il assure l'hospitalisation des retraités et de leurs conjoints.
5. Il autorise de verser une partie des indemnités aux héritiers directs de l'assuré en cas de décès.
6. Il ouvre le bénéfice de l'indemnité à tout salarié atteint d'un handicap définitif total ou partiel.
7. Il allège le poids des provisions qui forment une trop lourde charge pour les entreprises.
8. Il contribue à la mise en place d'une réelle solidarité sociale et maintient le lien entre la population active et les travailleurs. Il évite donc la coupure entre les retraités et les travailleurs, ces derniers, par leur contribution sociale paient les indemnités des premiers.

Ce système de l'assurance vieillesse devra remplir trois fonctions: épargne, assurance et redistribution. Il sera basé sur trois piliers:

- Le premier, obligatoire sous gestion publique financé par les cotisations sociales et l'impôt.
- Le second, obligatoire sous gestion privée et financé par capitalisation intégrale.
- Le troisième, volontaire offrant une protection supplémentaire.

La part publique de la gestion des fonds générés par le système de l'assurance vieillesse ne devra pas dépasser 25%. Ces fonds constitueront une ressource excessivement importante pour les investissements productifs du pays. Ils ne devraient en aucun cas servir de financement au déficit public.

9. Conclusion.

La volonté de relance de l'économie sociale affichée par le RDCL, ne traduit point une attitude purement altruiste. Certes ce discours est en rupture avec le schéma traditionnel de l'opposition entre le capital et le travail, mais en la matière, le Rassemblement n'est pas pionnier.

Tous les pays capitalistes ont depuis longtemps assumé l'intervention de la collectivité dans le domaine social qui n'est plus laissé aux impulsions du marché. De leur côté les pays les plus avancés socialement reviennent vers les lois du marché pour assurer l'optimum social.

9.1. Les critères de choix.

La logique de base tient compte de la cohérence suivante:

1. **La croissance** est le fondement même de toute politique sociale. Préserver la liberté et **encourager l'investissement** sont les garants d'un flux d'affaires permettant la création d'emplois, l'amélioration de la production et le dégagement de ressources essentielles à la mise en place de tout système social.
2. **L'assainissement des finances publiques** est un autre préalable puisqu'il permet d'aboutir à la lutte contre l'inflation, à la hausse des prix d'une part et à la baisse des taux qui peut aider à la reprise économique et à l'octroi des crédits à bon marché pour les entreprises et les ménages.
3. **La hausse de la productivité** de la main d'oeuvre pourra justifier des hausses de salaires, **la compétitivité des entreprises** ouvrira la voie à l'exportation et à la reconquête du marché intérieur. La baisse relative des prix aura un double effet: améliorer -de facto- le niveau des revenus et stimuler la croissance des entreprises dans un marché où ce critère est fondamental. Il est évident que la qualité des produits, l'adéquation aux normes et l'équipement technique seront tout aussi fondamentaux pour assurer une amélioration du niveau des entreprises.

Il est essentiel de pouvoir jumeler ces deux objectifs et considérer que l'un (productivité, compétitivité) est une condition de l'autre (hausse des revenus).

4. **La consolidation des prix** par l'annulation des différentes mesures de soutien, la lutte contre la corruption, la liberté totale des échanges et l'application de la loi de l'offre et de la demande doivent devenir la règle.
5. Avec ces mesures, **l'emploi** pourra être progressivement créé avec une série d'instruments de support: office de l'emploi en tant qu'observatoire, intermédiaire et instrument de canalisation, recyclage et formation, apprentissage pour permettre aux jeunes d'appriivoiser le marché de l'emploi.

6. Un autre fondement consiste à assurer un **système de santé mieux géré** pour éviter les gaspillages. C'est un secteur où l'on peut payer moins en ayant plus de prestations; notamment par une centralisation des organismes publics et de la CNSS, la protection et la prévention ainsi qu'une meilleure répartition des ressources.
7. La réforme de **l'éducation** est fondamentale tant au niveau de la formation (qui devient le principal vecteur de la croissance et de l'emploi sur le marché mondial) qu'à celui de la maîtrise des techniques ou de la discipline nécessaire à l'organisation et au rendement des entreprises. Là encore le programme du RDCL est celui d'une meilleure qualité, d'un ciblage cohérent et d'une meilleure utilisation des capacités existantes plus que celui d'un programme d'investissement supplémentaire. Nous pensons que l'utilisation cohérente des mêmes ressources (pour ne pas dire d'un budget plus réduit) sera source d'efficacité plus optimale.
8. **Le logement**, aussi, pourra être mieux géré. D'abord à travers une réforme des lois et leur application, et ensuite une utilisation mieux étudiée des crédits. Il s'agit aussi de renforcer certaines dispositions qui améliorent l'octroi de financement à moyen et long terme. Quant aux taux d'intérêts, nous ne pouvons que nous référer à la politique globale, que nous avons énoncé, d'une baisse graduelle des taux suite à un assainissement des finances publiques. Le marché locatif est d'autre part, un complément indispensable de cette politique.
9. On ne discutera jamais assez sur l'impact d'une meilleure fluidité des **transports** en termes de gains en coûts et productivité et en réduction de gaspillages (essence, utilisation de véhicules, balance de paiement, pollution, engorgement, budget des ménages,...). Or, il est clair qu'un investissement est ici rentable et efficace, puisqu'il permet d'avoir un impact positif à la fois sur la croissance (gains de productivité), l'emploi (secteur de transfert), l'habitat en banlieue (réduction des prix), la balance commerciale (réduction de la facture de l'essence), l'environnement (baisse de la pollution), l'inflation (réduction des prix), le niveau de vie (baisse des charges) et d'autres effets plus indirects comme le développement du tourisme, la décentralisation, la préservation de vies humaines et l'amélioration de la sécurité.
10. La réforme de la **Sécurité Sociale** et l'introduction de **l'assurance vieillesse** permettront de mieux couvrir les besoins d'une population en protection durant leur vie active et surtout de leur assurer une retraite dont le principe est qu'elle est suffisamment incitative sans qu'elle ne devienne un fardeau pour les entreprises et l'économie.

Une CNSS reformée pourra dégager des surplus qui pourront servir à un financement à long terme tel que l'habitat.

9.2. Les mesures

9.2.1. Une politique des salaires

Longtemps soumis aux incertitudes de la crise tous les agents économiques libanais ont subi de fortes régressions de leurs revenus et de leurs marges. La reprise ne s'est pas effectuée d'une manière linéaire et uniforme. Corrections et redéploiements se sont opérés en fonction des possibilités du marché. Des distorsions sont observées au sein d'une même catégorie d'agents.

Pour les salaires, les corrections se sont appuyées sur des décisions des pouvoirs publics, imposant une hausse uniforme pour tous les secteurs et toutes les tranches de salaire, y compris le salaire minimum.

Paradoxalement, et contrairement aux certitudes syndicales, la politique de la correction des salaires a constitué un frein à une meilleure diffusion des revenus parmi les salariés. En effet, les corrections officielles globales de salaires, appliquées à toutes les tranches de salaires, ne peuvent aboutir qu'à des nivellements par le bas.

Malgré les insuffisances des corrections de salaires, on constate que ceux-ci ont progressé d'une manière spectaculaire au cours des trois dernières années. Le pouvoir d'achat du salaire minimum actuel est de 100 % supérieur à celui de 1993.

A ces ajustements s'ajoutent la hausse des charges et des indemnités sociales, notamment celles relatives à l'indemnité de fin de service et les provisions y relatives. A prendre aussi en compte les suppléments accordés par les employeurs à titre de transport, d'éducation et de couverture privée de santé.

Par ailleurs, les entreprises libanaises procèdent à des corrections de salaires, sans attendre les décisions publiques. Mais elles restent très prudentes de peur que les corrections publiques ne viennent amplifier leurs charges et mal récompenser leur générosité. Le système des indemnités de fin de service constitue, lui aussi, un frein aux élans des employeurs.

De ce fait, et dans le cadre de la compétitivité régionale et internationale, le Liban est de plus en plus handicapé par des coûts salariaux relativement élevés.

Il s'agit donc d'imaginer une nouvelle politique des salaires qui se basera sur:

- la correction officielle du seul salaire minimum, laissant aux partenaires sociaux la possibilité de réajustement des autres tranches dans le cadre des négociations sectorielles et autres conventions collectives.
- La limitation du rôle de l'Etat à une fonction d'arbitrage, en cas de graves ruptures.
- Les corrections de salaires ne devront pas être uniquement basées sur la progression de l'indice des prix, mais aussi tenir compte de la productivité des entreprises, de la concurrence régionale et internationale et des menaces de chômage.

- L'insertion des jeunes sur le marché du travail. Même si le jeune salarié pour son premier emploi ne bénéficie pas des garanties de salaires, n'est il pas plus important de donner la priorité à son intégration sur le marché de l'emploi ?
- Une hausse progressive et non brutale des salaires. Les pourcentages d'augmentation de salaires à deux ou trois chiffres et avec des effets rétroactifs ne peuvent aboutir qu'à des bouleversements en défaveur des salariés.
- L'abandon du système actuel des indemnités de fin de service et l'introduction du principe de l'assurance vieillesse. En plus d'un caractère de plus grande justice, ce système donnera une dimension plus profonde et plus rationnelle au salaire minimum.

9.2.2.Un complément social au salaire

La redistribution de la croissance économique nationale ne saurait s'opérer uniquement par les salaires. La répartition de toute nouvelle richesse s'effectue aussi par une politique moderne des prestations sociales.

Le salaire direct et les prestations sociales sont deux facettes d'une même réalité: le revenu du ménage. L'un comme l'autre ont pour fonction de soutenir la consommation des individus. Ainsi, la conjonction d'un salaire issu d'un travail et d'un autre résultant des avantages sociaux assurés par la collectivité, améliorent le niveau de vie des salariés.

En cette période de reconstruction et de réadaptation de l'appareil productif, il serait très dangereux d'handicaper les entreprises par un alourdissement des charges salariales, non justifiées par une amélioration de la productivité. Une compensation peut être trouvée par le biais d'une politique sociale dynamique.

Cette politique ne sera pas uniquement financée par les charges sociales, mais aussi par l'ensemble de la collectivité, notamment à travers le budget de l'Etat.

Il serait suicidaire de faire supporter aux forces actives du pays, employeurs et salariés, le financement de la facture sociale.

Le secteur bancaire peut être donné en exemple pour illustrer cette situation. En effet, le salaire direct représente moins de 60% de l'ensemble du "revenu bancaire" qui, à côté du salaire de base, comprend aussi les charges et les indemnités sociales. Ces prestations sécurisent fortement les salariés.

9.2.3.Modernisation et rationalisation

Dynamiser la politique sociale ne passe pas uniquement par une augmentation du volume des dépenses sociales. Cette politique s'appuie aussi sur une réduction des gaspillages et une meilleure répartition des budgets actuellement alloués aux différents domaines sociaux.

Elle se base aussi sur une modernisation des organismes publics et une dépolitisation progressive des décisions publiques et des mouvements revendicatifs, dans le but de placer les débats sur un plan plus rationnel.

Le lourd héritage des années de crise et les obstacles actuels face à la réhabilitation de l'Administration publique, imposent l'introduction de nouveaux modes d'exploitation des institutions sociales publiques. Des mouvements de privatisation seront progressivement entrepris pour dégager l'Etat de certaines activités qu'il est incapable de mener, sans gaspillages et trafics d'influence.

Ces nouvelles formules d'exploitation ne signifient pas une exclusion des pouvoirs publics, mais une participation indirecte de contrôle et d'orientation. La gestion paritaire est à encourager là où il serait possible.

A titre d'exemple, on notera que dans le secteur du logement, l'Etat devra se dégager totalement des projets de construction ou de gestion d'un parc immobilier. Par contre, son intervention sera très active au niveau des lois et des réglementations et surtout au niveau du financement de l'habitat.

Là encore il ne s'agira pas de développer un réseau propre, mais de s'appuyer sur les circuits offerts par le secteur bancaire privé.

On notera enfin que la modernisation ne se limite pas aux organismes, mais s'étend à celle des lois et réglementations pour encourager les institutions privées à financer certains projets sociaux ou les salariés à participer eux-mêmes à leur protection sociale, notamment par le biais des plans de prévoyance ou des plans d'épargne logement.

9.2.4. Une meilleure couverture médicale

La facture médicale au Liban est estimée à 750 millions de dollars. L'Etat par le biais de multiples systèmes, y participe à un peu moins de 20 %, la CNSS couvre une partie égale, le solde étant partagé par les assurances privées, les solidarités extra collectives et les particuliers.

Les hôpitaux privés intègrent actuellement dans leurs comptes d'exploitation 15 % d'impayés ou de tarifs insuffisants pour les prestations accordées aux malades du ministère de la Santé et des mutuelles publiques.

La multiplication des systèmes de couverture amplifie les gaspillages et fragilise les moyens de contrôle.

Ces risques seront d'autant plus grands que l'Etat se redote de structures hospitalières déjà bien coûteuses au niveau des investissements et qui le seront encore plus au niveau de l'exploitation.

L'Etat se veut le concurrent du secteur médical privé mais s'arroge lui le droit de perdre. Ces pertes seront amplifiées par les interventions politiques et la démotivation des salariés publics.

Il n'est point demandé d'exclure l'Etat du domaine de la santé, mais dans l'étape actuelle, il s'agit de confier la gestion des structures à des organismes privés ou mixtes. Le rôle du secteur public sera principalement celui du contrôle et d'orientation.

La branche maladie d'une CNSS modernisée participera elle aussi au redressement et à la limitation des gaspillages, notamment en centralisant les différents systèmes d'assurances publiques de santé.

Les redressements ne touchent pas uniquement le secteur public et s'étendent aussi au secteur privé dont la gestion doit être rationalisée.

Les ouvertures régionales et la forte progression des effectifs du secteur de la santé obligeront les professionnels de la santé à rationaliser leur exploitation. La collectivité, dans le cadre d'une instance supérieure de la santé, regroupant pouvoirs publics et corps concernés, mettra en place les règles globales pour éviter les dérapages et préserver l'éthique et la déontologie dans ce secteur excessivement sensible.

Dans un environnement assaini et avec une couverture médicale mieux adaptée le secteur de la santé bénéficiera d'une dynamisation indispensable dans les années qui viennent.

Après plusieurs exercices de correction de marges les entreprises et les professionnels du secteur médical se heurtent aujourd'hui, eux aussi, aux effets de la crise. La forte progression des effectifs, la course à la modernisation - avec les surplus d'équipements qu'elle génère - et les augmentations des charges d'exploitation inquiètent les responsables des différentes corporations dans ce domaine.

9.2.5. Renforcer l'Education nationale

La richesse des ressources humaines libanaises ne peut être entretenue que par un système d'enseignement performant. Encore plus que partout ailleurs, les résultats dans ce domaine ne peuvent être appréciés qu'à très long terme.

Contrairement aux autres domaines sociaux, l'Etat libanais peut prétendre garder et développer ses propres structures. Il assumera aussi une fonction de modernisation des programmes, de

l'organisation des cycles d'enseignement, de l'orientation des structures et des effectifs et un contrôle qualitatif.

Il ne s'agit point d'étouffer l'enseignement privé, même si l'Etat doit mieux définir les objectifs et les normes d'exploitation privée dans ce secteur pour éviter un approfondissement des fractures nationales.

La nouvelle dynamique publique passe principalement par un redéploiement des effectifs et une réduction des gaspillages.

Dans l'enseignement général public, la moyenne du nombre d'élèves par enseignant se situe à 8 contre près de 14 dans le secteur privé. Malgré sa gratuité l'enseignement public est boudé par les Libanais.

En se fixant un objectif de ramener la moyenne d'élève à 12 par enseignant dans l'enseignement public dans 5 ans, on pourrait assurer un transfert de 60.000 à 70.000 élèves du secteur privé vers le secteur public.

Si on estime, entre 900 et 1.000 dollars le coût d'enseignement annuel par élève dans le secteur privé, la réduction de la facture serait de 50 à 60 millions de dollars pour les nouveaux ménages ayant opté pour le système public.

Le recyclage ne se fera pas nécessairement dans l'enseignement général, mais plutôt dans les branches techniques et spécialisées.

Le monde moderne et concurrentiel d'aujourd'hui exige une formation professionnelle et technique, spécialisée et régulièrement mise à jour, pour répondre aux besoins du marché.

Ces objectifs ne peuvent être réalisés qu'avec une révision des programmes et des structures de l'enseignement en concertation avec les organisations professionnelles. Les secteurs de la banque et de l'assurance ont d'ores et déjà ouverts le chemin. Mais l'exemple doit être généralisé et approfondi.

La formation ne se limite plus à l'acquisition académique de la vie estudiantine, mais doit être régulièrement mise à niveau par la formation professionnelle, à introduire massivement dans les années qui viennent.

9.2.6.Financement du logement

Pour le RDCL toute politique de logement repose sur l'aide à la personne et non à la pierre. En effet, les tensions dans le logement ne sont pas dues à une faiblesse du volume de la construction.

La crise dans ce secteur résulte, de trois facteurs, le premier organisationnel avec un marché locatif inhibé par une longue période de blocage des loyers, le second contractuel avec une inadaptation de l'offre aux besoins, et le troisième financier avec une demande affaiblie faute de crédits.

Ces blocages débouchent sur le paradoxe d'un parc immobilier vide qui ne trouve pas preneur, face à des besoins pressants de logement, amplifiés par les conséquences de la longue crise politico-économique des dernières années.

La politique préconisée par le RDCL suppose d'une part le développement des crédits au logement, et d'autre part, la modernisation des lois sur les loyers, et celles relatives au marché hypothécaire et au bâtiment et à la construction.

L'accès à la propriété ne peut être que par une intensification des crédits au logement. Plusieurs instruments sont à mettre en oeuvre pour encourager l'épargne des individus et aider les ménages à faibles revenus.

La gestion des crédits au logement se fera par le réseau bancaire existant. Les banques libanaises sont très tentées par ce créneau, mais ne peuvent pas réellement s'y investir faute de ressources financières adéquates et de garanties suffisantes.

Les ressources financières des plans épargne-logement ne permettent pas seulement de financer le logement social, mais assureraient une fonction de financement long et moyen terme pour les banques. Elles habitueront le Libanais à des placements et une épargne à long terme.

La relance du marché hypothécaire, l'encouragement de l'épargne logement et le recours aux prêts bonifiés, n'aboutiront pas uniquement à faciliter l'accès au logement aux salariés et aux populations fragilisées, mais auront de larges effets positifs pour le secteur financier, et surtout pour le bâtiment.

Le secteur du bâtiment et de la construction absorbe près du tiers des investissements et les effets en cascades induits par toute relance touchent de très nombreuses activités annexes.

9.2.7.Détendre le transport urbain

Les principales économies sociales à réaliser se concentrent principalement dans le domaine du transport terrestre.

La facture dans ce secteur est jugée excessivement lourde surtout si l'on y ajoute les manques de productivité résultant des encombrements, les dégradations de l'environnement et les pertes liées aux accidents de la route.

La réduction et l'organisation des flux ne peut reposer que sur le développement d'un transport en commun. L'urgence est pour le Grand Beyrouth et ses environs où sont concentrés près de 50 % des Libanais.

La politique des transports en commun ne vise pas uniquement à soulager les budgets des ménages, mais aussi à introduire une politique de dégagement du Grand Beyrouth, à réduire une facture du transport urbain qui représente près de 20% de nos achats externes et à limiter les atteintes à notre environnement écologique.

Sans une politique de transport en commun fiable, il sera très difficile de demander aux agents économiques et même aux étudiants et aux femmes au foyer de s'abstenir d'utiliser leur voitures.

Le relèvement des taxes sur les carburants et la rationalisation du parc automobile libanais seraient eux aussi impossible, sans transports en commun, dans la mesure où ces hausses de charges pénalisent en premier les ménages à faibles revenus.

Certes la relance des transports en commun permettra une augmentation de l'embauche et des chiffres d'affaires dans cette branche, mais c'est les gains de productivité pour l'ensemble des secteurs que visera toute politique de transport en commun.

9.2.8. Les bénéfices des employeurs et des salariés d'une CNSS performante

La réorganisation de la CNSS a toujours été l'une des priorités du RDCL. Il ne s'agit point d'une surenchère, mais les employeurs ont tout intérêt à dynamiser cette institution qu'ils financent pratiquement seuls et qui n'assure pas ses fonctions de base.

- Une amélioration des prestations de santé dégagera l'employeur d'une double charge, celle qu'il assure souvent à titre de complément en couvrant ses salariés auprès des assurances privées, et celle qu'il accorde généralement dans le cadre des systèmes paternalistes observés dans le domaine des affaires au Liban.
- Les allocations familiales ne sont pas basées sur une politique d'encouragement de naissance quelconque. Elles constituent un complément de salaire. Il ne s'agira point de remettre en cause ce principe, mais d'y associer toutes les autres indemnités versées par l'employeur. A ce titre, les indemnités versées pour le transport et l'éducation ne se rapprochent-elles pas des prestations familiales ?
- L'insistance répétée du RDCL pour le remplacement de l'indemnité de fin de service par l'assurance vieillesse ne vise pas uniquement à dégager les employeurs des lourdes et injustes provisions constituées à titre de complément d'indemnités de fin de service, mais aussi à mieux couvrir les salariés et à assurer des ressources financières à long terme pour l'économie.

En supposant que sur les 300.000 salariés inscrits à la CNSS, les provisions d'indemnités prises par les employeurs sont égales au simple salaire minimum et que la moyenne des salariés soit embauchés depuis 15 ans les provisions dépasseraient 850 millions de dollars. Ces montants ne peuvent être assumés par les entreprises libanaises.

La gestion des fonds sera confiée en grande partie au secteur privé et servira réellement à faire fructifier les avoirs des salariés et à aider au financement des entreprises.

9.3. Une politique optimale

Les propositions du RDCL sont sociales sans être coûteuses. Elles cadrent avec le souci de ne pas ajouter un surplus budgétaire qui peut accroître le déficit public, ni affecter les entreprises de charges supplémentaires. "Ce qui est cher est parfois bon marché" dit un adage populaire libanais.

- D'abord un dépoussiérage de certaines dispositions aberrantes.
- Ensuite, une réduction drastique du gaspillage.
- Une orientation plus judicieuse des ressources existantes.
- Des réformes institutionnelles à même de pallier à certaines déficiences.
- Quelques investissements rentables et réducteurs de coûts.
- Une lutte contre des centres de blocage, d'immobilisme ou des groupes d'intérêts spécifiques.
- Une meilleure transparence et une gestion rationnelle et beaucoup de concertations, d'imagination et de souplesse. Ces éléments permettront de mettre en place une politique pouvant améliorer considérablement la production sans affecter les finances publiques ou l'état des entreprises.

Mieux, elles devront permettre d'enclencher une véritable croissance dans des secteurs sociaux:

- Un secteur éducatif assaini, intégré dans les activités économiques, des enseignants motivés et des étudiants sentant des perspectives de travail.
- Un secteur de santé moderne où la réduction du gaspillage permet de mieux payer les opérateurs sans alourdir la facture.
- Un secteur du logement sortant de son marasme en accueillant de nouveaux propriétaires et locataires sans financement public excessif dans toutes les régions libanaises.
- Un secteur de transport plus dynamique et en développement permanent.
- Une CNSS qui passe de statut de caisse à celui d'un investisseur institutionnel recherchant une rentabilité pour ses assurés tout en injectant des fonds dans des secteurs économiques devenant ainsi un facteur de croissance.

La rationalisation dépendra donc d'une volonté organisationnelle et politique. Elle permettra pendant une période transitoire de faire une politique sociale à impact certain coordonnée et en symbiose avec les contraintes économiques de la reconstruction.