

De la destruction au Liban et des orientations de la re-construction

16 août 2006

Charbel Nahas

Ce papier a pour objectif de dégager les orientations économiques et institutionnelles des actions de construction que le Liban devra mener au lendemain de l'agression israélienne.

Il ne considère pas la construction comme une simple « re-construction » qui viserait à rétablir ce qui existait avant la destruction et à en « effacer les traces ». Il part plutôt de l'idée que la destruction et la construction constituent, ensemble, un seul et même processus de mutation qui survient au niveau de l'économie, de la société et des institutions et qui en modifie les conditions de fonctionnement. Que certaines composantes de ce processus soient imposées et fatalement négatives (de par la nature agressive de la destruction), alors que d'autres sont contraintes (pour des considérations ayant trait à la disponibilité des ressources et à l'urgence des besoins) et que d'autres encore soient libres, n'a rien d'un fait exceptionnel ; tel est le cas dans tout processus de changement, même si les parts de chacune de ces trois composantes : imposée, contrainte et libre, peuvent varier.

Dans cet ordre d'idées, il est nécessaire de se concentrer sur l'exploration des alternatives disponibles du fait qu'elles constituent la gamme des réponses libres aux stimuli imposés et aux contraintes. Si l'on recherchait une simple « re-construction », la réponse serait automatique et se trouverait régie par la destruction même, puisqu'elle n'en serait que l'image inversée.

Principales considérations de départ de ce papier :

- Les conséquences économiques indirectes de la destruction sont plus importantes et plus profondes que ses conséquences matérielles directes,
- Le processus de re-construction ne peut être dissocié de la réforme économique ni du développement. Ignorer la fusion de ces trois éléments sera aux dépens de l'économie et du développement.
- Le défi que représente l'étape de la reconstruction pour le statut de l'Etat et pour la cohésion sociale n'est pas moins grave que celui de l'agression.

Ses principales conclusions :

- Il est nécessaire de donner la priorité à la continuité des fonctions vitales et à leur renforcement quantitatif et qualitatif plutôt qu'à l'indemnisation des destructions matérielles.
- Il est nécessaire d'adopter des critères généraux pour la réalisation du processus de construction et d'éviter l'émergence d'institutions dont les fonctions seraient communautaires ou transitoires.

Le papier se présente en trois parties :

1. La première partie traite des expériences de destruction et de reconstruction du point de vue des objectifs de l'agresseur et de l'agressé, pour dégager les « mécanismes d'impact et de réponse » et définir la méthodologie proposée.
2. La deuxième partie passe en revue les manifestations de « l'impact » et commence par rappeler les caractéristiques de la situation interne avant l'agression pour aborder ensuite les différents aspects de la destruction matérielle, directe, indirecte et institutionnelle.
3. La troisième partie dégage l'optique de la « réponse » en rappelant les caractéristiques environnementales qui marquent la destruction et la construction, avant d'aborder l'étape de la construction, ses objectifs, ses grands titres et ses moyens.

Les mécanismes d'impact et de réponse

Les expériences de la destruction et de la reconstruction

Tout au long de son histoire moderne, le Liban a connu plusieurs cycles de destruction. Les destructions dues à des causes naturelles ont été rares (le cas le plus important étant le séisme de 1956), la plupart ont été d'origine guerrière (les plus importantes étant celles de 1958, 1975-1976, 1982, 1989-1990, 1996 et 1999).

Pour faire face à ces situations, l'Etat a créé plusieurs organismes ad hoc : Comité de la Reconstruction, Haut Comité du Secours, Conseil du Sud, Ministère et Caisse des Déplacés, etc.. Le rôle de certains organismes est resté limité alors que d'autres ont vu leur rôle se perpétuer et s'élargir.

Sans se lancer dans l'évaluation de ces diverses expériences, il faut souligner que, généralement, les mesures prises au lendemain des grandes crises nationales dans le but d'en absorber l'impact révèlent la vraie structure politique de l'Etat et sa relation avec la société. Dans la majorité des cas, ces mesures ont de plus des effets fondateurs pour les étapes ultérieures et leurs effets ne sont pas moins importants que ceux des textes politiques et législatifs. Il convient de rappeler, dans ce contexte, les changements profonds qui ont marqué le Liban au cours de la reconstruction du début des années quatre-vingt dix, ou ceux qui ont marqué les pays européens après la deuxième guerre mondiale.

Il n'est pas toujours facile, pour les citoyens et les politiques, d'évaluer les effets à long terme d'une reconstruction avec tout ce qu'elle comporte comme choix économiques implicites et ce qu'elle exprime en termes de priorités, de répartition des charges et de formes d'encadrement de la solidarité nationale.

C'est que la destruction, de par sa nature subite, surtout une destruction causée par des actes d'agression, suscite automatiquement et immédiatement deux réclamations : celle de répondre aux besoins les plus urgents des victimes et celle d'inverser les effets de la destruction et de rétablir le cours antérieur des choses. Mais ces deux exigences, dans leur spontanéité, restent incapables de cerner les effets complexes, souvent décalés et lourds, de la destruction et de la reconstruction à la fois, et ne prennent pas en considération leurs conséquences sur la durabilité des capacités productives de l'économie et sur la solidité des relations sociales dans le pays.

Caractéristiques de la destruction du point de vue des objectifs de l'agression

La destruction provoquée par les agressions israéliennes présente des caractéristiques frappantes : elle a été limitée dans le temps, énorme dans son ampleur et sélective quant à ses cibles.

La violence de la destruction et sa concentration dans l'espace et dans le temps ont empêché la majorité des libanais d'en évaluer rapidement l'étendue et l'impact.

L'ennemi a visé de manière concentrée une communauté confessionnelle libanaise précise et a atteint la plupart des régions qu'elle habite, dans le Sud-Liban, la banlieue sud de Beyrouth et le Nord de la Békaa, tout en ciblant méthodiquement le réseau routier pour détruire les ponts, les couloirs de communication entre les différentes régions du Liban et la totalité des routes vers la Syrie.

Cette sélectivité de la destruction constitue un défi supplémentaire pour le Liban. L'agresseur a tracé, en lignes de feu, une carte démantibulée du Liban. Aussi, la construction devra-t-elle faire un choix délicat entre entériner ce tracé désarticulé, imposé par le feu, et par suite le renforcer, ou le refuser et en inverser la logique.

Relever pareil défi n'est pas chose facile. Concentrer les indemnisations sur une communauté précise et laisser donc leur charge retomber sur l'ensemble des contribuables et sur les générations futures (que ce soit par le biais des impôts, de la réduction des dépenses, de l'accumulation de dettes ordinaires, de l'affectation de dons ou de prêts extérieurs) peut facilement être exploité en vue d'attiser les dissensions internes et d'amplifier le débat sur les responsabilités communautaires quant au « prétexte donné à l'agresseur » ou tout autre argument équivalent... Par ailleurs, accepter, pour indemniser les victimes de la communauté ciblée, de compter sur des aides extérieures provenant de sources extérieures précises qui les adresseraient exclusivement à ladite communauté, en passant par les canaux officiels ou en les évitant, voire même encourager cette option, reviendrait à entériner les divisions et affaiblirait le rôle de l'Etat et le sentiment de son utilité.

Il est clair que le fait de concentrer l'approche de la reconstruction sur les « indemnisations » individuelles encourage ces tendances à l'effritement, alors que la concentration sur la durabilité des fonctions sociales et économiques nationales renforce les liens nationaux.

La construction en tant que défi et opportunité du point de vue des objectifs nationaux

Depuis la fin des années quatre-vingt dix et jusqu'à la veille de cette dernière agression, l'économie libanaise a continué à souffrir de difficultés sérieuses, malgré les ballons d'oxygène localisés dont elle a bénéficié, principalement lors de la conférence de Paris 2, et malgré quelques fluctuations conjoncturelles qui ont favorisé certains secteurs à certaines périodes, comme ce fut le cas pour le tourisme et l'immobilier, suite à la hausse des revenus pétroliers en 2004.

Dès le début de 2004, on s'est mis à parler de plus en plus de la nécessité d'un « programme de réformes » accompagné d'aides extérieures possibles. Et depuis les élections législatives du printemps 2005, la réflexion s'est focalisée sur la tenue d'une « Conférence de Beyrouth » afin d'y exposer le programme qu'élaboreraient les Libanais. Mais ce programme n'a toujours pas vu le jour dans une forme explicite et applicable. Il est resté au niveau des grands titres et des généralités et le budget 2006 n'a même pas été établi.

Au cours de cette période, le CDR (Conseil du Développement et de la Reconstruction) a élaboré un « Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire » suivi d'un « Plan de Développement et d'Investissements Publics » à moyen terme accompagné d'un programme d'exécution sur les quatre premières années. Les deux documents ont été adressés au Conseil des Ministres mais n'ont toujours pas été discutés à ce jour.

Aujourd'hui, suite à l'agression israélienne, et alors que les aides extérieures commencent à affluer pour faire face aux besoins de la reconstruction, il est probable que les trois opérations vont se télescoper : « le programme de réformes », « le plan de développement » et « le processus de reconstruction », étant donné l'enchevêtrement inévitable de leurs champs d'exécution, en termes sectoriels et spatiaux, d'une part, et étant donné, d'autre part, qu'elles dépendent des mêmes ressources économiques et financières, intérieures et extérieures.

Lecture plus approfondie de la destruction et de la reconstruction en tant que processus intégré

En conséquence de la rencontre de multiples échéances antérieures à l'agression, et qui avaient été longtemps reportées, avec celle de la destruction et de la nécessité urgente d'y faire face, il convient de considérer le tableau dans son ensemble :

L'économie et la structure institutionnelle libanaises sont soumises à un choc considérable dont elles sortiront nécessairement modifiées. Ce choc ne se limite pas à la destruction matérielle et à ses effets. Il englobe la « re-construction », les aides extérieures et les politiques d'accompagnement. Ce serait une erreur de se préoccuper uniquement de « reconstruire », d'indemniser les dégâts et « d'effacer les traces de l'agression » (comme s'il était possible d'effacer les faits). Dire que l'objectif espéré est le retour à l'état précédent relèverait d'une myopie flagrante.

La situation précédente était d'ailleurs loin d'être exemplaire. Elle était marquée par des distorsions graves et exposée à des risques énormes. On parlait beaucoup de la « réforme », de sa nécessité et de son urgence. En réalité, la « réforme » et la « reconstruction » (avec ce que ces deux termes ont d'ambigu) sont devenues une seule et même affaire. On ne peut aborder le flux des « aides » qu'à partir de ce point de vue unique.

Il va sans dire que la destruction et ses conséquences se traduisent par des pertes pour l'ensemble du pays et par des pertes très lourdes pour certains acteurs ou catégories, mais il est clair aussi qu'il y aura des bénéficiaires, ne serait-ce que dans le secteur du bâtiment et des travaux publics. On ne peut pas omettre que la destruction, dans son horreur, offre des chances de progrès parce qu'elle oblige à rénover et à changer des situations qui avaient probablement leurs points faibles et qui pesaient par leur inertie. Il existe de même des pertes et des avantages politiques et institutionnels qui apparaissent plus particulièrement au niveau de la maîtrise des canaux de redistribution et d'indemnisation, qu'il s'agisse des canaux des finances publiques ou des canaux privés sub-étatiques.

Il n'est pas facile, dans ce contexte, de dresser le bilan des charges et des profits finaux découlant d'une politique donnée (et parmi les politiques, bien sûr, celle de ne prendre aucune mesure). C'est pourquoi il convient (tant pour des considérations économiques que sociales ou politiques) de se préoccuper des intérêts publics fondamentaux et de leur donner la priorité sur les indemnisations personnelles, pour tout ce qui dépasse les besoins immédiats et urgents.

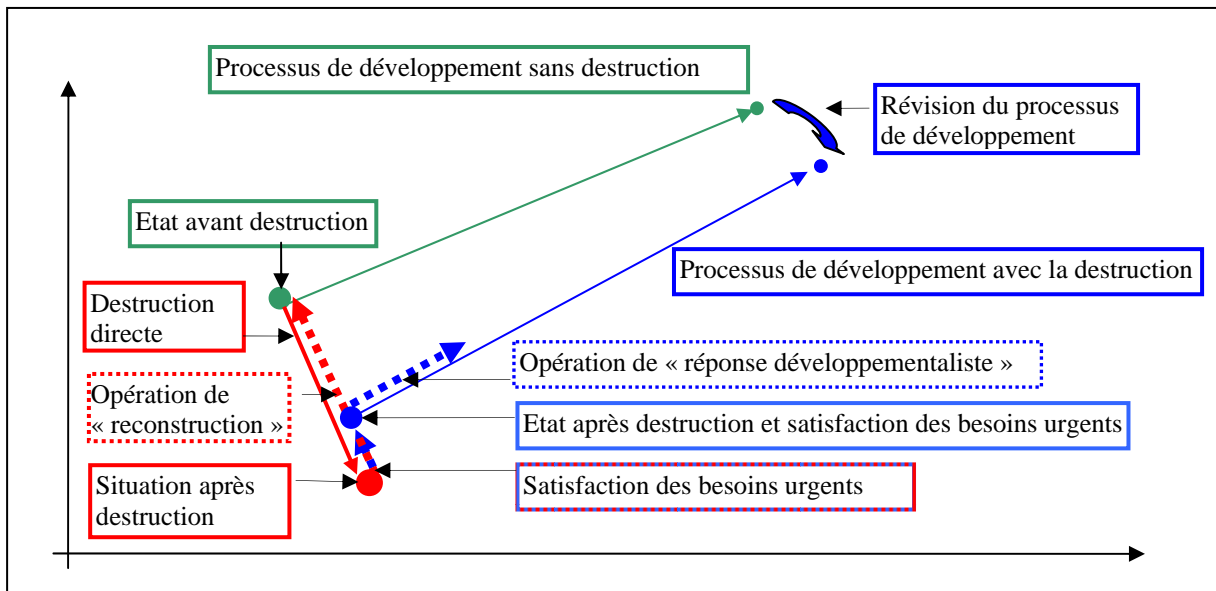
Les reconstructions à finalité « réparatoire » peuvent se rapprocher des buts qui leur semblent naturellement assignés mais, le plus souvent, elle s'en éloignent considérablement, soit qu'elles ne réussissent pas à atteindre convenablement les objectifs précis déclarés ou retenus (tout processus d'indemnisation passe par des étapes d'estimation qui impliquent la suspensions et favorisent les décisions discrétionnaires et les manipulations), soit, même lorsqu'elles appliquent correctement les procédures d'attribution, qu'elles aboutissent à des situations socio-économiques moroses, marquées par la multitude des laissés pour compte (parce que la charge de la reconstruction pèse d'une manière inéquitable sur les différentes catégories et que le cercle des dégâts réels s'élargit bien au-delà de ce qui est visible : qui indemnise les travailleurs d'une usine détruite dont les patrons ont été indemnisés ? et comment reconnaître ceux qui ont perdu leur source de revenu à cause de la fermeture d'un marché, de son intermittence, de l'accumulation des dettes, de l'absence de clientèle et autres ?).

Focaliser le traitement sur l'indemnisation des pertes qui affectent le stock des immobilisations revient à ignorer le fait qu'un système économique est dynamique et non figé

et que la destruction entraîne l'ajustement du point de départ mais suppose aussi un ajustement du processus de développement au niveau de ses objectifs.

C'est ce qui est illustré dans le schéma simplifié ci-après où deux dimensions seulement ont été retenues pour représenter les multiples dimensions des choix économiques (la production, l'emploi, la dette, la réponse aux besoins, etc....) et pour mettre en relief la grande différence entre une politique qui se baserait sur une réponse automatique à l'impact de la destruction, intitulée « reconstruction », et une autre qui opérerait pour une forme dynamique de la « réponse constructrice » et s'inscrirait, une fois les besoins urgents pris en compte, dans le processus général du développement, revu et ajusté à la lumière des changements survenus dont deux principaux : celui provoqué par la destruction, bien sûr, mais aussi celui découlant des « aides ».

Les indemnisations provoquent un choc financier parce que les destructions fournissent l'occasion d'attirer des capitaux difficiles à obtenir sinon, mais l'arrivée de ces capitaux n'oblige pas de les utiliser pour indemniser les destructions mais accélère, en réalité, le processus du choix des investissements dans son ensemble.



Revenir à ce qui était n'est pas toujours possible et n'est certainement pas possible pour ce qui est des pertes humaines. D'ailleurs, ce n'est pas toujours utile ni souhaité. La comparaison recherchée n'est pas entre la situation « avant » et « après » l'agression mais entre le processus économique général « sans » l'agression et « avec ».

Il est utile de noter la différence dans la comparaison des deux approches entre la vision temporelle de la destruction (avant – après) et la vision intégrée (avec – sans), puis la vision figée de l'économie (ses états) et la vision dynamique (ses processus).

Les effets d'impact

Caractéristiques de la situation antérieure à l'agression

Il est notable que l'économie libanaise souffrait, avant l'agression israélienne, de déséquilibres structurels dont la crise des finances publiques n'était que la manifestation la plus visible. Ces dysfonctionnements reviennent à l'utilisation des flux de capitaux en provenance de l'étranger pour financer la consommation intérieure, ce qui a abouti à la consécration du déficit des opérations courantes, à l'amplification des créances financières et à des distorsions dans l'utilisation des ressources. Le résultat en a été la paralysie du développement, malgré les investissements consentis pendant la reconstruction, l'aggravation de l'émigration (qui a dépassé l'augmentation démographique naturelle, surtout parmi la population active, et plus particulièrement la plus jeune et la plus compétente), l'affaiblissement des capacités de production et la détérioration de la situation financière des institutions privées.

Il faut considérer les impacts de la destruction par rapport à cet état de faits et non dans l'absolu, parce qu'ils diffèrent de beaucoup selon la sensibilité du système socio-économique et sa capacité d'adaptation et d'endurance.

Classification des formes de destruction et méthode d'évaluation de ses composantes

Dans le sens économique, on peut considérer la destruction comme l'équivalent d'un investissement négatif.

Les projets d'investissement utilisent des ressources données pour augmenter la quantité, améliorer la qualité ou réduire le coût de production de certains biens et services, alors que la destruction anéantit des ressources et des ressources existantes et réduit ainsi la quantité, détériore la qualité ou augmente le coût de production de certains biens et services.

Dans les deux cas, l'évaluation se fonde sur trois éléments principaux :

- 1- Le volume des actifs et des ressources affectés,
- 2- Le degré d'influence sur la quantité, la qualité et le coût du flux annuel des biens et services produits,
- 3- La durée de l'influence sur les marchés

Il convient donc d'établir la comparaison entre la dynamique « sans la destruction » et celle « avec la destruction », plutôt que de comparer la situation « avant destruction » et celle « après destruction » comme si le but pouvait se résumer à ramener les aiguilles du temps en arrière. De même, l'évaluation des dégâts causés par la destruction ne peut être exacte si elle se base uniquement sur les valeurs marchandes, sachant que la valeur sociale de beaucoup de biens et services est très différente de leur valeur marchande. (A titre d'exemple, les pertes d'une usine se calculent sur la base de la valeur des équipements et des stocks détruits, soit la valeur inscrite dans les livres de comptes, soit celle des produits de remplacement, mais cette approche ne tient pas compte de la valeur économique des emplois perdus).

Aussi, faudrait-il considérer la destruction à partir de deux angles : celui de la micro-économie qui approche la destruction par le biais de ses composantes, et celui de la macro-économie qui l'approche du point de vue du bilan de son impact global sur l'économie nationale (ou régionale).

Du point de vue de la micro-économie, il convient de distinguer particulièrement entre les dégâts directs et indirects. En d'autres termes, les dégâts impliquent la destruction de biens (humains et matériels) réduisant le stock d'actifs disponibles, c'est-à-dire des dégâts directs, et l'affaiblissement du flux découlant de la production de biens et services (marchands et non marchands), c'est-à-dire des pertes indirectes.

Les éléments directs de la destruction

La destruction directe implique une réduction du stock d'« actifs » disponibles. Certains de ces actifs sont des facteurs de production (main-d'œuvre nationale ou étrangère, jeunesse, équipements, institutions et infrastructures) alors que d'autres sont des biens intermédiaires ou des biens de consommation éphémères ou durables (comme les résidences principales et secondaires conventionnellement considérées comme des investissements). Il est égal à ce propos que la propriété de ces biens soit privée ou publique.

Il convient de s'arrêter en particulier :

- aux pertes humaines qu'il est si malaisé d'évaluer en termes monétaires,
- aux résidences principales
- et aux infrastructures publiques

D'un point de vue socio-économique, la valeur marchande des différents biens ne saurait exprimer leur valeur réelle.

Les dégâts matériels incluent :

- Les unités et les équipements de production publics
- Le capital et les équipements de production privés (unités agricoles, bétail, moyens de transport, matériel industriel, etc....)
- Le stock des matières premières et intermédiaires, produites localement ou importées
- Le stock des produits de consommation durables (véhicules, mobilier, ...)

Les dégâts écologiques incluent :

- La pollution des côtes et du sol par les produits pétroliers,
- Les incendies,
- Les effets des produits toxiques et explosifs utilisés par l'ennemi
- Et les amas de débris avec leur lot de produits toxiques et nocifs.

Les dégâts humains incluent :

- Les blessures, les handicaps et les décès (dont les effets destructeurs qui pourraient encore être générés par les armes internationalement prohibées et qui ont, répète-t-on, été utilisées par l'agresseur israélien)
- L'émigration (conjoncturelle et permanente) qui sera sans doute, dans le cas du Liban, une des plus importantes composantes des pertes étant donné ses répercussions indirectes.

Les éléments indirects de la destruction

L'évaluation des dégâts économiques indirects revêt une importance particulière et exige de grands efforts.

En effet, les baisses du revenu ne sont pas nécessairement ni directement liées à la destruction et passent par des canaux divers.

Il est indispensable de prendre en compte plusieurs dimensions économiques, sociales et politiques à la fois quand on veut évaluer les différentes situations et estimer l'impact des mesures prises. Il existe aussi des facteurs d'influence principaux, dans les opérations de destruction et de reconstruction, et il faut en étudier l'impact sur chacun de secteurs de l'économie. Schématiquement, les effets les plus importants de la destruction sont :

- Les pertes de stock
- Les pertes dans les moyens de production
- Les pertes en main-d'œuvre
- Les pertes au niveau des marchés.

Pour ce qui est des pertes au niveau des marchés (et ce sont les plus extensives), on peut en souligner certains aspects :

- Des pertes affectent la production suite à la baisse de la demande interne
 - Soit à cause de la baisse du revenu et du réfrènement de la consommation
 - Soit à cause du gel de l'emploi
 - Soit à cause de la rupture des communications et de la hausse du coût des transports
 - Soit parce que les établissements industriels réduisent leur demande sur les inputs entrant dans leur production...
- Elles peuvent avoir pour raison la baisse de la demande extérieure
 - Au niveau de l'exportation des biens et services
 - Au niveau de l'attraction des touristes
- Certaines pertes sur les marchés financiers se traduisent par un manque de liquidité ou par une baisse des valeurs de certains actifs. De telles pertes affectent le comportement des ménages et des entreprises ainsi que leur solvabilité. On ne peut ignorer, par ailleurs, les conséquences de la durabilité de la violence militaire et de l'instabilité sécuritaire et politique sur les risques financiers globaux.

Voici, à titre illustratif, certains indices premiers qui décrivent la situation immédiatement après l'arrêt des « actes d'agression », sachant que le rétablissement de la sécurité garantit le redressement de certains de ces indices alors que la persistance de la violence, sous quelque forme que ce soit, pourrait en aggraver d'autres :

- La valeur des chèques compensés au cours des quatre semaines de l'agression a reculé d'environ 40% alors que la proportion des chèques impayés a augmenté de 2% à 5% de la valeur de l'ensemble des chèques.
- 20% environ des salaires des principales sociétés, payables par prélèvement automatique auprès des banques, ont été gelés à la fin du mois de juillet.

- L'activité des pêcheurs s'est complètement arrêtée et les productions agricoles sensibles ont été perdues suite à l'inaccessibilité au marché.
- De nombreuses sociétés ont licencié leurs employés.
- Les sociétés dont les activités sont reliées au secteur touristique ont enregistré des pertes importantes (restaurants, hôtels, location de voitures)
- D'importantes sommes ont été changées de livres libanaises en devises étrangères et d'importantes sommes en dollars ont été transférées à l'étranger.

Sur la base des expériences mondiales, on peut dégager les effets suivants, généralement prévisibles dans les cas de destruction massive :

- Détérioration de l'habitat et de la qualité des services médicaux et éducatifs
- Détérioration aiguë et temporaire du revenu des catégories les plus pauvres et augmentation du taux de chômage et de l'émigration parmi elles
- Paralysie provisoire des services énergétiques et des communications
- Pénuries temporaires dans l'approvisionnement des sociétés industrielles
- Meilleure capacité pour les petites entreprises et pour les fournisseurs de services individuels à absorber le choc malgré l'importance des dégâts immédiats dont ils font les frais
- Aggravation durable des difficultés de l'emploi et de la production dans les entreprises les plus modernes et dans le secteur industriel, en comparaison avec l'agriculture et les services
- Orientation d'une grande partie de la main-d'œuvre vers le secteur du bâtiment et les activités connexes
- Réduction des exportations et augmentation des importations.

Répartition des charges de la destruction et répercussions institutionnelles et externes

L'endettement a pour effet de déplacer les charges, du sinistré immédiat à d'autres sinistrés, et ce déplacement des charges varie suivant les modalités de traitement des dettes. Il en va de même, plus généralement, pour tous les contrats commerciaux et les contrats de travail.

La destruction provoque de plus d'énormes dégâts institutionnels qu'on ne peut ignorer :

- Les finances publiques
- Les coûts financiers
- La situation des entreprises privées.

Chacune de ces répercussions exige un suivi et un soin particuliers, étant donné les conséquences qu'elles entraînent au niveau de la situation économique des entreprises et des ménages (crédeurs et débiteurs) ou de la justice sociale et de la répartition des charges et des bénéfices.

Orientations de la réponse

Approche du point de vue macro-économique

On ne peut additionner les pertes évaluées sur la base d'une approche macro-économique avec les pertes directes et indirectes, objets d'estimations micro-économiques. Il convient plutôt de considérer les deux approches comme complémentaires.

Reste que l'approche macro-économique montre clairement que la plus grande partie des pertes causées par la destruction ne tient pas aux pertes directes dans le stock des immobilisations mais se situe au niveau des pertes indirectes dont les effets s'accroissent pour se traduire en :

- Une baisse des taux de croissance générale et sectorielle, résultat d'une diminution des capacités matérielles (équipements et main-d'œuvre), financières (endettement) et commerciales (paralysie des marchés intérieurs et extérieurs) des entreprises, malgré l'accroissement de l'activité du secteur de la construction et du bâtiment ;
- Une détérioration de la balance extérieure (à cause de la perte des ressources touristiques, du besoin d'importer des équipements et des matériaux de construction – que les indemnités immédiates ne font qu'accroître – et de la diminution des exportations de biens et services) ;
- Une aggravation de la dette publique et des déficits publics (suite à la diminution des revenus fiscaux, à l'augmentation des charges générales due aux besoins de la construction et de l'indemnisation, à l'accumulation des pertes des institutions publiques et à la tendance à la hausse des taux d'intérêts en raison de la détérioration de la qualité du risque des deux secteurs, public et privé).

Tout ceci se traduit par une baisse quantitative et qualitative des services de base, des niveaux de revenu et des opportunités de travail.

Il est bon de rappeler que la situation économique « après la destruction » n'est pas unique mais que de multiples situations sont possibles et qu'elles diffèrent selon les politiques adoptées. C'est dans cette perspective que doivent être précisées les orientations de la « réponse à la destruction ».

Les caractéristiques de l'environnement du Liban qui marquent la destruction et la construction

Les Libanais ont été surpris par le déclenchement et par l'ampleur de la guerre. Les actions et les réactions extérieures qui ont accompagné son déroulement et qui l'ont suivie n'ont pas été moins remarquables.

Dès les premiers jours de l'agression, les Libanais ont été surpris par l'ampleur et par la médiatisation des opérations d'évacuation auxquelles ont procédé les différentes ambassades et institutions internationales. Ces évacuations ont de plus touché une grande partie de la main-d'œuvre asiatique et englobé des caravanes de Libanais détenteurs de nationalités multiples. Les travailleurs syriens et arabes, quant à eux, ont quitté le pays en majorité, de manière spontanée.

Les Libanais ont dû être surpris aussi, alors que l'arrêt de l'agression était explicitement et répétitivement refusé par les pays « frères et amis », de voir affluer les offres d'aides financières, soit sous forme de dépôts auprès de la Banque Centrale (effectivement versés) soit

sous forme de dons (dont le paiement attend la définition des modalités d'absorption et de dépense), et de voir lancé un appel à la tenue précipitée d'une conférence internationale à Stockholm pour « l'aide au Liban ».

De manière générale, force est de constater qu'une des caractéristiques principales du système socio-économique libanais est, d'une part, son aptitude à susciter les interventions extérieures et, d'autre part, son extrême sensibilité aux actions externes. Il en découle, bien sûr, une grande fragilité politique mais aussi une capacité étonnante en apparence de l'économie à résorber rapidement les effets matériels de la destruction. Mais il en découle aussi que le Liban paie, par le minage de la structure d'Etat, par l'étendue de l'hémorragie migratoire de ses citoyens et par la destruction de ses ressources économiques, des prix faramineux qui menacent la survie de sa société toute entière.

Il est nécessaire de considérer l'économie libanaise comme un système exceptionnellement ouvert.

La construction : ses objectifs

Le choix principal devant l'Etat concerne la définition de ses responsabilités. Il devra choisir entre :

- 1- Indemniser les pertes matérielles par une approche statique des stocks,
- 2- Garantir les conditions de survie des ménages et des entreprises (l'habitat, la protection et le travail) en premier lieu, puis les améliorer par le biais d'une approche dynamique des flux.

Il est clair qu'il faudrait, à la lumière des expériences précédentes et vu les caractéristiques économiques, sociales et politiques libanaises, opter pour la deuxième solution malgré les revendications qui ne manqueront pas de se faire entendre dans le sens de la première.

La construction : ses principales mesures

On peut définir deux titres principaux à la construction, reliés chacun à l'une des fonctions de l'Etat :

- La fonction de secours et de restauration qui implique le déblaiement des décombres, l'hébergement des sans-abri, les soins aux blessés et la restauration des équipements publics essentiels et vitaux etc...
- La fonction de tutelle et d'organisation par laquelle l'Etat intervient pour cadrer l'activité économique et le mouvement de la société étant donné qu'il est plus apte que les protagonistes privés ou communautaires à percevoir l'intérêt public.

Il est d'importance primordiale que les interventions de l'Etat soient liées aux deux objectifs sus mentionnés, tout en rappelant, face aux protestations prévisibles de ceux qui demandent que l'on mette l'accent sur les indemnisations individuelles, qu'il est préférable de fournir des dons généralisés quitte à en faire bénéficier certains qui n'en auraient pas un besoin urgent que de priver de prestations légitimes certains qui les méritent.

Sous le titre de la fonction de tutelle et d'organisation s'inscrivent les mesures suivantes :

- 1- Concernant la protection sociale, nous proposons un saut qualitatif à travers l'élargissement et l'amélioration de la qualité des services publics, en assurant des droits fondamentaux dans les trois domaines suivants :

- Généraliser la couverture de santé à tous les libanais,
- Procurer une protection sociale aux handicapés, aux personnes âgées et aux familles qui ont perdu leur soutien sur la base de normes générales précises (non directement liées à l'événement particulier de la guerre),
- Appliquer la gratuité de l'enseignement de base par le biais de contrats entre l'Etat et les écoles privées, pour ce qui est des teneurs et des programmes de l'enseignement et pour ce qui est de la prise en charge des frais éducatifs jusqu'à la fin du cycle complémentaire (collège), tout en veillant à couvrir tous les élèves et à déléguer le surplus d'enseignants des écoles publiques auprès des écoles privées, selon les besoins, comme contrepartie partielle des honoraires dus par l'Etat à ces écoles.

Une partie des dons que recevrait l'Etat serait consacrée à couvrir une grande partie du coût de cette couverture au cours des premières années.

Cette orientation permettrait d'atteindre les résultats suivants :

- Elle établit le principe de la solidarité sociale et rassure les Libanais quant à leur avenir,
- Elle intègre les institutions médicales, sociales et éducatives privées, toutes appartenances et toutes couleurs confessionnelles confondues, dans un projet national commun et en allège les charges,
- Elle réduit le coût du travail salarié suite à l'annulation des cotisations salariales dues aux diverses caisses actuelles.

2- Concernant l'emploi, le revenu et le bâtiment, nous proposons la création d'un fonds d'aide aux entreprises et aux ménages, dont la fonction serait de travailler avec et par le biais des banques commerciales et spécialisées, sous contrôle de la Banque du Liban, pour subventionner les intérêts des prêts, procurer des facilités à long terme pour le rééquipement des entreprises, fournir des prêts de logement et éviter les liquidations et les dépôts de bilan, en accompagnant le dispositif par les législations adéquates. Dans ce contexte, il conviendrait de revoir les conditions d'entrée de la main-d'œuvre étrangère et de promouvoir la formation professionnelle liée à la construction et au fonctionnement des services publics afin de faire face aux risques d'expansion du chômage et de l'émigration.

3- Concernant le logement, il faut rappeler d'abord que le but est de loger les familles qui ont perdu leur résidence principale et n'ont pas les moyens de la remettre en état rapidement. La première urgence dans ce cadre est de recenser ces familles (et non l'ensemble des dégâts sur l'ensemble des bâtiments). Il apparaîtra immédiatement :

- Que la majorité de ces logements se trouve en zone urbaine
- Qu'il existe deux catégories principales de logements : une catégorie pour laquelle il suffit d'avoir les moyens financiers nécessaires à la restauration ou à la construction étant donné que ces logements sont indépendants et construits sur une propriété familiale (c'est le cas dans les zones rurales), et une autre catégorie pour laquelle il faudrait établir des mécanismes particuliers et des formules juridiques adéquates (copropriétés, locations et destruction massive, locaux associatifs, contraventions...).

On peut octroyer une aide immédiate aux familles pour leur faciliter l'obtention de prêts au logement (sur la base de ce qui précède). En ce qui concerne la deuxième catégorie, nous proposons, pour faire face à la période transitoire, d'accorder un loyer mensuel forfaitaire aux familles qui ont perdu leur résidence principale et une aide immédiate

forfaitaire pour meubler leur logement. Nous proposons aussi d'établir un contrôle détaillé de la réaction du marché afin de réprimer toute violation possible, soit au cours de la première étape (refus commercialement injustifié du bailleur de louer), soit à la fin de la période transitoire fixée pour ces mesures (refus d'évacuer de la part du locataire). Ceci peut se faire par l'intermédiaire de l'intervention de l'Etat comme partie tierce dans les contrats de location, en vue d'en assurer la bonne application, surtout pour ce qui est de garantir la libération du logement à la fin du contrat.

- 4- Concernant les équipements publics et la construction, l'Etat et les municipalités devront très vite réviser les schémas directeurs et revoir les équipements publics (centraux et locaux) dans la capitale ainsi que dans les zones urbaines et rurales les plus affectées, afin de profiter des dégâts subis pour améliorer le niveau de la construction et de l'équipement et de les adapter aux orientations clairement établies dans le Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire et dans le Plan de Développement. Ils devront procéder ainsi à l'aménagement foncier nécessaire en vue de résoudre le problème des infractions précédentes et de résoudre les situations qui empêchent la reconstruction (enchevêtrement des propriétés foncières). Il est à noter que plus on économise au niveau des indemnités plus vite on peut lancer les chantiers des équipements publics et plus on arrive à assurer la maintenance des équipements existants et leur fonctionnement selon les normes requises.

La construction : ses moyens

Toute politique d'indemnisation doit répondre à des questions économiques essentielles :

- Est-ce qu'on verse de l'argent (l'indemnisation se fait alors en espèces et laisse au bénéficiaire le soin de décider de la façon la plus utile de les dépenser) ou est-ce qu'on fournit des biens et services (l'indemnisation se fait dans ce cas en nature et ne laisse au bénéficiaire que le choix entre consommer ou revendre) ? La réponse dépend ici de l'évaluation du rôle tutélaire de l'Etat et du degré de convergence entre les attentes individuelles et l'intérêt économique général pour ce qui est de la part de ressources qui revient finalement à l'investissement en comparaison avec celle qui revient à la consommation.
- Pour ce qui est de la fourniture des biens et services, est-ce que l'Etat les produit lui-même ou bien les achète au secteur privé ? Ici aussi se posent, de façon aiguë, des questions ayant trait au gaspillage et à ses mécanismes de contrôle ainsi que la question de la gestion des ressources disponibles. Dans ce contexte, on peut craindre les surplus de production ou d'importation de certains biens et services.

Toute politique d'indemnisation doit aussi répondre à des questions clés d'ordre politique et social :

- L'indemnisation doit-elle se baser sur la priorisation des besoins des ménages et des entreprises ou sur l'évaluation des pertes ? Sachant que la première approche passe par la définition de normes générales alors que la deuxième passe par des mécanismes individuels d'estimation et d'évaluation, la priorité devrait aller à la première option.
- Comment définir la fonction de l'Etat face aux fonctions des associations dites civiles, des partis politiques et des institutions communautaires et caritatives ? L'Etat assumera-t-il une responsabilité globale et se chargera-t-il d'encadrer l'action des institutions civiles ou alors se contentera-t-il de rôles subsidiaires ? Doit-on créer et renforcer des institutions au service d'objectifs transitoires et localisés (à l'image des multiples Caisses créées précédemment) ou alors doit-on compter sur les institutions

publiques de base, sur les ministères sectoriels et sur les municipalités ? Il est sûr que la restauration de la position de l'Etat et le recouvrement de sa légitimité constituent un objectif national décisif et urgent dont la réalisation passe par le renforcement des institutions publiques à caractère global et permanent.

Les mécanismes d'impact et de réponse	3
Les expériences de la destruction et de la reconstruction	3
Caractéristiques de la destruction du point de vue des objectifs de l'agression	3
La construction en tant que défi et opportunité du point de vue des objectifs nationaux	4
Lecture plus approfondie de la destruction et de la reconstruction en tant que processus intégré.....	5
Les effets d'impact	7
Caractéristiques de la situation antérieure à l'agression	7
Classification des formes de destruction et méthode d'évaluation de ses composantes.....	7
Les éléments directs de la destruction.....	8
Les éléments indirects de la destruction.....	9
Répartition des charges de la destruction et répercussions institutionnelles et externes	10
Orientations de la réponse	11
Approche du point de vue macro-économique	11
Les caractéristiques de l'environnement du Liban qui marquent la destruction et la construction	11
La construction : ses objectifs	12
La construction : ses principales mesures	12
La construction : ses moyens	14