

## RECONSTRUCTION ET URBANISATION

### 1.5.2.c – L'impact de l'urbanisation et des projets structurants réalisés dans les années 1990 sur l'économie

*La manière dont l'urbanisation s'est déployée sur le territoire a eu des effets positifs et des effets négatifs sur les performances de l'économie nationale et sur les économies locales. Elle a pu stimuler ou au contraire freiner l'initiative individuelle et la liberté d'entreprendre.*

*L'évaluation qu'il est proposé de conduire ici s'intéressera à ces effets par grand secteur économique, par Mohafaza, et sur un plan macro-économique.*

*Les grands secteurs économiques étudiés sous cet angle seront : l'agriculture, l'industrie, le tourisme, le commerce et les autres services.*

*L'analyse au niveau des Mohafazats sera centrée sur les activités principales qui caractérisent chacune d'entre elles.*

*L'analyse macro-économique s'intéressera plus particulièrement aux économies d'échelle (effets de la concentration urbaine et de la dispersion), aux coûts induits par les phénomènes de congestion (temps perdu) et de pollution (coût pour la santé publique), ainsi qu'aux effets de la consommation de ressources non renouvelables.*

*Ces différentes analyses montreront à l'évidence l'impact positif sur l'activité économique globale de l'effort porté sur les infrastructures au cours des 10 dernières années, même si cet effort peut avoir été concentré dans un premier temps sur les principaux centres d'activité. L'analyse sera probablement plus nuancée en ce qui concerne certains effets induits par la réalisation des infrastructures (au niveau des sites et des paysages, qui contribuent au potentiel touristique) et, surtout, les effets de l'activité immobilière sur le potentiel agricole, touristique et même tertiaire (à travers les phénomènes de congestion).*

*Ce dernier aspect sera abordé à la fois sous l'angle du déploiement géographique de l'activité immobilière et sous l'angle des caractéristiques proprement économiques de cette activité (mécanismes spéculatifs caractérisant l'évolution des valeurs foncières et la production du cadre bâti).*

# LA RECONSTRUCTION AU LIBAN

## RECONSTRUCTION ET MEMOIRE DE LA GUERRE

### *Une guerre qui a traîné trop longtemps*

L'histoire officielle fait commencer la guerre au Liban en avril 1975 et la considère achevée en octobre 1990. En réalité, la première moitié des années 70 avait déjà connu des troubles sécuritaires et des crises politiques graves et une grande partie du Sud est restée occupée jusqu'en mai 2000, avec des affrontements localisés et des attaques israéliennes qui ont à plusieurs reprises touché tout le territoire.

Ces seize ans (sur les vingt-cinq ans) de « guerre » n'ont pas été uniformes ni par leur théâtre ni par leurs acteurs. On peut pourtant les décomposer en deux parties égales, marquées par des traits distinctifs aux niveaux économique et social:

De 1975 à 1983, la monnaie nationale restait à peu près stable, l'État libanais, certes affaibli, restait présent et constituait l'objet central de la confrontation politique ou militaire mais surtout les Libanais, par delà leurs convictions politiques diverses, vivaient la situation de guerre comme un état transitoire, voulu par certains et subi par la plupart.

Dès 1984 et pour les huit années suivantes, la situation de guerre était devenue un état permanent, le territoire s'est trouvé partagé entre des milices qui se sont plus occupées de s'organiser pour gérer leurs domaines que pour tenter de réaliser un projet politique national, l'État finissait par ressembler à une de ces milices, la monnaie nationale s'est effondrée et s'est trouvée remplacée par le dollar américain.

Durant la première période, chaque accalmie était saluée comme la fin de la guerre et se traduisait par le lancement des chantiers de la reconstruction. Depuis 1977 qui a vu la création du « Conseil du Développement et de la Reconstruction », le CDR, et la préparation du premier programme de reconstruction jusqu'en 1983 qui a vu redémarrer les projets d'infrastructure, les études et les travaux du centre-ville et l'étude d'aménagement de la Région Métropolitaine de Beyrouth (la RMB).

La deuxième phase a été beaucoup plus pauvre en projets de reconstruction et ce à un point tel que la paix semble avoir pris les Libanais par surprise autant au niveau politique qu'au niveau économique. De la même façon que

la paix est venue de l'extérieur (les accords de Taëf étant l'aboutissement accéléré de négociations internationales et arabes qui traînaient depuis des années), la reconstruction a d'abord été attendue de l'extérieur à travers « le fonds arabe pour la reconstruction » promis lors de sommets tenus au milieu des années 80 et rappelés avec insistance par les responsables libanais au début des années 90.

### *La logique du rattrapage*

Il semblait naturel, dès lors que la guerre au Liban était qualifiée comme ayant été « la guerre des autres au Liban », que « les autres » participent au coût de la reconstruction.

Il semblait légitime aussi pour le Liban de retrouver la place qui lui revenait avant la guerre dans la distribution des rôles, au moins économiques, dans la région.

Le système socio-économique libanais a ainsi connu un sort paradoxal : décrié avant la guerre et rendu, au moins en partie, responsable de son déclenchement, il a été idéalisé après sa fin. Il n'est pas sûr que, dans l'une comme dans l'autre version, les réalités de ce modèle aient été vraiment prises en compte.

La réflexion des économistes tournait aussi autour des délais de rattrapage. En 1991, une évaluation du PIB a été commandée par la PNUD à un groupe d'économistes libanais<sup>1</sup> pour l'année 1988. Cette estimation a été par la suite réactualisée pour 1989 et 1990.

La création du CDR en 1977 résume la situation.

L'idée que la responsabilité du travail de planification ne devait pas relever d'un ministre (le Ministère du Plan en l'occurrence) mais d'une autorité plus stable et indépendante des changements de cabinets était déjà présente avant 1975. Le Conseil Exécutif des Grands Projets (CEGP) existait déjà et prenait en charge l'étude et la réalisation des grands travaux d'infrastructure de l'État alors que Conseil Exécutif des Grands Projets de la Ville de Beyrouth (CEGPVB) assurait des fonctions similaires pour la Municipalité de la capitale.

La véritable raison de la création du CDR ne fut autre que de centraliser du point de vue libanais les contacts avec les Caisses de développement arabes dont le Liban attendait les aides, qu'elles prennent la forme de dons ou de prêts bonifiés.

C'est d'ailleurs dans cet esprit que, du point de vue de la comptabilité publique, les dépenses du CDR ont été exclues du périmètre budgétaire. Et cela d'autant plus que la notion de rattrapage suppose implicitement que l'effort requis soit exceptionnel et transitoire.

---

<sup>1</sup> L'équipe était dirigée par Samir Makdessi.

Mais dès lors que les deux volets du financement et des travaux se trouvaient réunis, et que s'exerçait la pression de la reconstruction et du rattrapage, les fonctions complémentaires de la planification et des études passaient au second plan.

### *Des projets déjà prêts*

L'idée de rattrapage se traduisait non seulement en reconstruction des équipements endommagés mais aussi en rattrapage du temps perdu dans la réalisation des projets déjà étudiés ou décrétés.

Dans l'un et l'autre cas il n'y avait pas besoin de repenser les projets eux-mêmes et encore moins de revoir les choix sectoriels fondamentaux. La question portait plutôt sur l'ampleur des ambitions et les rythmes de réalisation.

Mais si pareille attitude était naturelle en 1977, deux ans après le début des troubles, ses justifications devenaient de moins en moins évidentes avec l'éternisation de la guerre.

On aurait aussi pu s'attendre à une révision de certains projets soit pour intégrer certaines évolutions techniques survenues depuis leur conception ou encore pour tirer profit de la destruction d'une partie du stock d'équipement et accélérer une modernisation qui aurait été plus difficile ou plus lente à réaliser en temps normal.

La révision aurait pu aussi toucher certaines orientations sectorielles, notamment avec le prolongement de la guerre que ce soit du fait que la guerre a pu conduire à relâcher certaines contraintes physiques (les destructions fournissent l'occasion de réaliser des équipements qui auraient été irréalisables sans coûts excessifs en temps de paix, notamment dans les villes) ou institutionnelles ou qu'elle ait modifié les niveaux d'exigence de la population (ainsi à la sortie de la guerre, les Libanais étaient susceptibles d'admettre un niveau de pénurie relative pour peu qu'il soit organisé) et les priorités économiques ou sociales (nouvelle idée de centralité, souci accru des équilibres financiers, etc...).

Mais dans la pratique, l'essentiel des projets était déjà prêt.

### *Les changements qui ont eu lieu et ceux qui ont été bloqués*

Le plan directeur de reconstruction du Centre-Ville de Beyrouth illustre parfaitement cette période et son esprit. Lancé en 1977, il visait à reconstruire cette zone dévastée et pillée. Il a intégré l'ensembles des études antérieures : l'achèvement de la voie littorale pour boucler la ceinture de boulevards de la ville, la réalisation des pénétrantes prévues dans les schémas de transport de la ville (Georges Haddad, Fakhreddin et voie sous le

sérial), la restructuration des quartiers jugés insalubres dès les années 60 de Saïfi et Ghalghoul et la restauration des édifices classés dans les vieux souks.

Mais ce qui est le plus important à observer c'est que l'action publique cherchait à contenir le retour spontané des occupants au moins dans les périmètres où elle jugeait qu'elle avait enfin l'occasion de réaliser les interventions depuis longtemps décidées.

En comparaison avec cette période, l'accalmie de 1983 s'est accompagnée d'une attitude absolument différente. Les anciens occupants du Centre-Ville s'étaient entretemps durablement installés ailleurs, la ville s'était adaptée à sa partition et le problème n'était plus de freiner leur retour mais de créer les conditions d'une centralité et d'une attractivité nouvelles. Il est vrai que les dégâts (ceux du temps d'ailleurs plus que ceux de la guerre) étaient devenus plus lourds.

Pendant que la guerre se prolongeait et se banalisait, les réalités socio-économiques du pays (et de la région d'ailleurs) se transformaient et leur évolution, pour être moins visible que les dégradations physiques, n'était pas moins lourde de conséquences. Les visions de la reconstruction, calées sur une liste accumulée de projets, n'ont pas suivi.

## RECONSTRUCTION ET BESOINS

### *Les programmes de reconstruction*

C'est dans ce climat que la reconstruction a repris au lendemain de la pacification du pays à la fin de 1990.

Le CDR n'avait pas arrêté de réviser sa base de données de projets et avait produit à des dates diverses des programmes de projets, notamment à la fin des années 70, peu après sa création et en 1983.

Trois étapes essentielles ont marqué la programmation dans la période d'après-guerre :

En décembre 1991 l'étude Bechtel-Dar el Handasah (BDH) proposait une première réévaluation des projets existants auprès du CDR et des ministères concernés sous forme d'un programme de reconstruction d'un coût global de 4.457 millions USD (aux prix de 1991). Elle incorporait en particulier une partie de travaux prioritaires qui a été reprise sous l'appellation « NERP » (National Emergency Recovery Program) d'un coût de 2.390 millions USD et qui devait être réalisée durant les trois premières années. Pour son financement, des négociations ont été entamées avec les organismes internationaux et notamment la Banque Mondiale qui a mis en place une première ligne multisectorielle de 175 millions USD.

Dans le courant de 1993 et de 1994, le CDR a entrepris de réviser, en collaboration avec Dar el Handasah l'ensemble de son programme et a produit un plan intégré de reconstruction appelé « Horizon 2000 », en deux versions. Les grandes lignes de la dernière version ont été intégrées dans le préambule de la loi de budget de 1995 et plusieurs de ses composantes ont fait l'objet de lois programmes qui ont été votées par le Parlement pour assurer la part locale de leur financement. Le coût global du programme était de 17.764 millions USD (aux prix de 1995) dont 9.324 millions USD prévus pour les six premières années 1995 à 2000.

En 1999, le Gouvernement ayant adopté un Programme de réforme financière a chargé le CDR de préparer avec le groupement Monitor-ACE un programme économique quinquennal de développement comportant deux volets : un volet économique axé sur la restauration de la compétitivité du Liban et un volet qui consistait à revoir la programme des projets d'équipements publics. Ce dernier a clairement pris le devant de la scène. Le rapport a été approuvé en Conseil des Ministres en mai 2000.

Au début de 2001, le Gouvernement a demandé au CDR d'établir un nouveau programme triennal pour utiliser les montants non tirés des prêts conclus avec le Liban ; les résultats n'en ont pas été publiés.

Dans cette longue liste de programmes, les projets individuels restaient pratiquement les mêmes, ils étaient révisés au niveau de leur mode d'exécution mais non au niveau de leur conception et si quelques projets ont été ajoutés, peu ont été supprimés. Les choix aux niveaux sectoriels n'ont donc pas été reposés. Les études sectorielles sont restées exceptionnelles et quand elles ont été menées (exemple le Plan Transport en 1993-1994), elles n'ont pas affecté la liste des projets préexistants.

### *Les paris régionaux et le développement équilibré*

Deux idées contradictoires sont venues progressivement complexifier et opacifier l'approche de la reconstruction.

La première tenait à l'urgence pour Beyrouth (on disait plutôt le Liban, par euphémisme) de « reprendre » son rôle régional au sein d'un Proche-Orient que les négociations arabo-israéliennes après la conférence de Madrid laissaient entrevoir pacifié.

La seconde tenait à la nécessité quasi constitutionnelle de promouvoir « le développement équilibré » au sein d'un régime qui avait intégré en son sein les milices d'hier. Les parts revenant à chacune des régions et à chacun des territoires communautaires faisaient l'objet de réclamations permanentes, par opposition à l'hydre beyrouthine.

La confrontation de ceux deux idées a abouti à l'adoption d'une forme de marchandage au terme de laquelle l'acceptation d'un projet « beyrouthin » ou « central » nécessitait le lancement d'un projet ou de subventions « régionales » ou « communautaires ».

Ce mécanisme a prévalu tant que les finances publiques ont été capables de le soutenir ; quand il ne réussissait pas à infléchir les programmes du CDR au moment de leur officialisation, il en perturbait la séquence effective de réalisation.

La loi de budget 2001 a officialisé cet état des choses en autorisant le CDR à déplacer les crédits d'un projet à un autre et par conséquent à réaliser les projets indépendamment de tout programme.

### *La priorisation inutile et le prix politique de la paix*

Face à cette situation, la programmation perdait beaucoup de son sens.

La réplique aux critiques qui ont été formulées à l'encontre de cette absence de priorisation a d'abord été que les priorités étaient superflues dès lors que tout était nécessaire. Cette réponse agressive présupposait en fait que le pari sur les effets positifs de la reconstruction restait suffisamment confiant pour que le surcoût dans les dépenses publiques soit résorbé par la croissance à venir.

À mesure que les finances publiques se détérioraient et que les paris sur la croissance intérieure ou sur la pacification régionale s'étiolaient, une nouvelle réplique a pris le relais, plus défensive et plus réaliste : le surcoût était reconnu mais les Libanais devaient l'assumer car il était inévitable et représentait le prix politique de la paix civile.

Entretiens, la reconstruction qui avait été présentée comme la condition suffisante pour que le Liban retrouve son « rôle régional » et, avec lui, sa prospérité se trouvait rendue responsable de la crise économique.

Dans l'un et l'autre sens, la réalité est sans doute plus nuancée.

## RECONSTRUCTION ET FINANCEMENT

### *On réalise ce qui est financé*

Face à la logique des besoins, la seule contrainte qui faisait le pendant des considérations politiques était la question financière. Les considérations politiques mises à part, un projet passait à la réalisation dans la mesure où un financement hors budget était disponible pour lui. Cette tendance était sans doute favorisée par la structure institutionnelle du CDR. Poussée à son terme, cette tendance aboutissait à s'en remettre pour la programmation des investissements publics aux organismes et aux États prêteurs.

Cette priorisation de facto liée à la disponibilité des financements externes butait cependant sur le fait que ces derniers ne sont pratiquement jamais complets et qu'une part locale reste requise (ne serait-ce que pour les expropriations). Une loi, actuellement sous étude au Parlement, vise à contourner cet écueil en demandant aux entreprises de financer elles-mêmes la part locale des projets dont elles seraient adjudicataires.

Le programme triennal commandé en 2001 ne retient plus d'ailleurs que ce seul critère pour les projets du CDR.

Cette dépendance vis-à-vis des financements externes n'a commencé à prévaloir que récemment. Jusqu'en 1998, une part importante des travaux d'équipement était financée localement, soit par des allocations budgétaires (chapitre II-b du budget) soit par des avances du Trésor soit encore par l'affectation des fonds des collectivités locales. Aussi n'est-il pas facile de reconstituer une image complète et fidèle du coût direct et du coût financier induit par la « reconstruction » car la consolidation de ces différents circuits n'est pas facilement accessible.

### *L'implication du privé*

L'implication du capital privé dans la reconstruction s'est articulée autour de deux exemples phares : Solidere et le téléphone cellulaire.

La reconstruction du centre ville de Beyrouth a été confiée à la société Solidere par la loi numéro 110 de septembre 1991. Le principe du montage consistait à évaluer tous les droits de propriété ou de location et de les transformer en actions l'apport des biens correspondants à la société en nature, un montant complémentaire de capital (le tiers du total) devant être apporté en numéraire par des souscripteurs. La réalisation des travaux d'infrastructure prévus dans le plan d'aménagement incombait à la société contre paiement de leur coût par le transfert de propriétés publiques à la société.

En 1994, deux entreprises ont été retenues pour construire et opérer deux réseaux de téléphonie cellulaire GSM dans le cadre d'une formule de BOT pour une période de dix ans extensible à douze.

L'un et l'autre projet ont effectivement démarré et les investissements ont été réalisés rapidement.

L'engouement pour les formules de BOT n'a cependant pas permis de réaliser d'autres projets significatifs. En particulier les projets du périphérique de Beyrouth, de l'autoroute Beyrouth-Damas, du remblai de Linord, du Palais des Congrès et de l'adduction d'eau potable à Beyrouth ont échoué.



## *Privatisation de quoi et pour quoi faire ?*

Le recours au capital privé est récemment revenu sur le devant de la scène à travers les projets de privatisation des mêmes équipements qui venaient d'être réalisés durant les années précédentes, en particulier le réseau du téléphone fixe et les installations de génération de l'électricité.

Les deux contrats de BOT du téléphone cellulaire ont été résiliés en 2001 et une formule transitoire mise en place en attendant le lancement d'un appel d'offres pour l'adjudication de licences ou de contrats de gestion.

L'attitude vis-à-vis de l'implication du capital privé dans la réalisation des infrastructures et des équipements reste donc marquée par l'hésitation. Ce que l'on observe relève bien plus de la cession par l'État de revenus publics futurs que d'implication du capital privé dans la réalisation d'équipements. L'exemple de la cession et de la titrisation du produit des taxes sur le tabac importé est éloquent à ce propos.

C'est donc d'une logique purement financière qu'il s'agit encore. En contrepartie, les propositions de cession de l'électricité et du téléphone semblent porter sur les actifs alors que le passif accumulé se confond avec la dette publique ou devra s'y ajouter.

Les propositions de privatisation dans les domaines de l'électricité et de l'eau portent d'ailleurs sur la production ou l'adduction et laissent donc hors du périmètre de la privatisation le risque commercial de la distribution qui reste aux mains de l'État ce qui fait ressembler ces projets à des opérations financières sur risques publics.

## RECONSTRUCTION ET ECONOMIE<sup>2</sup>

### *La phase des économistes*

Tant que la guerre était encore à ses débuts, la reconstruction ressemblait surtout à une vaste opération de réparations urgentes. Ce n'est que progressivement que la dimension économique de la reconstruction a commencé à émerger de manière distincte.

On pourrait faire correspondre ce tournant au milieu des années 80 alors que s'aggravait l'état des finances publiques et que la crise monétaire devenait menaçante. C'est en raison de ce climat que la question de la

---

<sup>2</sup> Voir pour un aperçu synthétique de la question: Sena Eken, Paul Cashin, S Nuri Erbas, Jose Martelino and Adnan Mazarei: "Economic Dislocation and Recovery in Lebanon" IMF, Occasional Paper N° 120, February 1995

reconstruction a surtout été envisagée à travers le prisme des risques monétaires et des problèmes des finances publiques.

La période du milieu des années 80 avait connu l'effondrement dramatique de la Livre libanaise qui était attribuée à l'état déplorable des finances publiques. Aussi les économistes de l'époque ont-ils constamment insisté sur la prudence en matière de finances publiques et les notions de plafond de la dette, de solvabilité de l'État et d'équilibre intertemporel des recettes et des dépenses publiques étaient mises au premier plan. Le plafonnement des dépenses publiques représentait encore en 1991 la principale recommandation du rapport que la « Commission des Experts économiques » avait présenté au gouvernement.

Beaucoup des problèmes financiers qui allaient progressivement devenir les lieux communs des critiques puis des soucis de la seconde moitié des années 90 avaient déjà été pressentis.

Ainsi le plan Horizon 2000 incorpore-t-il dans ses simulations des hypothèses sur l'inflation interne et externe et évalue un déflateur du PIB distinct de l'indice des prix à la consommation. Les articles de l'époque insistaient sur la structure de la population active et en particulier sur l'activité féminine et les conditions du recours à la main d'œuvre étrangère. Pareilles distinctions et pareils soucis ont complètement disparu par la suite.

Mais si ces débats ont permis de produire des réflexions intéressantes, ils sont restées circonscrites dans le cadre académique et n'en ont jamais réellement émergé.

La raison principale en est le bouleversement financier et monétaire de 1992 et les politiques qui s'en sont suivies. La contrainte de financement qui était la plus redoutée s'est trouvée brutalement relâchée et les avertissements qui l'accompagnaient ont été vite oubliés alors qu'en revanche des effets pervers découlant de la nouvelle politique monétaire ont pu se déployer pendant une période d'autant plus longue qu'ils avaient été insoupçonnés.

L'appréciation des contraintes financières intertemporelles et les considérations de prudence se sont effacées. Le changement d'ambiance a d'ailleurs correspondu à un changement dans les qualifications des équipes en charge de la reconstruction, les économistes cédant la place aux ingénieurs et aux financiers.

Avec le recul du temps on peut relever que ce qui n'avait pas obtenu à l'époque une attention suffisante c'était la possibilité du déversement d'un flux excédentaire de capitaux externes sur le Liban et l'ampleur de ses effets.

Ce qui n'avait pas été envisagé non plus c'est un modèle de développement différent de ce que la mémoire des Libanais avait retenu du Liban d'avant-guerre.

La réflexion est restée marquée par un nombre de choix stables dont certains étaient explicites comme les options de politique fiscale et d'autres implicites comme les priorités sectorielles.

On n'avait pas non plus établi de lien opérationnel entre le niveau macroéconomique et les politiques sectorielles.

### *Le cadre de la modélisation économique*

Le point de départ restait l'idée de rattrapage. Les PIB d'avant guerre étaient extrapolés et les estimations des PIB courants permettait de calculer les écarts qui étaient imputés à la guerre.

On cherchait ensuite à estimer, sur base des données d'avant 75, les ratios de capital sur PIB en terme d'incrément et en terme de stock ou bien on tentait d'évaluer les paramètres d'une fonction de production.

Puis on posait comme objectif un délai pour le rattrapage soit du niveau réel du PIB de 75 soit du niveau auquel le PIB aurait « dû » se situer si la guerre n'avait pas eu lieu.

On appliquait année après année à l'augmentation ainsi calculée du PIB le ratio d'investissement estimé (ou l'on utilisait la fonction de production estimée) et l'on déduisait le besoin d'investissement.

Restait à partager cet investissement entre secteurs public et privé. L'expérience des années 80 incitait à respecter un plafond pour le ratio dette sur PIB (avec une pointe de l'ordre de 90%), le gros de l'investissement se trouvait donc reporté sur le secteur privé ce qui justifiait en retour une politique fiscale accommodante et exigeait de restreindre les dépenses courantes de l'État.

### *Les projections macroéconomiques*

Les documents économiques qui dépassent les listes de projets avec des répartitions croisées par secteur et par année sont rares. Il s'agit essentiellement d'articles académiques. Ils sont basés sur des évaluations macro-économiques généralement exprimés en dollars constants de telle ou telle année. Ces documents n'explicitent pas toujours ce que leurs auteurs entendent par « dollars constants ». Le recouplement des données milite ne faveur de dollars constants en termes de pouvoir d'achat sur le marché des États-unis d'Amérique plutôt qu'en terme de pouvoir d'achat du dollar des États-unis au Liban. Les auteurs des simulations ont été interpellés par la question de l'évolution différentielle des prix mais on peut penser qu'ils n'ont pas soupçonné l'ampleur qu'elle prendrait dans la suite.

Les prévisions de ces études sont relativement proches. Le taux de croissance annuelle du PIB par tête, pour la période 1964 à 1975, ayant été estimés à 3,2%, il aurait dû être en 2000, soit 25 ans plus tard, à 2,2 fois son niveau de 1975. Or le PIB par tête en 1992, tel qu'estimé, ne représentait que 45% de celui de 1975 en termes réels, il fallait donc, pour

rattraper la tendance antérieure à la guerre, multiplier le PIB par tête par 4,8 ce qui n'était réalisable en 10 ans qu'à raison d'une croissance annuelle moyenne de 17%.

En supposant que le simple retour à une vie normale permettrait d'utiliser à plein des capacités de production existantes mais entravées et comblerait dès 1994 la moitié de l'écart comparativement à 1974, on pouvait espérer qu'avec 7% à 8% de croissance annuelle le Liban retrouverait le PIB par tête de 1974 vers la fin de la décennie. Sans le rebond initial, les délais de rattrapage seraient beaucoup plus longs.

Le rattrapage de la tendance était en tout état de cause l'affaire de plus d'une génération.

Face à ces documents, des déclarations beaucoup plus optimistes ont été tenues au cours des années 1994 et 1995 dans la foulée du lancement du plan « Horizon 2000 » par des responsables officiels :

« Speaking in Washington recently ..., CDR head Baroudi put the cost of Horizon 2000 at over \$10 billion (in 1992 dollars) in government spending with an additional \$1 billion of credit support to the private sector... The CDR wants to restore gross domestic product to its prewar level by 1995 and double real per capita GDP by 2002. If this happens, it would move Lebanon into the range of upper middle income countries. The budget is to be balanced by the end of 1995 and yield surpluses after that, which by the end of the century would be running to 10 percent of GDP. Baroudi is counting on the surpluses to be the main source of financing for Horizon 2000 and for debt service. Baroudi expects the total debt to average 59 percent of GDP over the next 10 years and says that debt service—principal plus interest—will not exceed six percent.

Lebanon has in hand close to \$1 billion in foreign credit, loans, and grants in support of the near- and medium-term work. This includes a \$175 million loan from the World Bank, the first in a decade, to rehabilitate infrastructure and to finance new housing. »

Ainsi, suivant les auteurs, les rythmes de rattrapage et les taux de croissance étaient plus ou moins ambitieux. Les plus optimistes tablaient sur un rattrapage du niveau réel de 1975 en deux ou trois ans et sur un rattrapage de la tendance d'avant guerre en une dizaine d'années alors que les plus raisonnables parlaient d'un rattrapage de la tendance d'avant guerre en vingt-cinq ans. Les premiers concluaient à la réalisation d'excédents dans le budget de l'État dès 1995, les seconds en 2005 !

### *La réalité macroéconomique*

Les études des économistes mises à part, les projections qui ont été incorporées au préambule du projet de loi de budget pour 1995 restent les plus explicites et les seules que l'on peut considérer comme officielles.

La comparaison après coup de la réalité aux projections est instructive.

Pour être significative, la comparaison des écarts relatifs entre les projections et la réalité doit distinguer différentes mesures monétaires. Nous en retiendrons quatre: les dollars US constants en termes de pouvoir d'achat aux États-Unis d'Amérique (à défaut d'un panier de devises équilibré suivant la structure des échanges extérieurs du Liban ou des flux de capitaux qui le concernent), les Livres libanaises courantes, les dollars US constants en termes de pouvoir d'achat au Liban en appliquant l'indice du coût de la vie basé sur le panier de consommation de 1966 et celles en appliquant l'indice du coût de la vie basé sur le panier de consommation de 1997.

La signification de chacune des séries est évidemment différente :

- Les résultats en Livres courantes sont les plus immédiates mais nécessitent correction pour exprimer une signification cohérente sur la durée.
- Les dollars US constants aux USA sont significatifs du point de vue de l'extérieur, que ce soit pour évaluer les flux de biens ou de capitaux et notamment la dette extérieure ou les achats d'équipements...
- Les dollars US constants au Liban sont significatifs pour l'intérieur, la parité de la Livre ayant été maintenue fixe par rapport au dollar US. Ils sont utiles pour exprimer la richesse domestique et le PIB, le pouvoir d'achat des revenus, le poids de la charge fiscale...

Le premier tableau ci-dessous reproduit d'une part des projections macroéconomiques synthétiques extraites des simulations présentées dans diverses études de Nasser Saïdi<sup>3</sup> et dans le programme « Horizon 2000 » et d'autre part les résultats correspondants constatés à partir des publications officielles de la Banque Centrale et des rapports du Fonds Monétaire International sur le Liban<sup>4</sup> :

---

<sup>3</sup> Nasser Saïdi: "Growth, destruction and the challenges of reconstruction: Macroeconomic essays on Lebanon", LCPS, Beirut, 1999, pages 253 et 293

<sup>4</sup> et notamment les annexes statistiques du rapport sur le Liban préparé en juillet 2001 dans le cadre des consultations de l'Article IV

	Scénario moyen Saïdi (USD constants au Liban)	Projection Horizon 2000 (USD constants USA)	Période 1994 - 2003		Réal en USD constants au Liban (panier 66)	Réal en USD constants au Liban (panier 97)
			Réal en USD courants	Réal en USD constants aux USA		
(milliards USD constants de 1992)						
PIB cumulé (1994- 2003)	116	127	148	124	72	59
taux moyen croissance annuelle du PIB	14%	8%	6.3%	3.8%	2.4%	-0.6%
Investissement cumulé	29		38	32	19	16
<i>Investissement en % du PIB</i>	25%		25%	26%	26%	27%
Investissement public cumulé	10	13	7	6	4	3
Investissement privé cumulé	20		31	26	15	13
<i>% d'investissement public</i>	33%		19%	19%	19%	19%
Épargne domestique cumulée	8		-16	-14	-8	-7
Rémunération des facteurs cumulée			3	2	1	1
Financement externe cumulé	21		51	43	25	21
<i>Épargne domestique /PIB</i>	7%		-11%	-11%	-11%	-12%
<i>Financement externe /PIB</i>	18%		34%	35%	35%	36%
<i>Financement externe /investissement total</i>	72%		136%	135%	135%	135%
Dépenses publiques courantes cumulées	17	29	52	44	25	20
Dépenses publiques totales cumulées	27	42	59	50	29	23
<i>Dépenses publiques/PIB</i>	23%	33%	40%	40%	40%	40%

Les différences sont limitées à deux indicateurs : la croissance du PIB et le financement externe, mais ces indicateurs sont essentiels et les différences sont considérables.

Le PIB cumulé est presque moitié moins que prévu si on le mesure en terme de pouvoir d'achat intérieur constant, avec un taux annuel moyen de croissance réelle de 2,4% contre des prévisions de 14%. Il est par contre prévu avec exactitude si on l'exprime en termes de pouvoir d'achat extérieur constant.

Les financements externes ont été plus de deux fois supérieurs à ce qui était que prévu : 51 milliards de dollars courants ou encore 44 milliards de USD constants aux prix de 1992 aux États-unis sont entrés au Liban, sans compter le solde légèrement positif des opérations courantes non commerciales (3 milliards USD) contre 21 milliards dans les prévisions. Mais

ces montants considérables n'ont représenté sur le marché domestique au Liban que la moitié de leur valeur externe.

L'épargne domestique (PIB - consommation) est par contre négative et atteint en cumul un déficit de 8 milliards USD (constants au Liban) ou de 14 milliards de USD (constants à l'étranger) contre un excédent positif prévu de 8 milliards USD (constants au Liban). Le ratio investissement sur PIB est respecté mais perd son sens dès le moment où l'épargne est négative.

Si l'on regarde la consommation domestique on constate que, dans la réalité, elle a dépassé le PIB de 12%. Cela a permis qu'elle se retrouve, malgré la faiblesse du PIB, proche des prévisions (la consommation devait représenter 93% du PIB prévu, elle a été de 112% d'un PIB effectif lui-même inférieur de 15% ou de 30% aux prévisions, elle a donc représenté entre 95% et 80% du PIB prévu soit un écart entre la consommation effective et la consommation prévue compris entre +2% et -14%). L'investissement global n'a été lui aussi que légèrement inférieur aux prévisions (32 milliards USD externes et 19 à 16 milliards USD internes face à 29 milliards soit, si l'on suppose que la moitié des inputs investis sont importés, un écart pondéré de l'ordre de 12%). Tant pour la consommation que pour l'investissement, l'écart qui aurait normalement résulté de la faiblesse du PIB a été comblé par le financement externe : 51 milliards de dollars US (voire 54 si l'on incorpore le solde de la rémunération des facteurs) contre un espoir d'en attirer 21.

De là les distorsions massives dans les prix relatifs et le gonflement des passifs financiers publics et privés.

Alors que la crainte des économistes était que le Liban ne puisse pas attirer de l'étranger les financements qui complèteraient ses capacités d'épargne interne pour faire face aux nécessités d'une reconstruction rapide, c'est un déluge de financements extérieurs qui s'est produit : ils ont excédé largement tout le montant des investissements prévus et ont même financé le déficit énorme de l'épargne domestique, c'est-à-dire le surplus de consommation. Plutôt que de promouvoir la production, ils s'y sont substitués et, plus grave, ils ont introduit une distorsion dans les prix internes qui leur a fait perdre près de la moitié de leur valeur et qui brouille les comparaisons.

Le succès financier semble avoir rendu la croissance superflue. Que la distorsion des prix intérieurs en soit une conséquence ou une condition nécessaire est secondaire, elle y est associée.

Alors que sur les dix ans, un dollar US courant valait près de 0,90 USD de 1992 aux États-Unis, il n'a représenté que moins de 0,50 USD de 1992 au Liban. Il y a là une déperdition considérable.

La Banque Mondiale compile les estimations statistiques relatives à trois indicateurs<sup>5</sup> :

---

<sup>5</sup> « World Development Indicators » CD, World Bank, 2000

- « L'absorption intérieure » définie comme la somme de la consommation privée, de la consommation de l'Administration et de la formation brute de capital fixe (l'investissement),
- « L'épargne intérieure brute », égale à la différence entre le PIB et la consommation totale,
- « L'épargne nationale brute incluant les transferts courants nets », égale à « L'épargne intérieure brute » plus les revenus nets et les transferts nets en provenance de l'extérieur.

Les données disponibles pour le Liban couvrent les années 1990 à 1998 et se présentent comme suit :

année	Absorption intérieure (en % du PIB)	Épargne intérieure brute (en % du PIB)	Épargne nationale brute incluant les transferts courants nets (en % du PIB)	Transferts courants nets (en % du PIB)
1990	181.9	-64.1	21.8	86.0
1991	171.0	-51.7	-0.8	51.0
1992	164.5	-39.5	1.2	40.7
1993	161.1	-32.0	-1.6	30.4
1994	157.5	-25.1	0.1	25.1
1995	153.6	-20.6	2.1	22.7
1996	147.6	-17.5	3.3	20.8
1997	143.4	-16.7	1.3	18.0
1998	140.4	-12.8	-1.4	11.4

La faiblesse du PIB en 1990 (effets directs de la guerre) explique sans mal le niveau relatif élevé de l'absorption intérieure et le déficit d'épargne domestique. Les niveaux similaires des premières années d'après guerre supposent un effort intense d'investissement dans la reconstruction (car le simple retour à la normale a permis de faire faire un bond qualitatif au PIB). Le maintien des indicateurs à des niveaux comparables plus avant ne prend sens qu'à travers l'installation d'une économie de transferts ; or la dernière colonne montre que le flux net de transferts n'a cessé de se détériorer, en partie du fait des distorsions qui ont affecté la marché du travail en parallèle avec la reconstruction. L'économie de transferts tend à devenir une économie d'endettement vis çà vis de l'extérieur.

En termes comparatifs, la source mentionnée comprend 1361 observations sur la même période pour près de 150 pays. Le croisement des taux d'absorption et des taux d'épargne aboutit à la distribution ci-dessous :

Absorption domestique (% du PIB)	Épargne intérieure brute (% du PIB)						Total observations
	<-15%	-15%à 0%	0% à 15%	15% à 30%	30% à 45%	45% à 60%	
60% à 80%	0	0	0	0	7	3	10
80% à 100%	0	0	20	274	90	9	393
100% à 120%	0	33	365	365	41	1	805
120% à 140%	8	55	45	12	1		121
Plus de 140%	25	5	2	0	0	0	32
Total observations	33	93	432	651	139	13	1.361



Huit des neuf observations relatives au Liban se placent dans la dernière case en bas à gauche du tableau (sur 25) et la neuvième dans la case adjacente (sur 5). Il est évident que cette situation, dès lors qu'elle dure pendant une décennie entière est inhabituelle. Les pays qui occupent la même case sont, quand ils s'y retrouvent régulièrement, des pays « dortoirs » comme le Lesotho ou Kiribati et, quand ils se retrouvent accidentellement, des pays qui sortent de destructions massives ou qui vivent sous l'état de siège comme le Koweït en 1991 ou la Cisjordanie et Gaza en 1998.

### *La réalité des finances publiques*

Le second tableau, présenté à la page suivante, compare les projections détaillées du programme « Horizon 2000 » au niveau des finances publiques aux réalités constatées.

La reconstruction

	Projections			Réalité				Écarts relatifs			
	USD constant 94 USA	LBP courantes	USD constant 94 Liban	USD constant 94 USA	LBP courantes	USD constant Liban (panier 66)	USD constant Liban (panier 97)	USD constant 94 USA	LBP courantes	USD constant Liban (panier 66)	USD constant Liban (panier 97)
Période de 7 ans (1995 à 2001)											
<b>Revenus totaux</b>	<b>19 936</b>	<b>39 633</b>	<b>19 607</b>	<b>16 946</b>	<b>28 799</b>	<b>13 514</b>	<b>11 072</b>	<b>-15%</b>	<b>-27%</b>	<b>-31%</b>	<b>-44%</b>
Impôts	11 050	22 008	10 867	11 803	20 020	9 388	7 695	7%	-9%	-14%	-29%
Revenus non fiscaux	8 886	17 625	8 740	5 143	8 779	4 126	3 377	-42%	-50%	-53%	-61%
<b>Dépenses courantes</b>	<b>21 256</b>	<b>41 823</b>	<b>20 915</b>	<b>31 230</b>	<b>53 176</b>	<b>24 933</b>	<b>20 405</b>	<b>47%</b>	<b>27%</b>	<b>19%</b>	<b>-2%</b>
Dépenses hors service dette	15 018	29 585	14 776	19 161	32 594	15 353	12 633	28%	10%	4%	-15%
Total service de la dette	6 238	12 238	6 139	12 069	20 582	9 580	7 773	93%	68%	56%	27%
Service dette interne	4 479	8 680	4 411	10 976	18 693	8 715	7 086	145%	115%	98%	61%
Service dette externe	1 759	3 558	1 728	1 093	1 890	865	687	-38%	-47%	-50%	-60%
Solde av investissements	-1 320	-2 190	-1 308	-14 284	-24 377	-11 418	-9 334	982%	1013%	773%	614%
<b>Dépenses de développement</b>	<b>10 330</b>	<b>20 041</b>	<b>10 171</b>	<b>6 855</b>	<b>11 525</b>	<b>5 498</b>	<b>4 597</b>	<b>-34%</b>	<b>-42%</b>	<b>-46%</b>	<b>-55%</b>
<b>Dépenses totales</b>	<b>31 586</b>	<b>61 864</b>	<b>31 086</b>	<b>38 085</b>	<b>64 701</b>	<b>30 431</b>	<b>25 002</b>	<b>21%</b>	<b>5%</b>	<b>-2%</b>	<b>-20%</b>
<b>Solde final</b>	<b>-11 652</b>	<b>-22 233</b>	<b>-11 480</b>	<b>-21 139</b>	<b>-35 902</b>	<b>-16 916</b>	<b>-13 931</b>	<b>81%</b>	<b>61%</b>	<b>47%</b>	<b>21%</b>
Dette externe totale en 2001	6 667	14 564	6 545	8 059	14 526	6 568	5 051	21%	0%	0%	-23%
Dette interne totale en 2001	7 057	15 415	6 928	16 764	30 218	13 664	10 507	138%	96%	97%	52%
<b>Total dette publique en 2001</b>	<b>13 724</b>	<b>29 979</b>	<b>13 473</b>	<b>24 823</b>	<b>44 744</b>	<b>20 232</b>	<b>15 558</b>	<b>81%</b>	<b>49%</b>	<b>50%</b>	<b>15%</b>
<b>PIB</b>	<b>89 787</b>	<b>177 143</b>	<b>88 333</b>	<b>94 492</b>	<b>160 183</b>	<b>75 515</b>	<b>62 219</b>	<b>5%</b>	<b>-10%</b>	<b>-15%</b>	<b>-30%</b>

Ce second tableau couvre la période 1995 à 2001 et utilise les dollars constants de 1994 alors que le précédent couvrait la période 1994 à 2003 et utilisait les dollars constants de 1992. On peut constater que, dès que l'on déplace le point de départ de 1992 à 1995, les écarts entre les prix intérieurs et extérieurs s'atténuent car une grande part de la distorsion a été concentrée entre 1992 et 1994. Ils ne disparaissent pas pour autant.

La comparaison de ces écarts suivant les différentes unités de mesure appelle un ensemble de commentaires :

Le PIB a pratiquement été conforme aux prévisions en USD externes (+5% même) mais cette coïncidence n'est qu'apparente car le renchérissement des prix internes a fait que la richesse disponible pour les Libanais est restée à 30% en deçà des prévisions. Nous avons déjà relevé que les prévisions tablaient sur le fait que 7% du PIB serait épargné pour financer une partie du besoin d'investissement.

Les dépenses de développement ont été nettement inférieures aux prévisions, l'écart est de l'ordre de 40%.

Les revenus fiscaux n'ont par contre été que légèrement inférieurs aux prévisions (-9% en Livres libanaises courantes et -29% en USD constants aux prix intérieurs). Exprimés en part du PIB, ils ont même légèrement dépassé les prévisions (12,5% contre 12,3%). Les dépenses courantes de l'État ont été légèrement supérieures aux prévisions (+10% en Livres libanaises courantes et -15% en USD constants aux prix intérieurs). Ce n'est donc pas à ces deux niveaux que les dérapages ont eu lieu comme il est souvent dit.

Les revenus non fiscaux, par contre, ont été très bas. Ils n'ont représenté que la moitié des prévisions (-50% en Livres libanaises courantes et -61% en USD constants aux prix intérieurs). Et le service de la dette a été très élevé (+68% en Livres libanaises courantes et +27% en USD constants aux prix intérieurs). Plus particulièrement, le service de la dette en Livres libanaises a explosé (+115% en Livres libanaises courantes et +61% en USD constants aux prix intérieurs) alors que le service de la dette externe a été nettement plus faible que prévu.

En montants nominaux, la dette externe (en fait la dette en devises) à la fin de 2001 a été prévue très exactement alors que la dette interne (en fait la dette en Livres libanaises) a pratiquement atteint le double des prévisions.

Il apparaît clairement que la politique monétaire adoptée, au lieu de tendre à corriger ou à atténuer les distorsions macroéconomiques déjà relevées, les a aggravées.

## LA RECONSTRUCTION ENTRE PROGRAMMES ET REALITE

Deux types de comparaisons semblent utiles : celle des programmes entre eux et celle des projections avec les réalisations.

## Comparaison des programmes de reconstruction et des réalisations

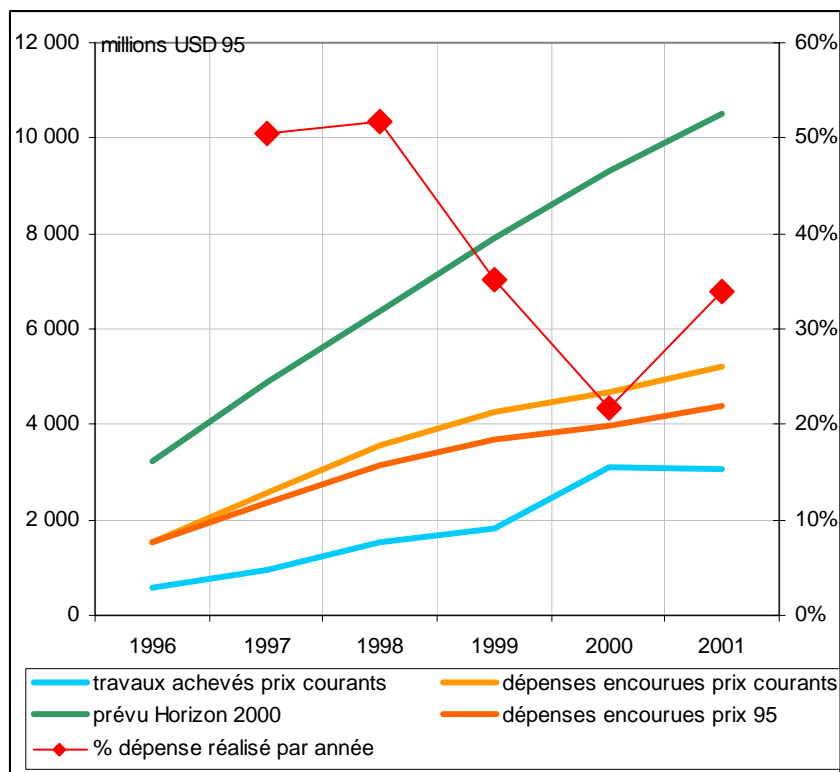
Pour être significative, la comparaison doit d'abord porter sur des prix cohérents (les USD de 1995), elle doit aussi intégrer aux programmes tardifs les travaux déjà contractés ; cela est malheureusement difficile pour le programme Horizon 2000 car les données publiées par le CDR ne couvrent pas l'état d'avancement des travaux au moment de sa préparation mais l'écart ne devrait pas être considérable.

	Milliards USD de 1995	Indice en % par rapport au programme Horizon 2000		
	Programme Horizon 2000 (avec part budget)	NERP	Programme Bechtel- Dar el Handasah	Travaux réalisés en 2000 +Programme Monitor
Électricité	1 774	15	40	77
Télécommunications	636	31	31	121
Routes	4 395	12	26	45
<b>Infrastructures physiques</b>	<b>6 805</b>	<b>15</b>	<b>30</b>	<b>60</b>
Éducation	2 444	5	7	38
Santé	581	20	45	42
Affaires sociales	164	0	0	1
Environnement	37	0	0	225
<b>Infrastructure sociale</b>	<b>3 227</b>	<b>7</b>	<b>13</b>	<b>39</b>
Eau potable	975	16	18	115
Eaux usées	867	25	44	172
Déchets solides	537	22	23	132
<b>Services de base</b>	<b>2 379</b>	<b>21</b>	<b>29</b>	<b>140</b>
Agriculture et irrigation	1 022	11	32	33
Ports et aéroport	1 019	38	49	64
Bâtiments publics	635	9	34	34
Gestion et implantation	0	0	0	
Autres secteurs	2 678	32	67	26
<b>Secteur productif</b>	<b>5 354</b>	<b>28</b>	<b>55</b>	<b>38</b>
<b>Total</b>	<b>17 764</b>	<b>18</b>	<b>34</b>	<b>60</b>

La première observation est que le programme Horizon 2000 était probablement surdimensionné. Il prévoyait des dépenses de développement (reconstruction et équipement) de 16% du PIB les premières années, le pourcentage décroissant jusqu'à 11% la cinquième année (1999) et allant plus bas par la suite. Ces niveaux initiaux sont inhabituellement élevés. Horizon 2000 représentait près du triple du programme BDH. À son tour, le programme Monitor-ACE, en incluant les travaux déjà contractés ne dépassait que légèrement la moitié du programme Horizon 2000.

Au niveau des secteurs, on relève que les travaux routiers et le secteur de l'éducation accaparent près de 40% du programme Horizon 2000, soit près de 7 milliards USD. Les autres programmes leur allouent des montants et une importance relative nettement moindres.

Le programme Monitor-ACE alloue par contre des montants nettement supérieurs aux secteurs de l'environnement et de l'eau.



Si l'on compare la programmation et la réalisation, on voit que le CDR n'a pu réaliser au mieux, durant chaque année, que la moitié des travaux prévus pour cette même année par le programme Horizon 2000, en prix réels.

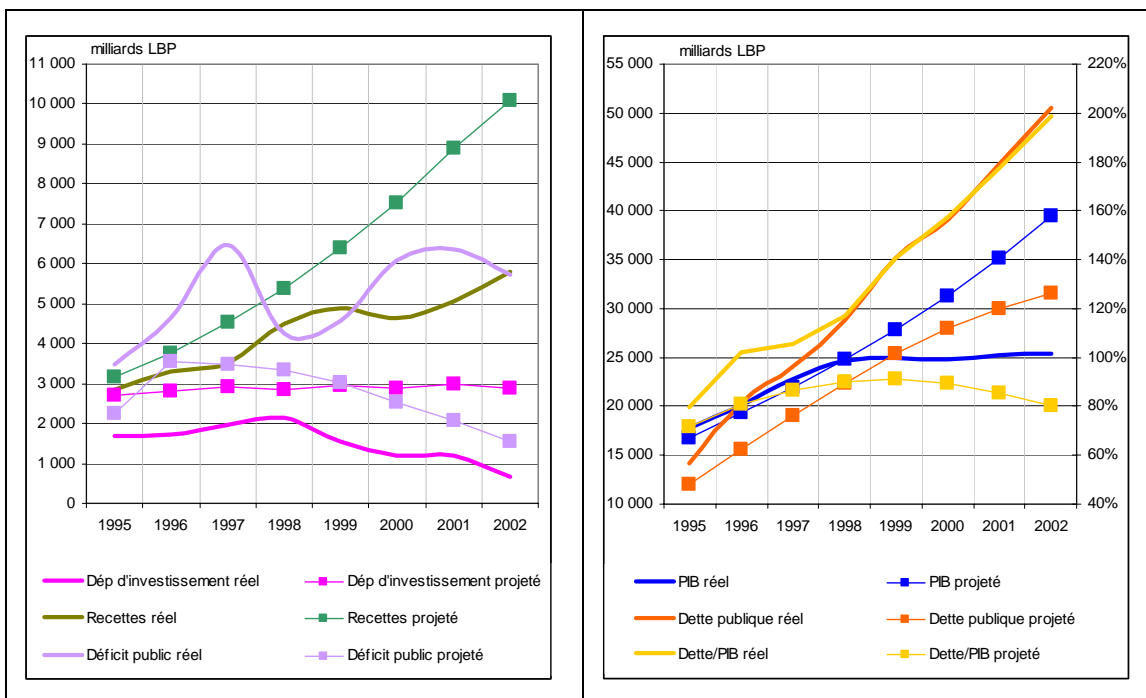
La proportion est même tombée au tiers depuis 1998 avec l'aggravation de la situation des finances publiques.

En terme de travaux achevés, nous en serions à la fin de 2001 à près du quart des prévisions du programme :

(millions USD)	1996	1997	1998	1999	2000	2001
travaux achevés prix courants	564	932	1 514	1 827	3 106	3 079
dépenses encourues prix courants	1 545	2 556	3 567	4 262	4 670	5 217
dépenses encourues prix 95	1 545	2 362	3 146	3 681	3 990	4 399
prévu Horizon 2000	3 244	4 864	6 384	7 904	9 324	10 529
% dépense réalisé par année		50%	52%	35%	22%	34%

### *Les prévisions économiques de « Horizon 2000 », sept ans après*

Les deux graphiques ci-dessous représentent l'évolution des principaux indicateurs financiers du plan Horizon 2000, en Livres libanaises courantes, depuis son lancement :



La comparaison des prévisions du programme Horizon 2000 et des réalisations effectives permet de tirer les observations suivantes :

- Les dépenses d'investissement ont été régulièrement inférieures aux prévisions (c'est probablement le reflet du surdimensionnement du programme) mais l'écart qui était de l'ordre de 25% à 35% jusqu'en 1998 n'a cessé de se creuser depuis pour atteindre 60% voire 70%. Au lieu de rester à un niveau constant, leur montant annuel est allé en décroissant depuis 1998.
- Les recettes publiques ont augmenté régulièrement aussi bien en valeur qu'en pourcentage du PIB mais sans jamais rejoindre les prévisions ; exprimé en part du PIB, l'écart est resté cependant limité (18% contre 22% en moyenne)
- Le déficit public devait commencer à décroître dès 1997 pour s'annuler en 2004. Il n'en a pas été ainsi et par delà des fluctuations « techniques », le déficit s'est accru régulièrement malgré le ralentissement sensible des dépenses d'investissement.
- Malgré le décalage entre les investissements réalisés et ceux projetés, le PIB s'est comporté conformément aux prévisions jusqu'en 1998 (nous parlons en termes nominaux) pour stagner depuis, accumulant un écart considérable par rapport aux prévisions (pour 2002, la prévision est supérieure de 60% au PIB effectif). Il y a là la marque d'un type de croissance clairement différent de celui projeté.
- La dette publique, en revanche, s'est très vite écartée des prévisions et l'écart s'est creusé régulièrement : à fin de 2002, la dette publique (incluant les arriérés) devrait s'élever à près de 50.000 milliards de Livres contre des prévisions de 31.500 milliards.

- En conséquence, le ratio dette/PIB, au lieu de s'infléchir à partir de 1999 après avoir plafonné à un maximum de 90%, n'a cessé de croître, frôlant les 200% à la fin de 2002.

En résumé, la comparaison fait apparaître :

- Le surdimensionnement du programme de reconstruction par rapport aux capacités (et sans doute aussi par rapport aux besoins) du pays
- L'émergence progressive d'un type de croissance largement déconnecté de l'investissement dans les équipements et la reconstruction
- L'essoufflement de cette croissance sous l'effet de l'alourdissement du financement qui l'avait induite.

### *La situation actuelle des équipements*

Le programme Monitor-ACE comprend une comparaison instructive du niveau des services d'infrastructure offert au Liban en 2000 à celui offert dans les pays à revenu comparable :

<b>service</b>	<b>indicateur</b>	<b>niveau relatif</b>
logement	surface construite par tête	146%
téléphone	lignes pour 1000 habitants	123%
électricité	consommation par tête	122%
santé	nombre de médecins et de lits d'hôpital pour 1000 habitants	101%
éducation	nombre de places dans l'enseignement général par tête	98%
routes	longueur totale du réseau % volume total de trafic (véhicule x km)	<b>92<sup>6</sup>%</b>
déchets solides	% des déchets ramassée	92%
environnement	% de gaz polluants dans l'air, degré de pollution de l'eau et niveau de désertification	59%
eaux usées	% de logements raccordés et	55%
déchets solides	% des déchets traitée	50%
eau potable	quantité moyenne distribuée par habitant	31%
eaux usées	% de traitement	0%

Sans entrer dans un débat complexe sur la validité des indicateurs et des termes de comparaison, on ne peut que constater la très grande dispersion des indicateurs : pénurie extrême pour les services relatifs à l'environnement, saturation pour les routes, la santé et l'enseignement et larges excès dans l'offre de logement, de télécommunications et d'électricité.

Depuis 2000, nombre de projets se sont terminés et les niveaux actuels devraient être sensiblement supérieurs à ceux indiqués ci-dessus, en particulier pour les services déjà saturés ou en excès.

<sup>6</sup> Ce ratio est erroné dans certaines versions du document officiel suite à une erreur matérielle

## DYNAMIQUE ECONOMIQUE DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT

### *Effets généraux des dépenses d'investissement*

Les analyses économiques sur la dimension macroéconomique de la reconstruction se sont naturellement articulées sur les théories de la production. La guerre a conduit à une perte cumulée dans la production mais aussi à la destruction d'une part significative des facteurs de production c'est-à-dire de capital et de travail (non seulement sous l'aspect quantitatif mais aussi sous l'aspect qualitatif).

L'idée prévalait que la destruction avait relativement plus affecté le capital que le travail, elle était de plus confortée par le pari sur le retour d'émigrés libanais ayant acquis de leur expérience à l'étranger des compétences de haut niveau. La reconstitution du capital physique se trouvait donc constituer l'objectif primordial de la reconstruction. Dans cette perspective, il semblait justifié de parier sur une reprise économique rapide (à l'allemande) du fait du rendement marginal élevé que pourrait trouver le capital investi.

Dans cet ordre d'idées, le maintien d'une fiscalité légère sur le revenu semblait favoriser à la fois l'investissement et le retour des émigrés.

Il est évident que le simple retour à la vie normale avec ce qu'il impliquait en terme de liberté de circulation des biens et des personnes et d'allongement des durées de travail allait assurer un bond qualitatif dans la production, notamment par comparaison avec les années 89 et 90 qui avaient été particulièrement violentes.

Dans ce type d'approche, la notion de capital se trouve appréhendée en termes globaux. Le stock de capital est d'ailleurs déduit d'approches théoriques qui présupposent des relations identifiables entre les incréments d'investissement (hors amortissement et renouvellement) et les variations de la production. Les infrastructures ne se distinguent par aucune spécificité vis-à-vis des autres formes de capital et cette approche macroéconomique ne se décline pas en termes sectoriels. Tout au plus pouvait-on dire que les infrastructures sont prioritaires car elles sont censées améliorer la rentabilité des autres investissements.

Les études économétriques sur les exemples réels des pays pour lesquels les données sont disponibles sur de longues durées tendent d'ailleurs à attribuer aux investissements dans les infrastructures une rentabilité marginale peu différente de celle que l'on peut attribuer aux investissements en capital en général. Tout au plus peut-on reconnaître un avantage aux



investissements dans les télécommunications par opposition aux infrastructures de transport ou à la production d'électricité<sup>7</sup>..

Il reste que certaines données de bon sens méritent d'être relevées. Il est possible de les classer en quatre catégories :

- Effets dépense et effets investissement
- Effets de taille et divisibilité
- Effets d'anticipation et de retard
- Effets de structure macroéconomique

### *Effets de la dépense d'investissement*

Les effets directs de la dépense d'investissement doivent être regardés comme la propagation de vagues concentriques à travers l'économie qui vont en s'atténuant avec le temps :

1. D'abord vient l'impact immédiat de la dépense sur la valeur ajoutée durant le cours des études, des travaux et de l'entretien ; cet impact passe par la décomposition du projet suivant les types d'activités qu'il incorpore et la décomposition de chaque type d'activités suivant ses entrants,
2. Vient ensuite l'effet médiat de la dépense, son appréciation passe par la décomposition de chaque catégorie d'entrants d'un niveau donné en valeur ajoutée, en importations et en entrants du niveau suivant et ainsi de suite (en suivant le processus d'inversion de la matrice entrées-sorties de l'économie) jusqu'à atteindre la composition finale en entrants (valeur ajoutée et importations) qui se trouvent avoir été combinés tout au long du processus économique pour produire le bien final objet de la dépense d'investissement dans le cadre du projet.

La somme des effets immédiats et médiats de la dépense constituent **l'effet direct** de la dépense d'investissement. Elle comprend les effets de la séquence des consommations intermédiaires industrielles nécessitées par la réalisation du projet lui-même et se ramène en finalité à des importations et à de la valeur ajoutée et des marges commerciales.

Le flux des revenus générés par les effets directs (immédiats et médiats) de la dépense d'investissement est en partie utilisé par les agents résidents à des fins de consommation et en partie à des fins d'investissement. Ces dépenses de consommation et d'investissement suscitent à leur tour, durant les cycles économiques ultérieurs, des valeurs ajoutées et des importations et ainsi de

---

<sup>7</sup> « The contribution of Infrastructure to Aggregate Output », David Canning, The World bank research Project : Infrastructure and Growth, A Multi-Country Panel Study (RPO 680-89), 2000

suite. Ces effets qui vont en s'amortissant avec le temps sont appelés **effets induits ou indirects** de la dépense d'investissement.

### *Effets du produit de l'investissement*

Certains investissements d'infrastructure aboutissent à produire des biens ou des services marchands (l'électricité, le téléphone et l'eau sont les exemples classiques). Même là pourtant l'appréciation de la production par le marché peut être faussée : il y a bien sûr les cas où les produits sont vendus en dessous de leur valeur, que ce soit du fait de subventions systématiques (comme pour l'eau au Liban) ou du non paiement par certaines catégories d'utilisateurs des services consommés (comme pour l'électricité) mais il y a aussi les cas où les services sont vendus au-dessus de leur valeur car ils incorporent des taxes (téléphonie cellulaire) ou reflètent des situations aiguës de monopole.

Mais ces cas sont loin de constituer la règle. La plupart des infrastructures aboutissent à produire des biens et des services non marchands (santé, éducation, routes, etc.). Pour certaines d'entre elles, on peut procéder à un calcul indirect de leur produit en imputant aux ménages une consommation et un revenu équivalent, égaux à la valeur estimée des services produits et consommés par comparaison avec les services marchands équivalents offerts à titre payant par le secteur privé. Mais il est évident que, pour ces cas, tout excès permanent des capacités de production (équipements ou personnel) par rapport à la production effectivement consommée devient pure perte en termes économiques et ressortit à des subventions (c'est le cas d'une part non négligeable des équipements de santé et d'enseignement).

Pour d'autres cas enfin l'exercice d'imputation est encore plus difficile. Une des caractéristiques des équipements publics est précisément qu'ils intègrent une large part d'externalités qui non seulement ne sont pas prises en compte par le marché mais qui sont aussi difficilement imputables. Les travaux routiers ou de viabilisation urbaine permettent des gains de temps en facilitant les déplacements et la localisation des activités mais sont un cas classique de capture des externalités par l'élévation des valeurs foncières qu'ils induisent et par les effets de redistribution et d'augmentation des coûts qui en découlent. Les effets économiques découlant de ces externalités ne peuvent être correctement appréciés sans la prise en compte des régimes fiscaux et des réglementations applicables.

Il est évident que la production et la consommation des « services d'infrastructure » induisent à leur tour des effets secondaires : consommation intermédiaires et par suite création de valeur ajoutée et incorporation d'importations suivant une chaîne similaire à celle qui commande les effets de la dépense d'investissement.

Elles se distinguent cependant des effets d'une dépense de consommation par le fait qu'elles peuvent (souvent mais pas toujours) s'incorporer au capital productif et induire des changements dans la productivité, que ce

soit au niveau de l'économie résidente ou vis-à-vis de l'extérieur, favorisant ou détériorant la compétitivité et le flux des échanges extérieurs.

Cette chaîne d'effets n'est pas simple à analyser. Un raccourci trompeur consiste à admettre implicitement que l'offre d'un service suscite la demande sur ce service, et notamment de la part de l'extérieur : construire un aéroport et des hôtels amènerait les touristes ; cette induction est même parfois poussée au point de justifier les surdimensionnements : un plus grand aéroport amènerait plus de touristes. En réalité l'offre des « services d'infrastructure » n'a d'impact sur la productivité que dans la mesure où ces services s'incorporent effectivement à la production (l'émigration des diplômés n'est pas économique dans ce sens) et que cette incorporation aboutit à un coût de production marginal inférieur dans l'économie (le coût effectif de l'énergie tout comme l'élévation des charges foncières peuvent être un handicap sérieux pour l'ensemble des activités) sans occasionner d'externalités négatives qui se traduisent tôt ou tard par des surcoûts ou des nuisances ailleurs (pollution des nappes souterraines, dégâts sanitaires, destruction des sols agricoles, etc...).

### *Pratique de l'évaluation des projets*

Même quand elle dépassait les justifications intuitives ou politiques, l'approche des projets de reconstruction est généralement restée écartelée entre une approche macroéconomique agrégée qui suppose que l'investissement d'infrastructure s'incorpore « naturellement » au stock de capital productif et une approche technique qui calcule la « rentabilité » de chaque projet à travers des analyses de « cost-benefit » qui incorporent des paramètres techniques (prix du temps, valeurs foncières, etc...) dont la validité économique est douteuse car ils sont souvent eux-mêmes le reflet de la structure économique prévalente et qu'ils n'intègrent qu'une part limitée des effets induits par les projets, ignorant en particulier les externalités, les effets financiers et l'impact sur la compétitivité de l'économie vis-à-vis de l'extérieur.

Les efforts théoriques qui visent à pallier ces difficultés d'appréciation sont nombreux. On est pourtant loin de disposer d'une méthodologie générale fiable. Cela ne devrait nullement dispenser les responsables d'approfondir leur connaissance des multiples dimensions économiques des projets d'investissement.

Dans la pratique, on recourt généralement à deux types de palliatifs : la comparaison des niveaux physiques de service (nombre de kilomètres de routes ou de lits d'hôpital par habitant, etc...) avec des normes tirées de l'expérience internationale de pays jugés « similaires » ou, quand cela s'avère possible, l'établissement d'une comptabilité économique qui tente de simuler ce qu'aurait été la rentabilité de l'investissement s'il opérait dans un environnement marchand. Il est clair que ces approches, pour utiles qu'elles soient, ne permettent pas vraiment de corriger des distorsions

macroéconomiques graves qui pourraient affecter la structure de prix d'un pays donné. Il reste après cela la discipline financière qui est censée limiter les dérapages, mais seulement après coup.

La chaîne des effets peut être appréciée à plusieurs niveaux : valeur ajoutée à la production, marges commerciales, importations, balance des paiements, finances publiques,...

Il est utile de classer ces conséquences multiples de l'activité induite par les projets d'équipement en trois groupes :

- Conséquences au niveau de l'offre : production et emploi tant à travers les effets directs (immédiats et médiats) qu'induits de la dépense d'investissement et du produit de l'investissement ;
- Conséquences au niveau des comptes extérieurs : effets sur la balance des paiements des emprunts extérieurs, des incréments d'exportations et d'importations et des coûts de financement (ou des recettes du placement) des déficits (ou des excédents) induits au niveau du compte des opérations courantes.
- Conséquences au niveau des finances publiques : financement de la part locale du coût des projets, recettes fiscales induites par le supplément d'activité, service de l'incrément (ou de la réduction) de la dette publique résultant du projet.

Pour être complet, il ne faut pas omettre, à chacun des niveaux déjà mentionnés, les effets redistributifs qui les accompagnent, que ces effets se rattachent à la valorisation des facteurs et des actifs et leur influence sur l'allocation des ressources ou qu'ils se rattachent aux effets de la fiscalité et des subventions publiques.

### *Caractéristiques macroéconomiques libanaises*

Sans entrer dans une quantification de ces impacts, on peut relever un certain nombre de caractéristiques de l'économie libanaise pour indiquer le sens de leurs effets tant au niveau général du programme de reconstruction que des catégories particulières de projets.

Quelques caractéristiques semblent particulièrement significatives :

Les projets se différencient par la structure de leurs inputs tant primaires (équipements importés ou production locale) qu'induits (ampleur des consommations intermédiaires générées). Les projets de reconstruction ont évidemment été amenés à incorporer une large part d'équipements importés. Mais les investissements dans les industries liées au secteur de la construction ont été massifs (cimenteries, carrelage, carrières, tubes, etc...) et on peut déplorer que les rythmes de réalisation des travaux n'aient pas suffisamment pris en compte les rythmes d'entrée en production de ces investissements, de plus certains investissements ont été surdimensionnés car ils ont tablé sur des programmes de reconstruction eux-mêmes trop ambitieux voire irréalistes. Une meilleure coordination aurait pu même transformer la reconstruction en occasion de promouvoir certaines

industries (second œuvre de bâtiment, équipement électromécanique, ameublement, etc.) et certains services (études, supervision et contrôle de qualité, etc.) au niveau d'entreprises exportatrices.

Plus grave est l'effet de la politique monétaire qui a conduit à doper les prix intérieurs car la conséquence en a été que toute injection d'un supplément de revenu finissait par se répercuter à travers la matrice d'entrées sorties en importations massives et en une création limitée de valeur ajoutée et d'emplois, en particulier hors de la distribution commerciale. Ce niveau de « déperdition » est particulièrement pernicieux car il mine tous les effets de l'investissement et alourdit les déficits induits au niveau des comptes extérieurs. Les calculs que l'on peut mener à partir de l'évaluation des comptes nationaux pour 1994 et 1995 publiée par l'ACS permettent d'évaluer l'impact final d'un incrément de 100 que ce soit au niveau de la demande dans le secteur de la construction (dépense d'investissement) ou de la consommation (utilisation des revenus). Il apparaît que 41% seulement de la demande se traduit au niveau de la production contre près de 36% en importations et 23% en marges commerciales. Les dépenses de construction sont légèrement plus « efficaces ».

Dépense	Construction ACS	Consommation ACS
Valeur ajoutée à la production	55.1	41.4
Marges commerciales	10.7	22.7
Importations	34.2	36.0
Total	100.0	100.0

Il faut ajouter que les distorsions du marché du travail et les effets de prix ont favorisé le recours massif à des technologies intensives en travail et aux travailleurs étrangers frontaliers ou temporaires ce qui a aussi provoqué des déperditions considérables au niveau des effets économiques de la dépense d'investissement, la majeure partie du revenu de ces travailleurs non-résidents se trouvant transférée à l'extérieur. Là encore, c'est une affaire de rythmes et de choix technologiques mais surtout de compatibilité entre la politique de reconstruction et les politiques macroéconomiques.

Les conditions de financement de la dette publique ont aussi aggravé le coût effectif de la reconstruction. La politique monétaire adoptée dès 1992 a conduit à faire renchérir le financement des déficits publics. Face à cette situation, l'État aurait dû logiquement réfréner ses emprunts en Livres et table sur les prêts externes tout en resserrant sa politique fiscale. C'est le contraire qui est arrivé en fait et un calcul simple montrerait que le coût effectif de projets financés par le déficit budgétaire ou par les avances du Trésor a été colossal (c'est en particulier le cas de l'électricité).

Il en a été de même au niveau du financement des déficits de la balance des opérations courantes. Le besoin régulier du Liban d'attirer des capitaux de l'extérieur tout en conservant le stock précédemment attiré n'a pas manqué de faire renchérir le coût de l'argent, aggravant le coût des importations et des transferts des revenus du travail non-résident vers l'extérieur sous l'angle de leur financement.

Les effets redistributifs de la fiscalité et des règlements administratifs ont enfin alourdi les effets pervers des dépenses d'équipement. En particulier

l'absence de toute fiscalité foncière et la règle de constructibilité de tout le territoire ont conduit à doper les prix fonciers tout en poussant à une inflation des investissements immobiliers dont l'offre dépasse de loin la demande, stérilisant des capitaux considérables. On assiste depuis quelques années à un essoufflement dans la réalisation des projets du fait des coûts d'expropriation, le recours aux arriérés ne saurait remplacer une action fiscale et réglementaire systématique.

### *Effets d'échelle et de rythme*

Certains projets peuvent présenter des rendements décroissants mais il est bien connu aussi que beaucoup d'entre eux ne sont pas facilement divisibles. Dans ce débat classique, il reste que les considérations d'échelle et de rythme prennent une importance particulière pour un pays qui s'engage dans un processus de reconstruction.

En fait la sensibilité de ces considérations est accentuée par les coûts de financement que supportent l'économie et les finances publiques or ces coûts sont particulièrement élevés au Liban. Une livre de dépense supplémentaire en 1992 se traduit dix ans plus tard en six livres de plus au niveau de la dette publique et presque une Livre de plus pour le service de la dette, tous les ans.

On peut avancer que dans bien des cas le maintien d'une pénurie relative pendant un certain temps est préférable à la réalisation d'équipements qui anticipent sur les besoins.

L'éparpillement des investissements peut aussi avoir des répercussions négatives en termes de rendement et d'efficacité. Les critiques adressées aux réseaux scolaires et hospitaliers vont dans ce sens de même que celles adressées à la distribution des usines de production d'électricité.

Les considérations d'échelle et de rythme doivent être appréciées de façon réaliste. Ainsi un projet dont la réalisation est interrompue (université libanaise) ou bien qui, si sa réalisation est achevée, n'entre pas en service ou qui entre seulement de façon partielle parce que le personnel n'est pas recruté (nombre d'hôpitaux publics) ou parce que des travaux complémentaires ne sont pas réalisés (les lignes haute tension qui manquent pour transporter l'énergie produite par les centrales achevées depuis près de cinq ans) occasionne des pertes qui peuvent être considérables.

### *Variation du seuil critique de rendement des projets*

L'élévation des coûts financiers et les niveaux particulièrement élevés de « déperdition » dans les effets économiques des investissements ont pour résultat de relever sensiblement le seuil critique de rendement interne à partir duquel la réalisation d'un projet donné peut se trouver justifiée.

Il revient au même de dire que les taux d'actualisation applicables sont accrus par l'environnement économique et financier au Liban.

L'exigence de qualité dans la programmation, la réalisation et la gestion se trouve singulièrement accentuée par la structure macroéconomique du pays. Se trouve de même accentuée l'importance de la prise en compte des choix sectoriels explicites ou implicites et de l'impact des projets sur les comptes financiers et sur les comptes avec l'extérieur

## DYNAMIQUE SPATIALE DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT : RECONSTRUCTION ET URBANISATION

### *Attribution des bénéfices et des coûts collectifs*

Les mécanismes économiques impliqués dans les processus d'urbanisation sont fort complexes et ne relèvent que très imparfaitement de la logique de marché. Ils incorporent massivement les effets d'externalités tant négatives que positives. Pour l'économiste classique c'est d'ailleurs à cela que tient essentiellement la justification de la planification de l'aménagement.

L'appréciation de ces mécanismes se trouve directement liée au problème général de l'attribution des coûts et bénéfices induits par les équipements collectifs et les infrastructures publiques.

Les effets de ces externalités peuvent dépasser le cadre des processus et des modèles d'urbanisation pour être déterminants au niveau de la société et de l'économie dans leur ensemble.

L'attention est souvent portée sur l'impact économique et social (qu'il soit apprécié positivement ou négativement) des charges et des subventions publiques apparentes alors que les flux induits par l'affectation ou le captage implicites des externalités peuvent être nettement plus considérables.

Le véhicule principal de ces flux n'est autre que le foncier.

Il est significatif qu'il n'existe pas de politique foncière explicite ou de fiscalité foncière au Liban et que même les textes législatifs ou réglementaires en la matière soient tombés en désuétude.

### *La place ambiguë du foncier en période de reconstruction*

L'adoption d'une politique foncière constitue un choix déterminant dans une économie en reconstruction. Elle doit arbitrer entre des intérêts et des priorités divergentes qui envisagent le foncier sous des angles différents :

- *Le foncier comme produit de l'aménagement* : La propriété foncière, quelque privée qu'elle soit, n'a de valeur qu'en fonction de l'usage qui

en est fait ou de l'usage qu'on escompte pouvoir en être fait. Or ces usages dépendent directement du mode social d'occupation de l'espace et, en grande partie, des équipements publics réalisés de façon générale et, plus particulièrement, de ceux réalisés dans l'environnement de chaque bien-fonds ou pour sa desserte.

- *Le foncier comme entrant décisif dans la production* : Le foncier est d'abord un entrant décisif dans la production. Le niveau de la valorisation foncière influe doublement sur les coûts de production : il y a l'influence directe du prix de l'accès au sol (prix ou loyer des terres agricoles ou des terrains industriels) mais il y a aussi l'influence indirecte qui passe par le relèvement des marges commerciales (prix et loyers des locaux à usage commercial) et des salaires (à travers le prix du logement notamment). Il agit de même sur le coût des biens et services non marchands à travers le coût des expropriations pour les équipements publics. Il est donc pleinement justifié pour un pays en reconstruction et qui se trouve exposé à des déséquilibres dans ses échanges avec l'extérieur et à des tensions au niveau des revenus réels de ses habitants de veiller à ce que les valeurs foncières soient maintenues à un niveau bas.
- *Le foncier comme facteur de redistribution de la richesse et d'attraction des capitaux* : Le relèvement des valorisations foncières présente pourtant des avantages : il permet un enrichissement en capital des ménages ce qui les autorise à contracter des emprunts plus importants auprès des banques et, s'il existe une demande extérieure sur le foncier ou sur l'immobilier, il permet d'accroître les flux de capitaux attirés vers le pays.

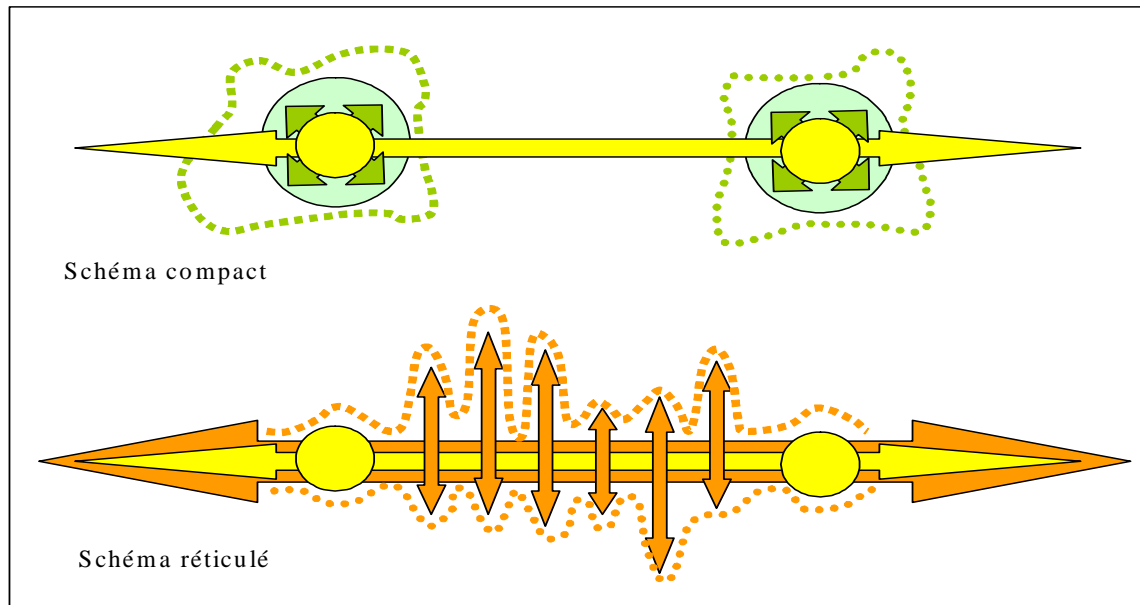
Dans la pratique, le Liban d'après guerre a clairement opté pour la dernière orientation. Les dispositions fiscales et réglementaires ont toutes poussé dans ce même sens.

### *L'exemple de l'urbanisation par mitage*

L'illustration la plus visible de cette option foncière se retrouve dans la constructibilité de l'ensemble du territoire résultant de l'article 17 du code de la construction. Sa conséquence est l'extension de l'urbanisation par mitage tout au long des axes routiers et l'accent mis, en conséquence, sur les travaux routiers eux-mêmes.

On peut illustrer le propos à partir d'un croquis simple.





En partant d'une situation initiale (représentée en jaune dans le croquis) comprenant deux agglomérations et un axe de communication, on peut envisager deux types d'évolution :

- Un type compact (en vert sur le croquis) : Chaque collectivité se charge d'équiper et de viabiliser une zone en couronne autour de l'agglomération existante et l'axe traversant ne nécessite de renforcement que pour absorber le supplément de trafic entre les deux agglomérations,
- Un type réticulé (en ocre sur le croquis) : On utilise l'axe existant comme artère de développement de l'urbanisation et celle-ci se développe de façon réticulée au gré des lotissements qui viennent se brancher sur l'axe. Le trafic est alors augmenté du fait de la transformation de l'axe en artère intérieure à la nouvelle agglomération créée.

La seconde configuration ne nécessite pas de viabilisation localisée et ne restreint pas la constructibilité aux zones viabilisées. Mais elle induit une longueur développée des réseaux beaucoup plus importante et nécessite à terme l'élargissement ou le dédoublement de l'axe traversant. Elle consomme aussi beaucoup plus d'espace. Elle dispense en revanche de repenser la fiscalité foncière car la restriction de la constructibilité sans mécanisme fiscal de répartition ouvre la porte aux abus.

Entre ces deux schémas, c'est clairement le second qui illustre les tendances d'urbanisation au Liban et qui suscite l'impression artificielle de rareté de l'espace.

## *La surproduction immobilière mais aussi foncière*

Du fait de l'effet combiné de la déréglementation de la constructibilité, du droit universel à l'équipement « gratuit » (même s'il est réalisé avec retard) et de l'absence de fiscalité foncière, l'investissement immobilier se trouve, dans la réalité, subventionné. On peut ainsi comprendre les raisons de la surproduction massive que le secteur immobilier a connue durant les années 90 au Liban.

Il en a résulté la stérilisation d'investissements considérables de plusieurs milliards de dollars qu'il faudra bien longtemps pour dégager.

Mais la surproduction ne s'est pas arrêtée au niveau de surfaces bâties, elle s'est étendue à une surproduction du foncier urbain que l'on peut constater notamment dans les opérations de remblai tant au centre-ville de Beyrouth que le long du littoral Nord.

Ces développements n'ont pas manqué de susciter une demande accrue sur les carrières exacerbant les dégradations environnementales.

Le surplus de capitaux attirés par cette politique d'urbanisation compense-t-il la déperdition des ressources naturelles, l'immobilisation des capitaux et l'accroissement des coûts ? On ne peut qu'en douter.

## GESTION ET INCOHERENCES OU DESTIN ET PARIS ?

Le Liban s'est physiquement reconstruit dans un délai relativement court ; des réalisations ostentatoires attirent l'attention des Libanais et des étrangers. Mais on ne peut pas dire pour autant que le Liban ait réussi sa reconstruction.

Aux plans financier, économique social et environnemental, le coût a largement dépassé les prévisions, la dynamique est essoufflée et les risques sont lourds. Pourquoi une entreprise lancée dans l'euphorie a-t-elle ainsi dévié ?

Est-ce du fait d'erreurs et d'incohérences dans la gestion ? Sans doute pour une part, mais les erreurs et les incohérences ne sont pas spécifiques au Liban. Est-ce du fait de paris trop ambitieux ou trop risqués qui n'ont pas pu être tenus ? Sans doute aussi mais toute prévision est en finalité un pari.

On peut penser que le problème est venu en grande partie de ce qui a été longtemps considéré comme la chance du pays : disposer très tôt d'un accès privilégié à une masse insoupçonnée de capital et à une offre excessivement élastique de travail. La tentation pour un pays exsangue de profiter de ces aubaines était trop forte. Les mesures qui auraient pu limiter les effets pervers de cette trop grande ouverture étaient sans doute dures à prendre et

à faire admettre au moment même où tout sembler aller pour le mieux et même dépasser les espérances<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Dans un pays dollarisé et avec une politique monétaire de taux de change fixe, le rôle dévolu à la politique fiscale et au contrôle des circuits financiers devient essentiel. Voir Daniela Gressani and John Page: "Reconstruction in Lebanon, Challenges for macroeconomic management", The World Bank, Middle East and North Africa Working paper series, N° 16, April 1999

Table des matières

Reconstruction et mémoire de la guerre .....	2
Une guerre qui a traîné trop longtemps .....	2
La logique du rattrapage .....	3
Des projets déjà prêts.....	4
Les changements qui ont eu lieu et ceux qui ont été bloqués .....	4
Reconstruction et besoins .....	5
Les programmes de reconstruction .....	5
Les paris régionaux et le développement équilibré .....	6
La priorisation inutile et le prix politique de la paix .....	7
Reconstruction et financement .....	7
On réalise ce qui est financé.....	7
L'implication du privé.....	8
Privatisation de quoi et pour quoi faire ? .....	9
Reconstruction et économie.....	9
La phase des économistes .....	9
Le cadre de la modélisation économique .....	11
Les projections macroéconomiques.....	11
La réalité macroéconomique .....	12
La réalité des finances publiques.....	17
La reconstruction entre programmes et réalité.....	19
Comparaison des programmes de reconstruction et des réalisations.....	20
Les prévisions économiques de « Horizon 2000 », sept ans après.....	21
La situation actuelle des équipements .....	23
Dynamique économique des dépenses d'investissement.....	24
Effets généraux des dépenses d'investissement.....	24
Effets de la dépense d'investissement .....	25
Effets du produit de l'investissement .....	26
Pratique de l'évaluation des projets .....	27
Caractéristiques macroéconomiques libanaises .....	28
Effets d'échelle et de rythme .....	30
Variation du seuil critique de rendement des projets .....	30
Dynamique spatiale des dépenses d'investissement : Reconstruction et urbanisation .....	31
Attribution des bénéfices et des coûts collectifs .....	31
La place ambiguë du foncier en période de reconstruction .....	31
L'exemple de l'urbanisation par mitage.....	32
La surproduction immobilière mais aussi foncière .....	34
Gestion et incohérences ou destin et paris ?.....	34