

Le Liban: Construire l'avenir

par
Amine Gemayel



PREFACE

La publication d'un ouvrage portant sur la réforme du système politique libanais et sur les perspectives de son développement économique a quelque chose de paradoxal en même temps que d'urgent.

De paradoxal, tout d'abord, car à l'espoir de paix et de reconstruction dont ce livre est porteur, s'oppose la triste réalité d'un pays désormais sous tutelle, occupé, et dont la souveraineté est limitée et bafouée.

Un projet de réforme pour le Liban revêt, d'autre part, un caractère d'urgence du fait que, plus que jamais, s'impose la nécessité d'une vision claire de l'avenir qui vienne encadrer l'entreprise de renouveau qu'espère tout Libanais.

Cette vision, c'est bien au citoyen libanais que nous la devons, lui qui, des années durant, n'a jamais douté que son pays finirait par triompher des épreuves qui lui étaient en grande partie imposées. Chaque moment d'accalmie était, de ce fait, perçu comme le signal d'un nouveau départ. A chaque trêve renaissait l'espoir. Les cessez-le-feu, même les plus précaires, relançaient les espérances les plus folles. D'année en année, de violences en attentes de paix, en dépit des obstacles et des déceptions, cet espoir a accompagné tout Libanais où qu'il fût.

C'est mû par cette même certitude confiante dans l'avenir de mon pays que j'ai toujours pensé à la reconstruction de son identité, de ses institutions et de son économie. Au moment où la guerre battait son plein, en 1978, je créai la Maison du Futur: un centre de documentation et de recherche tout entier orienté vers la construction d'un avenir de paix et axé sur le dialogue et la recherche. Élu président de la République en 1982, je m'attelai à l'édification d'un pays nouveau. C'était là encore ma priorité: construire la paix et reconstruire le Liban. Tant sur le plan des efforts politiques et diplomatiques que sur celui du redressement économique, j'engageai une série d'actions destinées à assurer les conditions du rayonnement libanais ainsi que celles du décollage des activités de production et de services. On sait comment un environnement hostile finit par avoir raison des efforts des Libanais pour venir à bout d'une crise dont ils ne détenaient pas et ne détiennent toujours pas les clés de solution. On sait aussi combien la persistance du problème palestinien et son exacerbation ont pesé lourd sur l'évolution de la crise libanaise ainsi que sur les politiques suivies par les grandes puissances à l'égard de la région et du Liban. Mais dans le cadre de mes responsabilités constitutionnelles et des possibilités politiques offertes alors, je fis l'impossible.

En fait, je tentai, et je crois que j'y parvins, de sauver l'essentiel. Je ne cédai pas aux puissances régionales qui voulaient amoindrir notre souveraineté. Je ne donnai rien à Israël qui pût être interprété comme une abdication devant la force. Je ne cédai en rien à la Syrie qui patronna, en décembre 1985, un accord inter-milices, dit aussi " accord tripartite ", qui réduisait l'État libanais au rôle d'un figurant, sans pouvoir ni influence. Je parvins même à abroger l'accord du Caire, signé le 3 novembre 1969, avec l'OLP, et qui permettait aux combattants de la Centrale palestinienne d'utiliser le territoire libanais comme un tremplin dans leur lutte contre

Israël. En dépit de tous les blocages, je tentai d'amener de la manière la plus calme possible le Liban aux portes de l'échéance constitutionnelle de septembre 1988. A cette date, le 22 septembre très exactement, prenait fin mon mandat. Jusqu'à la dernière minute, j'agissai pour que des élections présidentielles libres puissent se tenir. Mon mandat s'achevant cependant sans que mon successeur ne soit élu, je confiai l'intérim du pouvoir à un gouvernement qui regroupait les membres du Conseil militaire, eux-mêmes représentatifs des communautés les plus importantes du pays. Aux termes de la Constitution, ce gouvernement devait agir en tant qu'instance collective, en attendant que des élections aient lieu. Libéré de mes fonctions officielles, je n'en continuai pas moins à travailler du mieux que je le pus, pour que le Liban ne soit pas oublié. Pour qu'il soit sauvé. ...

De fait, mes divers contacts, au Liban ou à l'étranger, m'amènèrent à me préoccuper davantage encore du sort du Liban qui s'engageait à nouveau dans une phase tumultueuse de son histoire, L'évolution dramatique de la situation dans le pays rendait ma tâche d' autant plus urgente. Dans les diverses capitales étrangères, que ce soit dans les chancelleries, au niveau des responsables que je rencontrais, mais aussi dans les milieux universitaires, les conversations que j'avais me confortaient encore plus, s'il était nécessaire, dans le sentiment que ce dont le Liban avait besoin, c'était d'un plan d'action clair, d'un programme pour le renouveau économique, social et politique. Je repris donc mes dossiers.

A vrai dire, je n'avais jamais abandonné les dossiers concernant la reconstruction du Liban. En 1982, ce que j'avais le plus à coeur était bien d'inaugurer les chantiers du futur. C'est ainsi que sous mon égide, dans le cadre du Conseil du développement et de la reconstruction (CDR), organisme gouvernemental créé en 1976, des études avaient été menées qui avaient pour objectif de prendre l'exacte mesure de nos besoins. Dans la foulée, des plans avaient été échafaudés pour financer et réaliser la mise en oeuvre de la reconstruction du pays. Nous étions sur la bonne voie. Tous les Libanais avaient à coeur de participer à la réforme et à la consolidation des institutions du pays, et nous avions l'appui de tous nos amis dans le monde. Je tenais réunion sur réunion, discutant avec des comités d'experts et des missions d'envoyés spéciaux de divers programmes d'aménagement du Liban de demain. A ma demande, les services spécialisés du CDR avaient commencé à aller plus loin sur nombre de dossiers, planifiant la mise en route de nos initiatives dans nombre de secteurs prioritaires. ...

A présent que j'étais libéré de mes fonctions officielles, voilà que je me retrouvais sur une voie que je n'avais jamais quittée. Et que je ne quitterai jamais. Dans le monde arabe, aux États-Unis, en France, en Grande-Bretagne et ailleurs, de longues discussions avec des experts internationaux, des professionnels et des universitaires, me conduisaient maintenant à préciser ma vision des choses. Il est vrai aussi que, pour un homme politique, tout recul pris momentanément par rapport à l'action qu'il mène ne peut être que bénéfique à condition qu'il parvienne à exploiter le précieux répit qui lui est donné pour réfléchir à l'avenir et affûter ses armes intellectuelles.

Bientôt, un comité d'experts, d'horizons divers, -économistes, politologues, hauts fonctionnaires, universitaires entreprit avec moi d'établir un plan d'action pour le Liban de demain. Ce comité fut confronté à plusieurs problèmes qu'il surmonta progressivement. Le manque de données chiffrées, aggravé par le fait des nouvelles destructions causées par les événements de 1990, fut sans doute l'obstacle le plus important que nous avons rencontré. Nous avons alors recoupé diverses estimations que nous avons tenté de corroborer par des sondages ponctuels sur le terrain. En tenant compte des besoins de la population, de sa progression et de la répartition de l'habitat, nous avons tenté de dessiner des politiques sociales d'infrastructures susceptibles de répondre aux exigences de la reconstruction et du développement.

Sur le plan politique, prenant conscience du changement qui s'opérait dans les mentalités et dans les réalités, je m'efforçai d'apporter des réponses inédites à nos problèmes. Je restais bien entendu soucieux de conserver à notre société de convivialité et de pluralisme communautaire son caractère *sui generis*. Mais j'étais convaincu à présent qu'un développement nécessaire sur le plan institutionnel s'imposait. Nous ne pouvions plus continuer à nous glorifier, à juste titre sans doute, de la spécificité de notre pays si nous ne savions pas l'organiser de sorte que cette richesse ne devienne un obstacle et un handicap sur la voie de l'unité et de la concorde.

Plus particulièrement, j'avais à coeur de mener à bien la réforme régionale à laquelle j'aspirais depuis 1976 et que je n'avais pu mettre en oeuvre en raison des événements qu'avait vécus le Liban. Je liais cette réforme à une autre, essentielle : celle de nos institutions. Je voulais que le Liban soit doté d'un gouvernement efficace et fort, qu'il ait à sa tête un président jouissant d'une autorité incontestée et qui fût véritablement le président de tous les Libanais. Pour ce faire, croyais-je, il fallait que ce président soit élu par l'ensemble de la po-

pulation, mais que les suffrages soient répartis suffisamment entre toutes les régions pour que le garant de nos institutions ne soit pas l'homme d'un clan ou d'une région du Liban. J'annonçai cette réforme qui me paraissait fondamentale lors d'un discours que je prononçai à Paris, le 21 novembre 1990. Les échos favorables que j'eus là me poussèrent à continuer sur cette voie. C'est ainsi que j'en vins à préciser toutes ces idées, et finalement à les consigner dans cet ouvrage.

Tout en élaborant un plan d'action pour le Liban, j'étais, bien entendu, conscient des difficultés auxquelles je me heurtais. Je savais le poids, très lourd, des contraintes internes, et surtout régionales. J'avais eu à les affronter durant six années. Je ne pouvais donc me bercer d'illusions sur les capacités que le Liban avait de se relever. L'occupation de son sol restait et reste l'obstacle majeur à tout redressement. Rien de durable ne serait entrepris avant que toutes les forces non libanaises ne se soient retirées de notre territoire. Il y avait donc fort à faire avant que l'aurore ne pointe. ..

Pourtant... Pourtant, comment attendre? Et pourquoi attendre? Tout signe de fléchissement, de temporisation dans notre espoir et nos activités pouvait signifier à ceux qui ne voulaient pas nous voir debout que nous avions définitivement accepté leur loi et que jamais plus le Liban ne se relèverait. C'est pourquoi penser à l'avenir, continuer à scruter l'horizon, travailler pour demain restent aussi un témoignage de résistance pour le temps présent. C'est dans cet esprit que j'ai travaillé à la réalisation de cet ouvrage. Il ne peut être, au-delà de ma personne, que le signe d'une détermination collective et nationale, celle-là même qui témoigne de notre volonté d'une libération totale du Liban.

Le préalable de la libération du territoire demeure un point de principe fondamental. Pas de reconstruction sans liberté, pas de changement dans la contrainte. Comment, dès lors, amorcer le départ des troupes qui sont sur notre sol ?

Tandis que je me posais toutes ces questions, le conflit libanais prit un tour nouveau. La violence qui se déclencha au Liban à partir du mois de mars 1989 fut des plus meurtrières.

Les pertes en vies humaines furent effroyables et les destructions effrayantes. Le monde entier se penchait, une fois encore, sur le sort du Liban. C'est ainsi que fut proposé et avalisé par les députés libanais, à Taëf, le 24 octobre 1989, un accord dit " d'entente nationale " qui était supposé mettre fin au conflit libanais. Dès le texte connu, j'exprimais mes réserves et faisais part de mon refus.

L'accord de Taëf me paraissait, en effet, irrecevable sur le plan de la forme, inacceptable sur le plan du contenu et injustifiable sur le plan des clauses touchant à la présence des forces étrangères au Liban.

Irrecevable sur la forme, l'accord de Taëf l'était dans la mesure où " l'entente " interlibanaise n'était en définitive que le fruit d'une pression externe. Convoqués à Taëf, quasi enfermés sur les lieux mêmes de la réunion, soumis à l'alternative sans nuance d'accepter le texte proposé ou de prendre sur eux la responsabilité de la continuation de la crise, les députés libanais présents en Arabie Séoudite furent conditionnés à avaliser un document qu'ils n'avaient pas rédigé. Des modifications mineures apportées sur des points secondaires ne sauraient être interprétées comme une oeuvre de réforme constitutionnelle librement voulue et acceptée. Quant aux modalités de la restauration de la souveraineté libanaise, ainsi qu'aux relations avec la Syrie, qui constituent respectivement les parties II et IV de l'accord de Taëf, les députés libanais ne purent rien y changer qui fût substantiel. Cette servitude qui pesa sur l'adoption de l'accord de Taëf le viciait, et le rendait à mes yeux illégitime et sans fondement véritable.

Sur certaines propositions touchant au fond, l'accord de Taëf était inacceptable. Certes, toutes les propositions qu'il contenait n'étaient pas à rejeter. De nombreuses idées retenues par le texte avaient fait l'objet de débats approfondis. Toutefois, ce qui rendait de mon point de vue les réformes inacceptables était qu'elles affaiblissaient le pouvoir exécutif et posaient des obstacles à la prise de décision politique.

Sous prétexte de justice ou d'équilibre communautaire, on avait dépouillé le président de la République de ses prérogatives, et on les avait confiées au Conseil des ministres. Ce dernier, en tant qu'instance collégiale, était désormais le titulaire de la fonction exécutive. Quand on connaît les contraintes auxquelles est soumise la formation des gouvernements du Liban, quand on sait le subtil équilibre communautaire qui préside à la constitution des ministères, on mesure les effets d'une décision qui, à coup sûr, contribuait à l'affaiblissement du pouvoir politique. L'accord de Taëf précisait, de plus, qu'à défaut d'unanimité, les décisions seraient prises en Conseil des ministres, en recourant à un vote! Suprême contradiction qui confondait les procédures de l'exécutif avec celles du législatif, et qui faisait du gouvernement un autre Parlement! Le but d'une telle " réforme " était-il de déplacer le centre de décision à l'extérieur de nos frontières, faisant de la Syrie l'arbitre et le maître du pouvoir au Liban ? Je ne pouvais exclure cette hypothèse. De même que je ne pouvais accepter que le gouvernement nomme, comme le prévoyait l'accord, des députés au siège vacant du fait du décès de leur titulaire, ou pour pourvoir au siège nouvellement créé. Le but déclaré était d'obtenir la parité com-

munautaire au Parlement. Mais pour ce faire, on se moquait d'enfreindre les principes les plus élémentaires des démocraties représentatives. Cette mesure me paraissait en effet une entorse grave au fonctionnement de la démocratie et une violation inouïe du principe même sur lequel reposent les systèmes libéraux. Là encore, je me posai la question de savoir si ce n'était pas Damas que l'on voulait récompenser de son occupation en le rendant apte à nommer députés et, demain, fonctionnaires qui seraient à sa dévotion... Je ne parle pas de la déception que ne manqua pas de provoquer la lecture de maints paragraphes, notamment celui - bien maigre - concernant la réforme administrative et de décentralisation qui me tenait tellement à coeur.

Enfin, sur un dernier plan, l'accord de Taëf me semblait injustifiable pour tout ce qui se rapportait au départ des forces étrangères. L'accord était en retrait par rapport à tout ce qu'on pouvait espérer au bout de tant d'années de conflit. Il ne prévoyait pas de retrait des troupes syriennes; il ne parlait que de redéploiement, deux ans après l'adoption des réformes constitutionnelles, des troupes syriennes dans la Bekaa ou " dans d'autres points qui seront déterminés par un comité militaire conjoint libano-syrien ". La Syrie ne se retirait donc pas du Liban. Comment Israël serait-il dans ce cas contraint de se retirer ? C'était là le point le plus faible de l'accord de Taëf : il s'en remettait à l'ONU pour contraindre Israël à se retirer conformément aux résolutions 425 et 508 du Conseil de sécurité. Taëf légalisait la présence syrienne et se montrait impuissant à assurer le retrait d'Israël ! Aussi grave m'apparaissait le lien qu'établissait l'accord entre le redéploiement syrien et la nécessité de signer des traités " dans tous les domaines " [sic] avec la Syrie. Pourquoi, à l'occasion d'une présence massive qui avait revêtu au fil des ans toutes les caractéristiques d'une occupation, la Syrie devrait-elle obtenir comme une récompense qui serait l'organisation de relations " privilégiées " avec le Liban ? Au nom de quels principes un État fort, hégémonique, à l'armée puissante et omniprésente, impose-t-il à son voisin, plus petit, un traité forcément déséquilibré et inégal ? Cela me semblait contraire à tous les principes du droit international, en contradiction surtout avec les intentions maintes fois proclamées par le président Assad de ne pas rechercher un bénéfice de son action au Liban.

Pour toutes ces raisons donc, il me semblait difficile de rallier le processus inauguré par Taëf. Je souhaitai que l'on prît un temps supplémentaire pour renégocier les clauses qui divisaient au Liban l'opinion publique. J'adressai un appel au Comité tripartite arabe, qui avait patronné la réunion interlibanaise, et plus particulièrement au roi Fahd pour que l'accord de Taëf fût renégocié sur certains points. A Beyrouth, une large opposition populaire s'était dessinée contre l'accord. Était-il raisonnable, dès lors, de vouloir appliquer par la force un accord qui ne visait qu'à la paix ?

La réponse ne tarda pas à venir: comme souvent dans les événements du Liban, ce fut la violence qui l'emporta. Des affrontements entre la milice et l'armée jusqu'à l'entrée des troupes syriennes, le 13 octobre, dans les régions Est du pays, la situation évolua rapidement. Il faut dire que, le 2 août, le président irakien décidait d'envahir le Koweït. Cette décision devait bouleverser la donne régionale. Du fait de sa participation à la coalition anti-irakienne, la Syrie se voyait autorisée à investir des régions libanaises où elle n'était pas présente jusque-là. Dès lors, la Syrie pouvait imposer son ordre ainsi que son interprétation de l'accord de Taëf. Conduite sous son égide, l'application des clauses de l'accord eut lieu sans même que le Comité tripartite prévu par l'accord de Taëf soit consulté. Des dispositions importantes comme celles de la nomination des députés ou la signature d'un traité avec la Syrie furent adoptées.

Le traité libano-syrien de " Fraternité, coopération et coordination ", signé le 22 mai 1991 à Damas, retint plus particulièrement mon attention. J'y voyais l'application de ce que j'avais moi-même refusé à Damas en janvier 1986 : à savoir un accord qui bradait notre indépendance au profit de la Syrie. Les clauses du nouveau traité ne m'étonnèrent point. Je savais ce que Damas voulait. Et voilà qu'aujourd'hui la Syrie revenait à la charge et faisait avaliser ses desiderata par le président de la République libanaise. Plusieurs caractéristiques du traité m'apparaissaient choquantes.

Le caractère inégal du traité était évident. Le déséquilibre, la disparité des situations politiques et militaires, le défaut de souveraineté du côté libanais faisaient de ce traité un *diktat*. D'ailleurs conclu sans mention de durée et sans même que soient prévues des clauses de dénonciation ou de révision, le traité libano-syrien " verrouillait " la volonté libanaise.

Sur le plan du contenu, le traité libano-syrien liait essentiellement l'économie, la défense et la diplomatie des deux États. En d'autres termes, le Liban aurait désormais à tenir compte des positions, des attitudes et des choix syriens dans tous ces domaines et à s'y conformer. Comment notre économie, si différente, et notre diplomatie, ouverte autant sur le monde arabe que sur l'Occident, pouvaient-elles se maintenir dans le cadre du traité ? Et notre Défense, une fois reconstituée, allait-elle servir d'appoint à celle de la Syrie ou serait-elle, comme tout Libanais l'espérait, l'instrument de notre souveraineté et le moyen de défendre notre indépen-

dance ? Le traité ne confinait pas la coopération aux trois domaines précités, il ouvrait à tous les autres secteurs de la vie administrative, sociale et culturelle. Que resterait-il dès lors de notre liberté, une fois que serait harmonisée toute notre législation avec celle de la Syrie ? Le traité prévoyait de plus des mécanismes contraignants de prise de décision. Une instance mixte libano-syrienne, instituée au plus haut niveau de l'État, avait des prérogatives importantes et ses décisions étaient exécutoires. Certes, ces décisions, comme le signalait le texte, devaient être entérinées par les organes constitutionnels libanais. Mais qui pouvait, au Liban, s'opposer à la Syrie et aux décisions de son président ? Surtout après que ce dernier avait pratiquement procédé à la nomination de nouveaux députés libanais. ...

Le traité libano-syrien achevait de sceller à mes yeux le destin du Liban, pays désormais sous tutelle et asservi. L'appui international qui s'était fait autour du processus de Taëf ne pouvait pas tromper. Il s'apparentait à un lâche soulagement plus qu'à une conviction profonde. Le Liban avait été sacrifié sur l'autel de la Realpolitik. A sa manière, le traité libano-syrien et tous les accords (notamment l'accord de sécurité signé le 1er septembre 1991) qu'il prévoyait sur divers plans venaient étaler le " bilan " de l'accord de Taëf. Une pacification par la force, le musellement de toute opposition, un gouvernement entièrement sous influence syrienne, des réformes qui rendent l'État impuissant et des accords avec la Syrie qui l'asservissent: tel est le bilan de Taëf. On a acheté le calme des Libanais -et non la paix -au prix de leur liberté. Est-ce là l'indépendance et la souveraineté retrouvées ? Quant à Israël, ses troupes sont toujours au Sud Liban. Fallait-il pour autant se résigner ?

Je ne le crois évidemment pas. Il faut sauver le Liban. Cette exigence n'est pas un vœu pieux. Après la guerre du Golfe, nous sommes en droit d'exiger que ce qui fut fait au Koweït au nom de la loi internationale le soit aussi au Liban. Tout plan de sauvetage du Liban doit en effet reposer sur un processus de retrait des forces étrangères du pays. A vouloir réformer le système politique libanais, en présence de pressions, d'influences et d'hégémonies de toute sorte, on s'expose à jeter les fondements d'une construction précaire.

INTRODUCTION

La reconstruction du Liban doit être mise en oeuvre sur deux plans, indissolublement liés. Le redressement économique et social n'est pas concevable sans une réforme du système politique. De même, une réforme politique seule ne suffirait pas à relever le pays; il faut réorienter la politique de développement du pays et tirer les leçons des échecs du passé.

Sur le plan politique

Pendant de nombreuses années, l'opinion qui prévalait au Liban était que le confessionnalisme favorisait la coexistence et l'unité du pays. La guerre a démontré qu'au contraire les sentiments religieux avaient aggravé la situation résultant des ingérences étrangères qui elles-mêmes ont utilisé, pour ne pas dire manipulé, les clivages confessionnels.

Le Pacte national sera donc redéfini. La volonté politique traduisant les nouvelles priorités d'un Liban moderne et uni mettra l'accent sur une indépendance politique, une souveraineté respectée par les autres puissances régionales, " l'arabité " du Liban, membre fondateur de la Ligue arabe, et enfin une identité nationale et une solidarité qui seront la preuve concrète de l'affirmation de la coexistence retrouvée des différentes communautés.

Un système politique plus démocratique et mieux adapté aux besoins actuels du pays est désormais nécessaire. Un système plus tolérant qui soit en même temps plus imperméable aux abus, mais qui prenne en considération la diversité religieuse du Liban, et prévoie des mécanismes protecteurs. Les institutions politiques doivent de nouveau appartenir au peuple, et le seul critère politique valable doit être la représentativité nationale.

Le suffrage universel sera à la base de ce projet politique: il apportera à l'État une légitimité et le restaurera dans une réelle position de pouvoir.

Le président de la République sera donc élu au suffrage universel, indépendamment de sa confession, et il sera doté de pouvoirs importants comme dans beaucoup de démocraties modernes. Il doit être à la tête à la fois du gouvernement et de l'armée, et représenter l'État libanais aux plans local et international. Ce sera l'interlocuteur national accepté par tous les Libanais, avec la mission de préserver les intérêts supérieurs de l'État et l'unité nationale.

Le Parlement sera également élu au suffrage universel et sera organisé de manière à jouer efficacement son

rôle de contre-pouvoir. La Chambre des députés sera l'incarnation du nouvel ordre politique au Liban. Elle votera les lois et investira le gouvernement en lui accordant sa confiance et contrôlera son action. Au Sénat seront représentées toutes les régions du Liban sur un plan d'égalité; le pays sera découpé en "unités régionales", constituant le cadre administratif du nouveau Liban. Le Sénat aura une fonction de représentation des différentes composantes de la nation libanaise et de défense de leurs intérêts; il est là pour veiller au caractère ouvert de la démocratie. La fonction publique, quant à elle, doit être rénovée: elle doit être l'instrument motivé et permanent de l'action du gouvernement. Cette fonction publique nationale redynamisée sera mieux articulée avec les échelons locaux.

La base de la nouvelle organisation administrative du pays sera constituée par les unités régionales (O.R.) qui auront des pouvoirs importants en matière de développement économique et social. Chaque région aura une responsabilité déterminante dans l'élaboration et l'exécution du Plan. Les O.R. seront dotées de prérogatives importantes en matière d'éducation et de sécurité. Elles ont pour vocation de réconcilier le citoyen avec l'État.

Le dernier élément nécessaire à un État démocratique rénové et rajeuni est une réforme du système judiciaire. Il est essentiel d'éliminer certaines pratiques néfastes et d'installer une autorité judiciaire indépendante.

Sur le plan économique et social

Le libéralisme débridé a montré ses limites au Liban. L'économie a suivi les hauts et les bas des bouleversements politiques. Tout en conservant tout son poids au secteur privé, et en encourageant l'esprit d'initiative typiquement libanais, il convient maintenant de renforcer les solidarités entre Libanais et de redéployer l'action des pouvoirs publics.

Le système éducatif libanais connaît, lui aussi, des problèmes liés à l'absence d'homogénéité des normes d'enseignement. La diversité des établissements scolaires est souhaitable, mais la qualité varie encore trop entre le public et le privé, en faveur de ce dernier. Là encore, une vision d'ensemble prospective est indispensable; elle incombera en particulier aux unités régionales. Celles-ci devront veiller au développement et à l'épanouissement intellectuel des élèves, ainsi qu'à une place importante pour la formation civique. Les universités devront à la fois être libérées de l'influence politique qui s'y manifeste et faire l'objet d'une plus grande décentralisation.

Dans le domaine purement économique, il faut relancer une planification active et incitative, tant au plan national qu'au plan régional. Cette décentralisation est aussi indispensable pour associer les habitants des unités régionales et faire bénéficier le Plan d'un large consensus. Un organisme interministériel doté de pouvoirs importants veillera à la bonne exécution du Plan et gèrera l'aide de l'extérieur, sans laquelle le Liban ne pourra réussir son programme de développement.

Les destructions dues à seize ans de conflit ont en effet coûté très cher au Liban et sont estimées à 30 milliards de dollars. Cependant, cette situation doit être l'occasion de reconstruire l'économie et les infrastructures d'une manière cohérente et de moderniser à une échelle qui serait autrement impossible. Un exemple de cette modernisation essentielle est celui des télécommunications, vitales pour un pays à vocation d'ouverture sur l'extérieur comme le Liban.

Mais il faut aussi repenser la gestion des ressources en eau (pour l'usage domestique, industriel, pour l'irrigation et la production d'énergie électrique).

De même, en ce qui concerne la production et la distribution d'électricité, des palliatifs à la pénurie actuelle doivent être trouvés rapidement pour accroître à la fois la puissance et la sécurité des centrales et le réseau de distribution. Enfin, dans le domaine des transports, le besoin d'entreprendre des travaux de reconstruction ou de développement est urgent. Il convient donc d'élaborer un programme important de construction et d'entretien.

Pour financer cette reconstruction et rebâtir une économie saine et solide, il est fondamental de restaurer les grands équilibres: stabiliser la livre libanaise, maîtriser l'inflation, réduire la dette nationale et parvenir progressivement au rééquilibrage de la balance des paiements.

La défense de la monnaie est essentielle; elle passe par une forte réduction du déficit budgétaire. Le système de taxation est donc à revoir afin d'optimiser les ressources du gouvernement.

En parallèle, une amélioration de la gestion de l'Etat et une privatisation sélective d'activités publiques per-

mettront d'accroître la marge de manoeuvre des autorités. La dette pourra ainsi être réduite, ce qui aura un effet positif sur la balance des paiements et la livre libanaise.

Mais il n'existe pas de solution miracle pour le Liban, et toutes ces mesures dépendent d'une aide financière importante de l'extérieur, aussi bien des Libanais émigrés que des États amis ou des organisations internationales. Là encore, politique et économie se mêlent; le Liban a été miné et ruiné par des ingérences extérieures; il y a aujourd'hui un véritable devoir moral de reconstruire ce qui a été détruit: les infrastructures et l'économie certes, mais aussi et surtout cette démocratie sui generis qui constituait la vocation du Liban. Le secteur de l'habitat, fortement atteint par les conflits, a aujourd'hui besoin d'une intervention gouvernementale urgente. Plusieurs centaines de milliers de logements ont été détruits ou endommagés lors des hostilités, sans parler des problèmes posés par les squatters. Un plan d'urgence doit être établi comportant une nouvelle loi sur les loyers et des aides aux plus démunis.

Les hostilités ont aussi infligé des dommages graves au secteur de la santé; aux établissements hospitaliers, en particulier. Un grand écart s'est également creusé entre les secteurs public et privé.- Les priorités aujourd'hui sont multiples: aider les handicapés; décentraliser les soins médicaux; créer un réseau de dispensaires; repenser le système des prestations médicales aux plus démunis et revaloriser le secteur de la santé aux yeux de la population.

Dédicaces

A ma mère, Geneviève Gemayel

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier tout particulièrement :

- l'équipe du Center for International Affairs (CFIA) de l'Université de Harvard, qui m'a apporté un soutien constant dans la préparation et la publication de cet ouvrage;
- les experts libanais de la Banque mondiale qui, à titre personnel, ont enrichi, par leur lecture et leurs suggestions constructives, cet ouvrage;
- d'autres experts (hauts fonctionnaires libanais, professeurs d'université, juristes, économistes..) qui ont contribué, à leur niveau, à la réflexion d'ensemble.



NOTE DE L'ÉDITEUR

Le président Amine Gemayel nous a demandé de verser les droits de cet ouvrage à un fonds de soutien aux étudiants libanais dans le besoin.

PREMIERE PARTIE : CONSTRUIRE LES INSTITUTIONS DE DEMAIN

RENOUVELER LE PACTE NATIONAL

La guerre qui a ravagé le Liban a détruit les structures sociales, économiques et politiques du pays. Elle a miné l'économie libanaise, l'une des plus compétitives de la région, réduit à néant les tentatives du Liban de se doter d'une infrastructure moderne et sapé les fondements de son développement économique. Sur un autre plan, aussi fondamental, et peut-être même plus puisqu'il faisait la spécificité libanaise, le pacte de coexistence, de convivialité et d'entente constructive entre les communautés a été ébranlé. Le nouveau politique du Liban passe par les fils du Liban. Ce sont eux, et la conception qu'ils ont de leur avenir dans une région tourmentée, qui font la richesse du pays. De ce fait, plus que les structures, c'est la culture sociale et politique des Libanais qui est importante. Elle est la base sur laquelle repose tout l'édifice de leurs institutions. En proposant une série de réformes pour le Liban à venir, nous avons ce souci constant de voir l'homme libanais renaître et reconduire le pacte de solidarité et d'unité qui lie les citoyens d'un même pays à leur culture, à leur État et à leur environnement.

Crise du pacte national ?

Le Liban d'avant la guerre reposait sur un rassemblement de communautés qui avaient décidé de nouer entre elles un Pacte national de coexistence. Le Pacte définissait ce cadre dans lequel se fixaient les relations de communauté à communauté et au sein duquel le pouvoir pouvait s'exercer.

Cadre national de regroupement de l'ensemble des familles spirituelles du Liban, cadre politique dictant aux institutions publiques leur finalité ultime de concertation et de gestion, le Pacte national, dans sa formulation de 1943, avait fait exister l'État indépendant et souverain du Liban, l'existence du Liban comme État libre avait été, de plus, voulue, à l'époque, par tous les États de la région et avait été reconnue par la Ligue des États arabes dont le Liban fut un membre fondateur. Toute la vie politique libanaise reposait dès lors sur l'idée d'une interaction enrichissante entre les communautés et sur la volonté, proclamée, respectée, mais non écrite, des confessions, de vivre en commun. Le Pacte n'était que l'une des formulations possibles de la coexistence. Il n'en était pas sa forme définitive, figée et achevée, mais l'un des moments du développement de la vie nationale libanaise.

Parce qu'il définissait les constantes de la vie politique libanaise, le Pacte national revêtait une importance capitale. Ces constantes, il est utile de le rappeler, étaient l'indépendance du Liban dans ses frontières, sa souveraineté sur son territoire, sans tutelle, ni patronage, et son "arabité", dimension fondamentale de son harmonieuse insertion dans son environnement naturel. Le Pacte national s'accompagnait de propositions de régulation du jeu politique. Toutes les communautés devaient être représentées aux différents niveaux du pouvoir et dans tous les rouages de l'Administration. Par souci de justice et d'équilibre, le Liban avait mis sur pied une formule de participation des communautés à la gestion de l'État et à la vie des institutions*.

Tel quel, le Pacte national de 1943 avait permis le développement et l'évolution du Liban politique. Il avait également favorisé l'instauration d'un climat de participation et de démocratie unique dans le monde arabe. Il avait surtout permis de voir s'établir un dialogue islamo-chrétien dans le respect et la tolérance. Ce dialogue, où les partenaires étaient égaux, avait contribué au rayonnement du Liban, à son orgueil discret et serein, à sa spécificité. En rappelant cela, nous ne voulons évidemment pas nous cacher les dysfonctionnements qui accompagnent tout système politique. Nous voulons simplement rappeler que le Liban avait pu, grâce à l'entente, établie sur des fondements clairs, se développer au service de ses fils et de sa région.

La guerre libanaise a démontré la fragilité du Pacte national; elle en a montré les limites. Au bout de tant d'années de guerre, on peut d'ailleurs se demander si le pacte national contenait les ferments de la déstabilisation ou si cette dernière est venue de l'extérieur.

Pour un regard pressé, il est tentant d'imputer la responsabilité de la violence au Pacte lui-même. Un examen plus réfléchi permet cependant de prendre la mesure des dangers, qui guettaient le Liban. Au moment où les régimes arabes furent ébranlés par la défaite de juin 1967, les masses palestiniennes, à la fois humiliées et galvanisées, démontrèrent leur force. Au Liban, aucune structure policière ni militaire ne pouvait faire face à cette marée. Les Palestiniens purent s'implanter progressivement dans le jeu national. Cette implantation était d'autant plus facile que leurs camps se trouvaient aux abords immédiats des villes. Petit à petit, le pays fut quadrillé par des organisations de plus en plus puissantes issues de la résistance palestinienne. Les régimes arabes, trop heureux de pouvoir prouver leur solidarité sans avoir à en subir le poids politique, encouragèrent les organisations de fedayins au Liban dont la stabilité fut désormais compromise. Israël luttant de son côté contre les organisations palestiniennes qui l'attaquaient à partir du Liban, c'est tout le pays qui échappa progressivement à l'autorité publique et s'enfonça dans la violence. Mais le conflit qui s'installait dépassait le cadre du seul Liban. Il concernait tous les pays arabes qui, ayant bâillonné chez eux les Palestiniens, leur souhaitaient, chez nous, toute liberté. Le Liban ne pouvait se muer en État autoritaire et policier. Il succomba devant la force et l'hypocrisie de ses frères arabes. Désormais, il dut se débattre seul

dans un maelström de difficultés, refusant d'être le bouc émissaire de l'incurie collective arabe... Jusqu'où pouvait aller le Liban dans son soutien à la cause palestinienne sans remettre en question sa sécurité et son existence ? Sur ce point, les Libanais se divisèrent. Certains pensaient que l'appui aux Palestiniens devait être total.

D'autres estimaient qu'il fallait s'en tenir à l'accord que l'OLP avait signé avec le Liban au Caire, en novembre 1969, et qui tentait d'organiser l'action palestinienne armée à partir du Liban, en lui imposant un cadre et des conditions d'action. Quoi qu'il en fût, le Pacte national lui-même n'était pas remis en question. Musulmans et chrétiens désiraient tous que vive le Liban. Les plus ardents partisans de la cause palestinienne pensaient pouvoir concilier l'existence d'une véritable souveraineté libanaise et la défense du droit des Palestiniens. Suprême illusion ! D'ailleurs, nombre de ceux qui avaient défendu l'accord du Caire, seront favorables en 1987 à son abrogation par le Parlement libanais. Mais, avant que la guerre n'éclate, personne ne parlait de partition, de fédération ou d'union avec tel ou tel pays de la région, même si beaucoup de Libanais avaient désiré faire évoluer le système politique.

Ainsi, le Liban se trouva-t-il au centre d'une crise dont l'enjeu n'était absolument pas le Pacte national. En revanche, si les problèmes posés par la montée en puissance des Palestiniens firent tâche d'huile, c'est à cause de la faible conscience civique des Libanais. Leur culture politique n'avait pu unifier les énergies dans un élan commun. Elle n'avait pas réussi depuis 1943 à créer un citoyen libanais adhérent sans réserve aux valeurs et aux institutions de l'État. C'est pourquoi, si la guerre ne peut être imputée au Pacte national lui-même, on peut cependant reprocher à juste titre à celui-ci de n'avoir pas été capable, tout au long des années où il a régi la vie politique du Liban, de susciter au sein de la population l'immunité nationale qui aurait empêché que les violences ne prennent un tour confessionnel et fractionnel.

C'est dans ce contexte que les institutions s'écroulèrent, en commençant par l'armée. Dès lors, chaque Libanais se replia sur son identité communautaire. Le Pacte national entra en crise. Il devait céder la place à une affirmation agressive de volontés sectaires, étrangères à la volonté nationale. L'invasion des forces étrangères aggrava encore le fossé qui se creusait entre les communautés. Idéologies contradictoires et thèses violemment opposées ne pouvaient que s'affronter dans un tel climat. C'est pourquoi, aujourd'hui, avant de penser à la réconciliation nationale et à la restauration de l'État, il faut s'atteler à une double tâche : repenser le Pacte national et construire une véritable citoyenneté.

En d'autres termes, il nous faut à présent proposer un nouvel accord entre Libanais qui tire la leçon des erreurs du passé et ouvre la voie à un avenir de stabilité.

Chapitre II

DOTER LE PAYS D'INSTITUTIONS EFFICACES

Élaborer une nouvelle constitution

Dans la nouvelle République libanaise, libérée de la rigidité du système confessionnel, le pouvoir sera démocratique. Tout le pouvoir appartiendra au peuple qui désignera ses représentants par le biais d'élections libres.

Un président de la République puissant doté de pouvoirs importants, qui incarnera l'État et sera le représentant de la nation dans ses composantes. Il sera élu pour cinq ans au suffrage universel direct et son mandat ne sera pas immédiatement renouvelable. Pour être élu, le président de la République devra obtenir la majorité des suffrages dans la moitié au moins des unités régionales.

Cette nouvelle stature du président de la République tranche à la fois avec celle que prévoyait la Constitution de 1926 dès l'origine et avec les amendements introduits à Taëf qui l'ont renouvelée. Dans la Constitution de 1926, le président de la République était doté normalement du pouvoir exécutif (article 17). Ce pouvoir, il ne l'exerçait en réalité qu'assorti du contreseing sur les décrets qu'il promulguait. Le président de la République, pour jouir d'un prestige attaché à sa position, n'était pas l'homme omnipotent tant dépeint et décrié par certains. Les amendements de Taëf ont, quant à eux, ôté tout pouvoir au président de la République, qui apparaît dès lors plus comme une autorité politique et morale de recours et d'arbitrage que comme un homme qui dirige l'exécutif de son pays. Entre une toute-puissance théorique, source de frictions, et une impuissance réelle, source de frustrations, il faut résolument, en collant à l'esprit du temps, faire du président un homme fort, et de la présidence une autorité respectée et efficiente.

L'élection du président de la République au suffrage universel lui donnera, dans le contexte libanais, une sta-

ture incontestable. Car la tendance dans les démocraties stables d'aujourd'hui est à un renforcement de l'exécutif. Cette tendance doit s'accompagner d'une plus grande participation du citoyen à la décision politique au niveau des Structures locales décentralisées. Mais pour que l'impulsion demeure ferme et déterminée, il faut que le peuple élise son président et lui donne les pouvoirs nécessaires pour assurer sa fonction. Aussi, le président de la République doit-il disposer de pouvoirs réels. Il est celui qui décide des grandes mutations politiques de l'État, il est le chef de la diplomatie et des armées. Il est le garant du fonctionnement de la démocratie libanaise aux caractéristiques spécifiques. C'est pourquoi il est non seulement le gardien suprême des institutions, mais il a aussi la charge morale de veiller au maintien et au développement de la coexistence libanaise. A cet égard, il devra notamment faire respecter les règles de juste répartition des charges publiques.

.Les contrepoids: Sénat et Chambre des députés. Face au président de la République, un Parlement avec deux chambres, toutes deux élues au suffrage universel, doit être institué. Une Chambre haute, le Sénat, sera élue au suffrage universel direct. Le Liban administratif sera réaménagé en " unités régionales " qui constitueront des collectivités territoriales de la République libanaise une et indivisible. Chacune de ces unités enverra au Sénat ses représentants élus. La fonction du Sénat sera d'être une Chambre de deuxième lecture, de réflexion et de sagesse. Il aura pour rôle de veiller à la permanence des grands équilibres libanais. Il se prononcera sur toutes les questions relatives aux lois organisant les libertés publiques, modifiant le statut des personnes, la loi électorale, les traités et les conventions internationales, l'état d'urgence, la mobilisation générale, la guerre et la planification, la révision constitutionnelle. L'accord du Sénat sera nécessaire pour la nomination des fonctionnaires de première catégorie. Les sénateurs seront élus pour six ans. Le Sénat sera renouvelable par tiers. Quant à la Chambre des députés, elle aura pour mission première d'incarner la volonté politique des Libanais. Elle votera les lois et investira le Gouvernement en lui accordant sa confiance. Une confiance qu'elle pourra lui retirer quand elle n'approuvera pas sa politique. Afin de briser la logique du confessionnalisme et de dégager les majorités politiques dont le pays a besoin, il faudra élire cette assemblée sur des listes nationales, au scrutin proportionnel fortement corrigé. En cas de conflit entre les pouvoirs, le président pourra dissoudre la Chambre des députés, mais il ne pourra utiliser cette arme deux fois dans la même année. La révision constitutionnelle sera votée par la Chambre des députés et le Sénat, réunis aux deux tiers des voix des membres composant les deux assemblées.

Le Gouvernement constituera ainsi le point de liaison entre les deux organes élus par le peuple. Il maîtrisera l'essentiel des pouvoirs de l'exécutif dans l'ordre interne, complétant ainsi le rôle du président, et appliquera la politique que l'accord entre le Parlement et le président aura dégagée. Par la maîtrise, partagée avec les parlementaires, de l'initiative des lois et par l'encadrement du travail législatif, il concourra à l'élaboration des lois votées par le Parlement.

D'autres institutions essentielles. Parce que le Liban se veut d'abord démocratie et État de droit, une Cour constitutionnelle sera créée, qui aura pour fonction de veiller à la conformité des lois à la Constitution. Elle sera un recours, ouvert aux citoyens libanais et aux autorités constituées, pour que s'exerce le droit à une interprétation et à une application correcte et juste de la loi.

Enfin un rôle consultatif sera confié à un Conseil économique et social, afin que toutes les forces de la nation, tous ses talents soient associées au redressement du pays.

De même sera mise sur pied une *Haute Cour*.

Les propositions d'amendement constitutionnel ont une fonction essentielle dans notre projet: elles ont pour but d'établir un pouvoir fort, respectueux en même temps des équilibres fondamentaux de la société libanaise. Telle est la différence majeure avec le système politique établi en 1926 et en 1943, La force du système nouveau viendra de celle de la présidence de la République. L'État sera donc gouverné, au lieu que, comme dans le système précédent, les nécessités de l'équilibre communautaire ne finissent par affaiblir le pouvoir exécutif.

Chapitre III

RESTAURER LA SOUVERAINETE

Protéger une indépendance

L'armée nationale est le pilier de notre indépendance et le garant de notre souveraineté. De même, elle doit être l'expression de la solidarité nationale sans laquelle elle ne constituerait pas un outil de défense du terri-

toire uni et efficace. C'est pourquoi la rénovation du Pacte national et une application sincère de ses stipulations sont la garantie de la solidité de l'armée.

L'une de mes premières initiatives, au début de mon mandat, fut de créer le " service du drapeau " (service militaire) et de restructurer les brigades de l'armée sur des bases nationales et non confessionnelles. Les affrontements de ces dernières années devaient tout remettre en cause. Aujourd'hui, il est possible de reprendre cet ancien projet qui avait connu un début de réussite.

Cependant, il faudrait être réaliste. A ce stade, notre armée ne pourra venir à bout du travail de sappe systématique entrepris contre elle, si elle n'est aidée dans le cadre de l'entreprise de restauration des institutions du pays. L'armée est trop fragile pour porter toute seule le lourd fardeau de la pacification du Liban, Dès lors, il est indispensable, dans cette étape cruciale, de recourir à la solidarité internationale et d'obtenir l'aide nécessaire de forces internationales, L'armée libanaise, épaulée dans sa mission, surtout dans des zones sensibles du pays où l'influence étrangère s'est fait sentir, pourra réussir sa tâche sans être soumise à des contraintes trop fortes.

A terme, il faudrait aussi, surtout si l'on prend en considération l'hypothèse d'une paix régionale, penser à prévoir, à côté du système classique du service militaire, un service civil où les jeunes auraient l'occasion de participer au développement socio-économique de leur pays, Une participation féminine devrait être prévue, ouvrant le service national à l' enrôlement d'une catégorie fondamentale de la population dont rien ne justifie la mise à l'écart dans l'entreprise d'édification de la nation de demain.

Cette solidarité internationale a été mise en oeuvre ces dernières années dans plus d'une région du monde et dans plus d'un pays qui, comme le Liban, aspiraient à la libération de leur territoire et à l'autodétermination. Pourquoi le Liban devrait-il nécessairement être privé de ce droit, lui qui a toujours été, et qui peut le redevenir, un exemple de démocratie et de tolérance au Moyen-Orient ?

Chapitre IV

MODERNISER L'ETAT

L'administration, outil essentiel dans la construction de l'État, est en même temps le reflet de la politique nationale et l'instrument de cette politique.

Après les longues années de guerre qui ont ravagé le Liban, l'administration n'a pas échappé à l'opération de sappe systématique qui a touché aussi bien les mentalités et les moeurs que les structures de l'édifice et le processus de développement,

Pour reconstruire l'État, il est indispensable de remettre sur pied cette administration, qui fit, à une certaine période, l'admiration des pays voisins, des experts libanais étant même sollicités pour aider d'autres pays à restructurer leur propre administration.

Il se révèle nécessaire de *repenser la fonction publique*, de l'adapter aux impératifs de la nouvelle conjoncture que connaît le pays.

Toute réforme de l'administration libanaise devra poursuivre les objectifs suivants :

- l'efficacité et la modernité ;
- la prise en considération des bouleversements psychologiques et matériels dus à la guerre ;
- le principe d'un État pour tous les Libanais, administré par tous les Libanais ;
- la libéralisation ;
- la décentralisation.

La nécessaire adaptation de la fonction publique

Décentralisation des services publics et déconcentration des pouvoirs publics, ainsi que de l'administration, devront éviter les dérapages qui conduiraient à une confessionnalisation à outrance. Mais une décentralisation fondée sur les unités régionales contribuera à pallier cette difficulté. Les fonctionnaires seront alors répartis entre le pouvoir central, les unités régionales et les municipalités.

L'administration centrale relèvera du pouvoir central. Ce dernier aura pour fonction générale d'assurer le bon fonctionnement des services administratifs communs, de la planification des besoins de l'État en matière de services publics, de la formation des fonctionnaires et du contrôle de tous les services administratifs, y compris ceux relevant des unités régionales.

Les unités régionales se chargeront de la gestion décentralisée et déconcentrée, de la planification régionale et des liens entre le citoyen et l'État.

Les municipalités, enfin, seront chargées de la gestion de services immédiats concernant la vie quotidienne du citoyen. Elles pourront se regrouper autour de projets, ponctuels et/ou à long terme, intéressant un en-

semble de municipalités.

Le pouvoir politique et national, qui gèrera l'administration centrale et sur laquelle il dètiendra un pouvoir de dècision et de contròle ètroit, continuera à gèrer ègalement tous les ministères actuels, sauf ceux qui devraient faire l'objet d'une privatisation partielle (Eau, Électricité, Télécommunications). Ils seront réorganisés et allègés. Pour une plus grande efficacité, le ministère du Plan sera reconstitué, et les offices et les administrations autonomes réintègrés dans les ministères respectifs auxquels ils doivent ètre rattachés. L'expérience a montré que cette formule est préférable à celle de la large autonomie dont bénéficiaient certaines administrations publiques qui échappaient à tout contròle.

En même temps, il convient de renforcer et d'élargir les prérogatives et l'immunité de certains organismes de gestion et de contròle tels que: la Fonction publique; l'Inspection centrale; le Conseil de discipline; la Cour des comptes; le Parquet financier.

D'autres organismes essentiels seront créés pour servir l'intérêt de l'État et de l'administration. Et notamment: un Institut national de l'administration publique (INAP) ; un Institut de l'emploi (ou Conseil de l'emploi).

Au Conseil de la fonction publique (CFP), il est essentiel de redonner, après l'avoir restructuré, la haute main sur la gestion de l'administration publique et le recrutement des agents de l'État. Cet organisme central, dont la vocation clairement réaffirmée sera la réorganisation de l'appareil ètatique, sera tout aussi bien concerné par l'appareil central que par l'administration locale à tous les niveaux.

Il aura pour tâche primordiale de veiller à la bonne marche de l'administration publique centrale, comme à celle des unités régionales. Il tiendra les dossiers des fonctionnaires, mettant en permanence à jour leurs fonctions, leur avancement et leur promotion. A cet effet, il serait utile de réviser les catégories de fonctions -de cinq, elles pourraient passer à huit, voire dix -afin de créer une plus grande émulation.

C'est le CFP qui aura le devoir essentiel de maintenir un équilibre au sein de l'administration publique, En effet, la disparition des garde-fous, établis par une répartition èquitable des postes publics entre les diverses communautés, pourrait avoir des conséquences très fâcheuses au plan national : le risque serait grand de voir se constituer des administrations à couleur confessionnelle unique, source d'injustices, d'inègalités dans l'immèdiat, mais ègalement d'explosion à plus ou moins long terme.

Le CFP devra donc ètudier des mécanismes qui auront pour tâche d'assurer une participation effective et harmonieuse des diverses composantes de la société libanaise à la bonne marche de l'administration. Il encouragera, par des textes souples, le recrutement par les administrations des unités régionales des agents locaux sur des bases d'èquité et d'efficacité. Il serait d'ailleurs opportun de créer au niveau de chaque unité régionale des bureaux locaux représentant le CFP.

- *L'Inspection centrale* devra ègalement ètre renforcée. Elle collaborera ètroitement avec le CFP en ayant accès à ses dossiers et à ses rapports. L'Inspection centrale devra ètre très vigilante et surtout rapide. Sa compétence s'ètendra à toute l'administration centrale, régionale ou municipale.
- *Le Conseil de discipline (tribunal administratif)* pourra, à la lumière du rapport de l'Inspection centrale (Je parquet administratif), prendre des sanctions immédiates de suspension à l' ègard des fonctionnaires ayant commis des fautes graves. Comme pour les autres organes de contròle, il pourra ètre fait appel de ses dècisions devant la Cour de cassation.

- *La Cour des comptes* verra ses attributions et son pouvoir renforcés. De même, il sera créé de toute urgence un Parquet financier, qui constituera une branche à part du Ministère public au niveau de la Cour d'appel. Ce parquet sera en ètroite relation avec l'Inspection centrale et la Cour des comptes, et il pourra tout aussi bien connaître des infractions fiscales et des fautes des agents de l'État ou des particuliers toutes les fois qu'un préjudice aura été constaté au regard des intérêts du Trésor public.

L'objectif, tant au plan du renforcement de la Cour des comptes que de la création du Parquet financier, est d'assurer une meilleure gestion des fonds publics et d'empêcher leur détournement à des fins de renforcement du pouvoir politique.

Par ailleurs, la situation exige que l'on crée des organes de formation des cadres de la fonction publique. Il existe au sein de la fonction publique un embryon d'Institut de formation (comme il en existe un pour les magistrats au sein du Conseil supérieur de la magistrature), mais il n'a pas été développé depuis sa création. Il est nécessaire aujourd'hui de combler cette lacune en créant un Institut national de l'administration publique.

L'Institut national de l'administration publique (INAP) est destiné à être une institution académique nationale libanaise, à caractère universitaire, ayant pour vocation de préparer les candidats à la fonction publique et de leur assurer la formation requise.

L'avantage de l'INAP, institut polyvalent, sera de regrouper en une seule grande école les trois instituts déjà existants ou prévus au niveau de la fonction publique, de la magistrature et des Affaires étrangères. L'INAP dispensera, lors des deux premiers cycles d'étude d'une année chacun. Une formation générale unique à tous les agents publics. Les deux années suivantes, l'INAP assurera la spécialisation des agents publics, selon les affectations éventuelles de chacun et selon les besoins de l'État. Cet organisme deviendra un centre de formation de premier plan et pourra rendre, comme par le passé, des services très appréciables aux pays de la région. Le diplôme délivré par l'INAP sera un diplôme universitaire qui portera la mention de la spécialisation effectuée: Administration, Magistrature. Affaires étrangères.

Il est de même urgent de créer un Institut de l'emploi. L'idée de cet institut avait été évoquée par Maurice Gemayel, ancien ministre du Plan, dans le cadre de ce qu'il avait appelé " la banque des cerveaux ", mais l'instabilité politique de l'époque avait empêché la mise sur pied de ce projet. Cet institut correspond parfaitement à la vocation du Liban qui a toujours contribué, par le biais de ses experts et de ses différentes compétences, au développement des pays de la région.

Cet institut aura deux objectifs :

- d'une part, recenser de façon permanente et évolutive les besoins en cadres de la nation et de la région du Moyen Orient ainsi qu'encourager les établissements scolaires et universitaires, publics et privés, à s'orienter selon ces besoins ;

- d'autre part, prendre en charge les jeunes diplômés, leur trouver des débouchés sur le territoire national ou à l'extérieur dans le cadre de traités de coopération avec les pays amis.

L'Institut devra suivre de très près l'évolution du marché de l'emploi au Liban et dans le monde, et aiguiller les cadres en conséquence. Cette fonction propre à l'Institut sera susceptible de freiner l'émigration des cerveaux, mais surtout de rester en contact permanent avec les jeunes cadres qui ont été obligés de s'expatrier.

En définitive, malgré toutes les vicissitudes qu'elle a connues, l'administration libanaise n'en aura pas moins joué un rôle positif. Depuis la création de l'État, elle a développé de véritables traditions administratives. Lorsque la guerre a éclaté et que le pays s'est morcelé, elle est restée unie et solidaire. La majorité des ministères ainsi que des services administratifs ont conservé leur unité et une certaine efficacité, rendant aux citoyens les services indispensables (eau, téléphone, électricité...). Elle a également constitué un frein sérieux et efficace face à toutes les velléités partitionnistes dans le pays. Et si l'on accorde aujourd'hui à ce secteur une telle importance, c'est parce qu'il peut servir de tremplin au développement national.

Même s'il est nécessaire de créer de nouveaux ministères, d'en aménager certains ou même d'en supprimer d'autres, l'infrastructure administrative reste disponible pour l'oeuvre de restructuration.

Il existe aujourd'hui 25 000 contractuels - c'est-à-dire trop - et 11000 fonctionnaires - c'est-à-dire pas assez. Les 25 000 contractuels ou journaliers ont été recrutés, le plus souvent, en infraction avec les normes et les règles de l'administration. Pour résoudre ce problème, il faudra, pendant une certaine période, pratiquer le principe des vases communicants contrôlés: offrir la possibilité aux contractuels et aux journaliers d'intégrer le cadre régulier de l'administration à condition de remplir les conditions requises et de suivre un stage de recyclage. Ils auront alors priorité à l'engagement. Il faudra aussi autoriser l'État à imposer des changements d'affectation à la lumière des besoins et des disponibilités. Certains départements connaissent une pléthore de fonctionnaires comme l'Éducation nationale, alors que d'autres souffrent d'un manque d'effectifs.

Une réévaluation du traitement des fonctionnaires doit avoir lieu au plus tôt, afin de l'aligner ou du moins de le rapprocher du niveau des salaires du secteur privé. Après les fluctuations monétaires qu'a connues le pays, il est indispensable d'assurer au fonctionnaire un niveau de vie décent.

Après avoir donné aux fonctionnaires les garanties auxquelles ils ont droit, il est normal d'exiger, en retour, qu'ils se conforment à une parfaite éthique. Pour lutter contre la corruption, une déclaration de biens devra être imposée dès la prise de fonction; la levée du secret bancaire en cas de doutes sérieux sur les agissements des fonctionnaires pourra être demandée. Cette décision sera prise par le Conseil de discipline (ou par le Parquet financier), à la demande de l'Inspection centrale.

Il est donc indispensable de redorer le blason de l'administration nationale libanaise et de lui donner tout l'appui matériel et moral indispensable à la réussite de sa mission et nécessaire au recrutement de personnes compétentes. Il faut également redonner aux fonctionnaires les moyens de faire leur métier loin des pres-

sions politiciennes. La politisation de l'administration d'un État, le passé l'a prouvé, est, en effet, un obstacle majeur à l'évolution de l'esprit civique et au développement même de l'État.

DEUXIEME PARTIE : VERS UNE POLITIQUE ECONOMIQUE PLUS COHERENTE

Chapitre I: PLANIFICATION ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

D'après les évaluations d'experts dont le sérieux n'est pas à vérifier, le coût de quinze années de conflit -en termes de destruction et de " manque à gagner " du PIE -dépasse largement les 30 milliards de dollars. C'est dire le tribut que notre pays a payé aux ingérences étrangères et à nos propres dissensions.

Mais il y a plus grave: les dissensions politico-militaires ont profondément ébranlé les bases de l'économie nationale. Un cercle vicieux politico-économique s'est enclenché qui s'est traduit par une crise de confiance, qui elle-même a aggravé la situation économique.

Les effets pervers témoins de ce processus cumulatif, ne manquent pas :

- chute de la richesse nationale (PIE par habitant) ; -hyper-inflation (100 % en 1990) ;
- gonflement de l'endettement public ;
- forte dépréciation de la monnaie ;
- réduction du pouvoir d'achat des ménages ;
- fuites des capitaux et d'un certain nombre de cadres
- arrêt de l'aide étrangère etc.

Les facteurs politiques et économiques étaient donc profondément imbriqués dans la crise qu'a traversée le Liban. Ils seront étroitement liés dans la reconstruction de l'avenir du pays.

Sans nouvelles règles du jeu politique, sans la fin des présences étrangères et la définition d'autorités légitimes pouvant incarner un État fort, la reconstruction économique du pays ne saurait être intense ni durable. L'adhésion des Libanais est indispensable au rétablissement de l'économie du Liban .c'est une évidence qu'il faut sans cesse méditer, Car cette adhésion sera politique et économique, ou ne sera pas, La solidarité ne se divise pas. Elle ne peut qu'être favorisée par le développement des liens politiques, économiques et sociaux entre les Libanais.

Un système politique rénové et efficace contribuera, à n'en pas douter, au développement économique. Il est générateur de confiance, il permet d'attirer les aides étrangères, il devrait être facteur d'unité nationale et de stabilité. A l'inverse, la reconstruction économique peut favoriser la rénovation politique.

Un développement bien orienté permet une croissance, et donc un partage des ressources plus facile, pour ne pas dire plus équitable. Une planification et un aménagement du territoire bien conçus, c'est-à-dire en étroite concertation avec les populations concernées et leurs représentants - notamment au sein des unités régionales -, sont aussi facteurs de diminution des tensions entre les différentes communautés. Une économie forte permet aussi de développer de nouvelles solidarités, notamment dans les domaines où les inégalités sont les plus criantes -en particulier l'éducation et l'habitat.

Pour ces raisons, il nous a paru indispensable de faire figurer dans ce document un volet économique et social. Au delà des déclarations d'intention qu'il contient, il nous a semblé souhaitable de donner les lignes directrices de la politique économique qui devrait -à notre sens - être suivie pour parvenir à ces objectifs.

S'il fallait définir d'un mot cette politique, c'est le terme d'équilibre qui conviendrait le mieux. Équilibre entre libéralisme et volontarisme, en premier lieu. Sans remettre le moins du monde en cause le rôle du secteur privé dans l'économie, il nous semble souhaitable de prévoir des correctifs au libre jeu des forces du marché.

- la planification et le rééquilibrage des pôles de développement du pays sont conçus comme des outils stratégiques de cohérence des prises de décision. Il s'agit d'optimiser le développement à moyen terme, sans être pour autant coercitif ;
- dans le domaine des infrastructures des politiques sectorielles, mais aussi de l'action sociale (habitat, santé...), il est essentiel d'insuffler davantage de volontarisme pour parvenir à une économie plus équilibrée, et donc plus stable ;

- en ce qui concerne la politique économique générale, l'orientation est fondamentalement libérale, avec les objectifs de réduction du déficit budgétaire et de rétablissement de la balance des paiements. Cela n'exclut nullement des privatisations quand elles se révèlent judicieuses et la libre fluctuation des cours de change; mais la monnaie est un indicateur, notamment de confiance, davantage qu'un moyen, voire même un objectif en soi.

Équilibre entre économie et social, en second lieu. Le Liban de demain ne sera pas comme celui d'hier. Il devra être moins individualiste et plus solidaire. Des politiques de lutte contre les inégalités devront être mises en oeuvre avec constance et détermination. C'est la condition nécessaire, mais pas forcément suffisante, pour que notre pays retrouve son unité. Cette solidarité se retrouvera en particulier dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'habitat où l'aide aux plus démunis sera essentielle.

Une planification indispensable

Les événements qui ont eu lieu au Liban durant ces quinze dernières années ont érodé l'autorité de l'État, paralysé l'appareil législatif, sérieusement ébranlé l'économie du pays. Mais si le secteur public s'est presque totalement effondré, en revanche, l'esprit d'entreprise du secteur privé et le libre cours des changes sont restés intacts.

Les efforts de l'État pour contribuer au redressement de l'économie ne sont pas nouveaux: en revanche, la coordination des efforts au sein d'un organisme unique ayant des pouvoirs d'arbitrage entre les projets et de régulation remonte à la création, en 1977, du Conseil du développement et de la reconstruction (COR), dont les pouvoirs avaient été renforcés en avril 1983. Mais les efforts de reconstruction, notamment le projet de 1983, avaient buté sur la détérioration des conditions de sécurité et la défaillance de l'assistance extérieure. Le Plan de développement avait ainsi été remplacé par des programmes annuels d'investissements publics financés essentiellement par les ressources de l'État.

Pendant ce temps, le secteur privé a réussi à garder un rôle moteur dans l'économie, et il a pu maintenir en grande partie son activité malgré les pertes subies: c'est grâce à sa vigilance et à son esprit d'initiative que l'effondrement économique total a pu être évité. Ce secteur garde donc plusieurs points forts :

- l'industrie qui a été atteinte, mais est toujours restée active. Elle a fait preuve de remarquables qualités d'adaptation face à une situation politique et de sécurité très instable. Elle contribue toujours à 25 à 30 % environ du PIB.
- l'agriculture, qui a commencé à remonter la pente: on estime que sa contribution au PIB est aujourd'hui de 15% environ.
- l'agriculture, qui a commencé à remonter la pente: on estime que sa contribution au PIB est aujourd'hui de 15% environ.

En revanche, l'une des pièces maîtresses du secteur privé a énormément souffert: le tourisme, pour des raisons évidentes.

Mais, aujourd'hui, la crise est manifeste. le rétablissement rapide de la stabilité du système économique n'est plus envisageable, les efforts de reconstruction du pays ne sont plus soutenus par l'assistance extérieure, et les indicateurs économiques sont tous au rouge (augmentation de la dette publique et du déficit de la balance des paiements, dépréciation de la livre libanaise et hausse vertigineuse de l'indice des prix).

La planification est néanmoins indispensable au Liban d'aujourd'hui, pour quatre raisons au moins :

- le niveau des destructions et la nécessité d'apporter une réponse globale et cohérente, militent en faveur d'un schéma directeur, clarifiant les objectifs, précisant les moyens à mettre en oeuvre et évaluant les coûts et les possibilités d'y faire face ;
- l'appui des bailleurs de fonds étrangers et le soutien de l'émigration libanaise seront d'autant plus importants qu'ils pourront juger de l'importance de l'effort et de la démarche rationnelle et progressive nécessaire pour la reconstruction du pays ;
- au-delà de la conjoncture et des aléas, il est essentiel pour un pays comme le Liban de se fixer un cap, et de s'y tenir au maximum, le tout sans rigidité, avec pragmatisme, mais avec les moyens d'accompagnement correspondants ;
- le "laisser-faire" qui se justifiait dans les années cinquante et jusqu'en 1975 ne peut plus continuer dans le contexte actuel. Il convient de mettre en place des gardes fous pour éviter les excès du système libéral. Ce que nous proposons ici n'est donc ni une économie contrôlée (au sens de " planifiée ") ni un libéralisme débridé. Il s'agit ni plus ni moins de restaurer la fonction de régulation de l'État.

Jusqu'à présent, la planification a rencontré un obstacle majeur: elle a été imposée au sommet de l'État et subie par les Libanais. Le risque est double de concentration géographique et de centralisation institution-

nelle. En effet, les opérations de développement ont souvent bénéficié en priorité à certaines régions, au détriment d'autres. La structure institutionnelle a, par ailleurs, éloigné le planificateur de son champ d'action, à savoir les régions à développer; de même, l'absence de relais régionaux n'a pas permis de suivre en permanence l'exécution du Plan et donc de faire les ajustements qui s'imposent.

Un plan contrôlé

La planification pour le développement ne peut pas être un exercice purement intellectuel ou technique. Il ne faut pas répéter l'erreur commise en 1962 où une période de deux ans avait été nécessaire pour l'approbation du Plan par le gouvernement, rendant ce dernier largement obsolète. Ce qui signifie que, même si les économistes, les ingénieurs et les techniciens prennent bien en considération les besoins réels des secteurs économiques, il convient d'associer l'autorité politique à la définition claire des objectifs de développement et à la sélection des moyens d'intervention.

D'autre part, la planification pour le développement reste incomplète sans une surveillance de la mise en oeuvre des recommandations du Plan. L'association de toutes les parties concernées est primordiale. Il faut un véritable pouvoir de contrôle sur les organismes d'exécution.

Sur le plan technique, les bénéfices de la planification pour le développement ne vont pas être immédiats. Il faut compter sur une certaine inertie au départ. De plus, il faudra de nombreux mois au moins pour rétablir une base statistique -absente depuis 1975 - qui puisse servir de fondement à une planification fiable.

Un plan décentralisé

La décentralisation de la planification doit être conçue de manière à y associer tous les bénéficiaires. L'organisme central chargé de définir la stratégie et les objectifs de développement sera un organisme interministériel et non un ministère. Cet organisme, sorte de nouveau CDR, devra jouer réellement le rôle de coordinateur, ne pas se substituer aux organismes publics et veiller aussi bien à l'exécution directe des projets importants qu'à la coordination de la mise en oeuvre des autres projets confiés aux organismes publics.

Dans chaque ministère, une direction de la planification aura pour rôle d'établir les plans de développement sectoriels et d'assurer la liaison avec l'organisme de planification central pour ce qui concerne la définition et la révision des objectifs de développement sectoriel.

Dans chaque unité régionale, la participation à la planification sera assurée par un Conseil de développement économique regroupant des représentants des secteurs privé et public. Leur rôle sera de discuter les plans de développement régionaux, formuler des propositions de développement, se prononcer sur les modifications apportées au plan de développement régional. A côté de ces conseils, des commissions consultatives sectorielles seront constituées afin de définir, au niveau de chaque région, les besoins de développement par secteur d'activité.

Les plans de développement, d'une durée de quatre ans, seront soumis à l'approbation de la Chambre des députés avant leur mise en application. Ainsi, ne seront-ils pas seulement l'outil politique d'un président de la République ou d'un gouvernement, mais de l'ensemble de la population.

Dans un premier temps, il s'agira de reconstruire les infrastructures et de programmer les aspects économiques, sociaux et administratifs de la reconstruction du pays, d'établir la législation relative à la régulation des activités économiques et au recouvrement des recettes de l'État. Ces lois pourront avoir un caractère exceptionnel et/ou provisoire jusqu'à ce que le premier plan de développement soit accompagné des mesures législatives qui les remplaceront.

Une politique d'aménagement du territoire

Malgré tous les efforts entrepris dans les années soixante et soixante-dix, Beyrouth et son environnement immédiat pèsent d'un poids croissant dans l'économie du pays. Quinze années de conflit n'ont fait que renforcer, en effet, la tendance: la destruction des infrastructures et la disparition des bailleurs de fonds internationaux n'ont pas permis de mettre en oeuvre une véritable politique d'aménagement du territoire, visant à rééquilibrer les pôles de développement du pays.

L'aménagement du territoire est cependant une nécessité pour assurer le développement équilibré de toutes les régions libanaises, en particulier celles dont les ressources naturelles sont limitées et la croissance démographique élevée. En effet, dans certaines zones, les terres agricoles sont abandonnées, les ressources en eau sont mal exploitées, l'énergie électrique fait défaut et l'activité économique est en plein déclin. Il est urgent de réagir. Le rééquilibrage économique du territoire est non seulement un ciment de l'unité nationale, mais également un moyen de contribuer à une croissance économique plus harmonieuse, car mieux répartie.

Autre frein à ce rééquilibrage, le taux de croissance démographique qui est très variable d'une région à une autre, avec un taux très fort dans les régions les plus pauvres- Faut-il alors développer les régions à forte natalité ou encourager la migration de la population des régions pauvres vers les régions développées ? Dans ce dernier cas, cette main-d'oeuvre salariée risque de vivre en marge des régions développées dans des ghettos semblables à ceux qui encerclent Beyrouth. Il faut également compter avec le fait que les Libanais, attirés par un profit rapide accentué par un individualisme poussé, risquent de rechigner à quitter les abords des grandes villes (essentiellement Beyrouth) pour les nouvelles régions à développer.

Enfin, cette analyse serait incomplète si l'on omettait d'y intégrer la structure multicommunautaire du Liban. Il n'est pas fortuit de trouver des communautés à majorité pauvre et d'autres à majorité riche, De même, les événements des quinze dernières années ont accentué les regroupements communautaires. Le retour aux régions d'origine ne sera pas facile. Nous ne plaidons pas ici l'impossibilité d'une telle politique, mais nous attirons l'attention sur l'inertie qui l'accompagnera au départ et donc sur la nécessité de la constance dans l'effort. D'ores et déjà, un certain nombre d'actions localisées peuvent être entreprises :

- la remise à jour, suivie de l'exécution du plan directeur de la région métropolitaine de la ville de Beyrouth (1983-1986), qui constituera le premier test de l'aménagement du territoire libanais ;
- le transfert de certaines activités économiques " évidentes " aux capitales régionales pour décongestionner

Beyrouth: certaines activités industrielles émigrant à Zahlé et à Tripoli, d'autres, commerciales, à Tripoli et à

Saïda. Ces actions peuvent prendre la forme de création de zones franches à Tripoli, à Zahlé et à Tyr, l'encouragement de l'industrialisation des produits agricoles à Zahlé et à Saïda.

Des actions d'accompagnement seront prévues: agrandissement des ports de Tripoli et de Saïda, aménagement et équipement des ports de pêche de Tyr, de Saïda et de Jbail, et des ports de plaisance de Jounieh et du Sarafand. Dans le même ordre d'idées, il serait nécessaire de réactiver le projet de développement intégré des villages pilotes conçu en 1988, mais qui n'a pas pu être poursuivi à cause de la dégradation de la situation politique. Ces opérations de développement intégré commenceront par une série de chefs-lieux des Caza au niveau des unités régionales et de certains villages à haute potentialité de développement, sélectionnés sur la base de la représentativité de leur région et d'une répartition régionale équitable. En tout état de cause, il faut être conscient de l'immense contrainte financière. Sans aide extérieure massive, sans un véritable plan Marshall, le Liban ne pourra certes pas exécuter les projets de reconstruction et de développement nécessaires.

Chapitre II: RESTAURER LES GRANDS EQUILIBRES

Plaider pour un plan de reconstruction et de développement du Liban, la définition d'objectifs à moyen terme et le concours de moyens - incitatifs ou coercitifs - ne signifie nullement instaurer une économie planifiée.

La planification libanaise est et restera souple.

Le secteur privé sera encouragé dans son dynamisme, et continuera comme par le passé à être le moteur de la croissance. Mais l'État se doit d'être plus rigoureux dans sa gestion et plus efficace dans ses interventions. C'est l'État moderne que nous appelons de nos vœux. Un État qui sache donner les grandes directions du développement économique, qui stimule sans se substituer, qui impulse sans être interventionniste.

L'État libanais doit être exemplaire, à plusieurs titres :

- en tant que symbole de la rénovation du pays, il doit montrer qu'il est capable à la fois de maîtriser davantage les grandes variables de l'économie nationale (inflation, taux de change, investissements, endettement...) et de se désengager de certaines tâches, non " régaliennes " ou " stratégiques ", et pour lesquelles le secteur privé ferait preuve d'une plus grande efficacité. Un vrai sens de l'évolution et de l'allocation optimale des ressources, telles sont les deux caractéristiques du futur État libanais ;

- en tant que rouage essentiel de l'économie du pays, Il doit essentiellement s'attacher à retrouver la confiance, tant de la population libanaise que des gouvernements étrangers. La rigueur dans la gestion des affaires de l'État est donc déterminante. Et la stabilisation de la monnaie, à la fois une manifestation de la confiance retrouvée et un instrument essentiel de politique économique.

La politique que nous préconisons accorde donc une importance primordiale à la défense de la livre liba-

naise. Pour ce faire, deux moyens seront principalement utilisés :

- une forte réduction du déficit budgétaire et, à terme, son élimination. La dette intérieure du Liban avoisine 1 600 milliards de livres et l'endettement vis-à-vis de l'étranger 300 millions de dollars. Les paiements au titre de la dette, même des seuls intérêts, vont considérablement gonfler dans les mois et les années à venir ;
- un solde positif de la balance des paiements dans un avenir proche, et son maintien par la suite. C'était la situation qui prévalait depuis l'indépendance jusqu'en 1978.

Ce rééquilibrage passe par le maintien de la paix civile et de la liberté des changes, Il devrait être favorisé par les transferts des Libanais installés dans les pays producteurs de pétrole en particulier, et par les bonnes perspectives de reprise des exportations. Il faudra néanmoins du temps.

Dans une première étape, l'important est de rétablir la confiance, de faire redémarrer la croissance et de parvenir à réaliser le premier objectif: la disparition progressive du déficit budgétaire.

Comment y parvenir ?

L'analyse qui suit ne prend pas en considération les crédits exceptionnels requis pour la reconstruction du pays, mais ceux correspondant au fonctionnement normal de l'État : dépenses liées aux traitements des fonctionnaires et dépenses d'intervention (éducation, armée, police, entretien, etc.).

On peut atteindre l'équilibre de ce budget courant en prenant comme base un ensemble de crédits de près d'un milliard de dollars. Dans cette optique, il est nécessaire de s'orienter dans quatre directions :

- rétablir des ressources normales ;
- créer une nouvelle assiette fiscale sans trop alourdir le système actuel: les particuliers et l'économie d'une manière générale ne le supporteraient pas ;
- pratiquer des coupes dans les dépenses gouvernementales improductives. Il s'agit autant de réduire les charges que de montrer l'exemple à la population ;
- améliorer l'utilisation des actifs de l'État dans les conditions définies par la loi et sans se départir d'une certaine prudence.

- *Accroître les recettes.* Dans le passé, l'État parvenait à tirer les deux tiers de ses ressources des droits indirects. notamment les droits de douane et les taxes sur l'essence et les tabacs, Les impôts directs - impôt sur le revenu, droits de succession - étaient perçus à des niveaux inappropriés, exception faite pour les salariés. Le système devra, en tout état de cause, être revu dans le sens d'une plus grande équité et d'une amélioration des rendements de l'impôt, le tout avec une collecte simplifiée.

Les exemples abondent :

- les importations (aujourd'hui l à 1,2 milliard de dollars par an) peuvent générer de 60 à 100 millions de dollars, en fonction du taux de taxation choisi ;
- la taxe sur les carburants (par exemple 2,5 dollars pour 20 litres) pourrait rapporter 150 millions de dollars par an ;
- une taxe sur le chiffre d'affaires, d'un niveau raisonnable (10-12%), permettrait la collecte de 60 à 80 millions de dollars chaque année ;
- les droits sur le tabac, avec un taux voisin de celui pratiqué par la plupart des économies développées qui équivaut à 15-20 % du rendement des taxes sur les carburants, induiraient 25 à 30 millions par an de recettes ;
- les taxes sur le foncier bâti, sur les transactions immobilières pourraient procurer d'autant plus de ressources que certaines opérations étaient suspendues au retour de la paix civile et ont été interrompues.

Toutes ces mesures pourraient rapporter chaque année plusieurs centaines de millions de dollars. Néanmoins, l'ensemble des recettes fiscales ne suffira pas à faire face à un budget tel que nous l'avons défini. Il convient donc d'améliorer la gestion de l'État.

Améliorer la gestion du secteur public.

Cette amélioration recouvre à la fois la gestion des actifs du pays (or, devises...) et le transfert au secteur privé de certaines activités en vue d'améliorer l'efficacité d'ensemble et de contribuer à la croissance économique.

Les avoirs du Liban sont essentiellement constitués par les réserves d'or et de devises détenues par la Banque centrale, auxquelles s'ajoute le portefeuille d'actifs immobiliers et d'actions de banques, acquis au Cours de ces dernières années par la Banque centrale dans le cadre d'opérations de sauvetage de banques mena-

cées de banqueroute. La valeur " faciale " des avoirs représente 500 millions de dollars dans un contexte économique très déprimé. En revanche, avec un retour à des conditions normales, ce chiffre peut facilement doubler.

En outre, au prix actuel de l'or, et avec un minimum de 500 millions de réserves liquides, le pays peut compter sur quatre milliards de dollars d'actifs à faire " travailler ". Ce qui signifie concrètement que l'or de la Banque centrale pourrait être vendu- le produit devenant légalement intouchable -, mais que les produits de cette somme investie en placements stables (en ECU par exemple) correspondraient à un revenu de plus de 400 millions de dollars par an.

Pour éviter toute mauvaise interprétation de cette démarche, on pourrait la faire non seulement cautionner, mais aussi prendre en charge (assistance + garantie) par la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international.

En ce qui concerne le reste des besoins en recettes du budget, il pourrait être couvert par la liquidation progressive d'actifs détenus par la Banque centrale en contrepartie de prêts déjà faits. Par exemple, le contrôle majoritaire qu'exerce la Banque centrale sur le Crédit Lyonnais, le BCP, T~1A et le MNB pourrait être abandonné compte tenu de la stabilité retrouvée du pays: cela rapporterait, pour ces seuls cas, 100 millions de dollars.

Par ailleurs, la confiance restaurée se traduirait par un retour des " libano-dollars ", ou devises détenues par les Libanais de l'étranger, ce qui améliorerait sensiblement, d'une manière ou d'une autre, les recettes de l'État.

Enfin, l'ensemble des actifs immobiliers -dont une partie significative peut être mise sur le marché - permettrait de constituer le premier fonds immobilier au Liban dont les actions seraient vendues au public. Là encore, cela suppose le maintien de la paix civile et surtout de nouvelles méthodes de management. Quoi qu'il en soit, c'est l'ensemble des participations et des actifs de l'État qui doit être inventorié et dont la gestion doit permettre des revenus bien supérieurs.

Le transfert partiel au privé d'un certain nombre d'activités dévolues au secteur public doit également être envisagé. Les trois domaines où pourraient se monter des opérations de privatisation sont essentiellement :

- la distribution de l'électricité ;
- le traitement et la distribution de l'eau ;
- le réseau téléphonique local (les communications internationales restant du domaine de l'État).

Dans ces trois cas, des sociétés d'économie mixte associeraient à l'État des actionnaires privés (individus, sociétés d'investissement).

En outre, les raffineries de Zahrani et de Tripoli, qui coûtent très cher à l'État, pourraient également être cédées à des actionnaires privés.

Dans le domaine de l'électricité, la cause principale du déficit de la compagnie Électricité du Liban est le prix du fuel nécessaire à la production de courant. Par ailleurs, nombre d'abonnés ne paient pas leurs factures, d'autant que l'approvisionnement en électricité est erratique et insuffisant pour les besoins mêmes des ménages, sans tenir compte des bureaux et des usines. Ainsi, certains habitants ont-ils installé des groupes électrogènes ou se sont-ils branchés sur des sources du voisinage, moyennant redevances.

Or il est certain que la plupart des agents économiques seraient disposés à payer le prix fort s'ils étaient assurés de la régularité de l'approvisionnement. En outre, la possibilité pour les usagers de devenir actionnaires de la société de distribution de l'électricité développerait leurs liens avec cette société. Cette privatisation serait partielle; l'État conserverait le contrôle de la production et la distribution serait assurée par une entité privée. Cette opération rapporterait des millions de dollars à l'État qui pourrait réduire partiellement sa dette et verrait ses coûts de fonctionnement allégés.

Les mêmes principes et dispositions pourraient être appliqués aux compagnies chargées de la distribution de l'eau et du téléphone local. Dans ces deux cas, comme pour l'électricité, il s'agit de domaines indispensables au bon fonctionnement de l'économie.

La revente au secteur privé ne devrait entraîner aucune détérioration du service ou perte quelconque, mais, au contraire, elle se traduirait par le renouveau du développement de chacun des secteurs. L'utilisation des revenus tirés des ventes -vraisemblablement 300 à 400 millions au total permettrait certainement de réduire l'endettement de l'État de 25 %. De plus, la majeure partie de l'argent qui s'investirait ainsi viendrait de l'étranger, ce qui évitera une ponction trop importante sur l'épargne totale.

Ces opérations de privatisation nécessitent un soin particulier dans l'établissement des prix proposés aux acquéreurs. L'évaluation de ces prix doit être opérée par un Haut Conseil dont la tâche consistera à déterminer le juste prix d'acquisition et à veiller au bon déroulement du processus, y compris la politique de facturation des nouveaux organismes.

Une des retombées les plus intéressantes de cette modification de structures est la réduction de taille de deux ministères de tutelle: le ministère de l'Électricité et des Ressources en eau et le ministère des Postes et Télécommunications. L'économie d'ensemble (au maximum 15 à 18 % des dépenses publiques) sera particulièrement importante. Les traitements et charges des fonctionnaires concernés disparaîtront et allégeront d'autant la charge du budget de l'État. D'une manière générale, les privatisations traduiront la volonté de l'État d'obtenir un fonctionnement de ses services plus efficace et moins coûteux.

Par tous ces moyens, le budget de l'État pourrait être rééquilibré et l'endettement très sensiblement réduit (de l'ordre de 200 millions de dollars par an pendant trois ans).

Les effets d'une telle politique seront également sensibles sur la balance des paiements et le niveau de la livre libanaise. Cependant, l'évolution de ces deux indicateurs sera liée essentiellement aux mouvements de capitaux à long terme: qui débiteront par le versement de 2 milliards de dollars au Fonds international pour la reconstruction du Liban. C'est la somme nécessaire à l'investissement initial pour commencer à reconstruire les infrastructures.

L'objectif est de parvenir à un remboursement de la dette intérieure au bout de quatre ans de période de croissance et de stabilité, avec un montant d'emprunts chaque année de deux milliards de dollars, niveau acceptable pour le pays et qui ne devrait pas affecter la stabilité de la monnaie.

La politique budgétaire à court terme et le développement des infrastructures à moyen et long termes devraient permettre de retrouver en 1995 le niveau de vie d'il y a vingt ans. C'est malheureusement le seul scénario réaliste auquel on peut s'attendre.

Chapitre III: RELANCER LES DYNAMIQUES SECTORIELLES

Au-delà de la politique économique générale, il convient de s'intéresser aux trois piliers de notre économie: l'agriculture, l'industrie et les services.

Ces piliers sont d'importance inégale. Pourtant, sous-estimer ou surévaluer le rôle de l'un ou de l'autre serait une erreur.

La structure économique de notre pays a fondamentalement changé pendant les années de guerre. Aujourd'hui, il ne faut négliger aucune voie de redressement.

L'agriculture, dont le poids est aujourd'hui plus important, doit être modernisée pour permettre à la fois de nourrir davantage le pays et d'être, dans le même temps, plus orientée vers l'extérieur sans que cela nuise à l'objectif d'une plus grande autosuffisance.

L'industrie a beaucoup souffert. Mais le dynamisme et le savoir-faire entrepreneurial des Libanais peuvent et doivent s'exprimer dans ce domaine comme dans d'autres.

La banque a longtemps été la force de l'économie libanaise, contribuant à développer l'image de Suisse du Proche Orient. Aujourd'hui, cependant, c'est aussi une faiblesse. Des pratiques malsaines se sont développées, des défaillances se sont fait jour, et la place financière de Beyrouth n'est pas loin d'être menacée par une crise de confiance. Pérenniser l'activité bancaire et la conforter passent certainement par un assainissement des structures.

Dans les trois secteurs d'activité de l'économie libanaise, il faut donc doser avec modération et pertinence le volontarisme et le "laisser-faire".

L'agriculture

Du fait du relief montagneux du Liban, 310000 hectares seulement -soit 30 % de la superficie -sont cultivables et seulement 275 000 sont cultivés, dont 17 000 irrigués.

Depuis 1973, la contribution de l'agriculture au PIB a progressé, de 9 à 15 % aujourd'hui, une partie de la main d'œuvre active s'étant repliée sur ce secteur, par suite du déclin des services.

Les années de conflit ont cependant pesé sur les exportations : 500 millions de livres libanaises de manque à gagner par an d'après des statistiques non officielles. Elles ont également nui au fonctionnement des institutions : le ministère de l'Agriculture est peu actif, le Plan Vert ne dispose ni des moyens ni des équipements pour s'acquitter de ses autres tâches, les autres offices (des céréales, des fruits, etc.) ne sont guère opérationnels. Seul l'Institut des recherches agronomiques s'efforce de maintenir son action en réalisant des projets de développement agricole avec l'aide de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agri-

culture (FAO).

Mais la structure du pays et les années de conflit ne sont pas les seuls facteurs qui limitent le développement de l'agriculture. D'autres contraintes existent, liées à la tradition :

- du fait du morcellement de la propriété, la plupart des exploitations agricoles ne sont pas ou peu viables ;
- les crédits à moyen et longs termes sont insuffisants ;
- l'infrastructure pour le développement de la pêche est totalement absente ;
- il n'existe pas de plan directeur des eaux qui permette d'entreprendre les grands projets de mobilisation des eaux, en particulier pour l'irrigation.

Il y a enfin les contraintes conjoncturelles récentes :

- les familles rurales sont de plus en plus pauvres et, de ce fait, elles n'ont plus les moyens d'investir pour le renouvellement et la modernisation des équipements et des installations agricoles ;
- le développement urbain anarchique se fait au détriment des terres à haute potentialité agricole ;
- des restrictions sont imposées sur les exportations libanaises par les pays voisins qui ne veulent pas que leurs marchés soient ouverts aux exportations clandestines d'Israël ;
- le conditionnement et l'emballage des produits agricoles libanais sont devenus incompatibles avec les normes internationales en l'absence d'équipements modernes et de moyens financiers adéquats ;
- certaines régions à haute potentialité agricole ont été abandonnées à cause des événements (Damour, Kham, d'autre-; sont perdues au profit des cultures prohibées (plantes susceptibles d'être transformées en stupéfiants).

La relance de l'agriculture passe essentiellement par la relance des projets en sommeil et le réveil de l'administration. Il faut en particulier :

- réorganiser et moderniser les projets d'irrigation en cours d'exploitation (au Sud. à Quasmieh, et les petits projets d'irrigation dans la montagne, à Minieh et au Akkar) ;
- mettre sur pied une politique d'exportation et d'importation des produits agricoles afin de satisfaire les besoins du marché local, et réorienter la production vers des produits à plus haut rendement financier ;
- stimuler les activités de l'organisme de crédit aux agriculteurs et favoriser les activités de distribution à des prix largement subventionnés des plants fruitiers et des semences sélectionnées ;
- établir un plan à long terme de développement agricole qui prévoit l'extension de la superficie agricole, l'amélioration de la qualité de la production et des mécanismes de commercialisation et d'industrialisation des produits.

L'Industrie

Les années de conflit ont pesé très lourdement sur le secteur industriel :

- déjà, en 1985, selon le recensement, 60 % des établissements industriels avaient été partiellement ou complètement détruits, les autres connaissant des difficultés financières et une baisse de production ;
- d'une grande partie de la main-d'oeuvre spécialisée a quitté le pays, remplacée par une main-d'oeuvre moins chère et moins qualifiée ;
- les charges de production sont devenues très importantes du fait de l'inflation des salaires, mais aussi des fréquentes coupures d'électricité, des taxes illégales imposées à une certaine époque par les milices, et du manque de matières premières ;
- une partie des exportations vers les pays arabes du Golfe a été frappée d'interdit à cause de la politique d'import-export adoptée par certains établissements industriels pour faire face à la crise (commerce avec Israël) ;
- la prolifération des ports illégaux a encouragé les importations illicites, limitant ainsi la compétitivité de la production locale.

Une lueur néanmoins dans ce tableau très sombre la Chute de la livre libanaise adonné une bouffée d'oxygène à la production, notamment dans les secteurs de l'alimentaire, du textile, du matériel électrique, du

conditionnement et de l'emballage, de la tannerie et des chaussures, De fait, les exportations industrielles ont crû dans des proportions encore plus impressionnantes et représentent aujourd'hui, en raison du déclin des services, près des deux tiers des recettes d'exportation contre moins d'un quart avant le début du conflit .

Le gouvernement a toujours joué un rôle catalyseur, encourageant l'industrie qui, malgré les difficultés, a su faire preuve de dynamisme et a profité des facilités offertes par un secteur bancaire très développé. Ainsi, durant les dernières années des événements, à travers le CDR et la Banque de développement industriel et touristique, a-t-on offert aux industries des facilités de crédit à faible taux d'intérêt pour aider à la reconstruction de leurs établissements et au renouvellement de leurs équipements.

Il faut maintenant passer à l'étape suivante: le développement de l'industrie à long terme Suppose un plan de développement économique global. Un plan de développement sectoriel est une nécessité pour pouvoir définir la taille des établissements, les domaines d'action et la recherche de nouvelles industries en fonction des besoins des marchés local et extérieur.

L'État devra inciter le secteur privé à investir dans les domaines définis par les plans de développement. Pour que l'État remplisse pleinement son rôle de régulateur de l'initiative privée libre, il faut :

- restructurer le cadre et renforcer les moyens de la Banque de développement industriel. Ses tâches prioritaires : aider à la reprise des activités des établissements fermés, mais non détruits, et à leur modernisation.
- procéder par étapes à la création effective des zones industrielles prévues et de certaines zones franches. L'installation des entreprises y sera favorisée, notamment par l'action de crédits à moyen et long terme à taux bonifié ;
- établir un plan de développement industriel, et proposer des mesures de politique fiscale, douanière et de protection largement incitatives et efficaces ;
- sensibiliser les industriels étrangers à l'intérêt de sous traiter une partie de leur production au Liban: main-d'oeuvre locale bon marché, coût réduit de l'énergie et position géographique privilégiée ;
- renforcer la capacité et améliorer la qualité de l'enseignement technique et professionnel en étroite collaboration avec les industriels afin d'évaluer les besoins et d'optimiser les usages de la " banque des cerveaux ".

La Banque

Jusqu'au début de la guerre, au milieu des années soixante dix, le Liban était une des places bancaires les plus réputées au Moyen-Orient. La Banque centrale a pu, au plus fort de la tourmente, garder le contrôle des banques, maintenir la couverture en devises de la livre libanaise, préserver la couverture en or et, par ailleurs, financer le déficit du budget du gouvernement. Aujourd'hui, si globalement le système bancaire a survécu, si la confiance s'est maintenue, la détérioration de la situation économique, les défaillances de certains établissements et le soutien constant de la Banque centrale à plusieurs banques témoignent de problèmes sérieux nécessitant une réponse en profondeur des autorités responsables. La Banque centrale en effet, du fait du caractère limité des ressources, pourrait ne plus être à même de faire face à des défaillances importantes. Une crise du système risque de se produire à partir du moment où les déposants éprouveront des craintes de pertes sur leurs comptes, ce qui entraînera des retraits massifs et des fuites de capitaux. L'incertitude ainsi générée induit souvent une hausse des taux d'intérêt réel, rend plus coûteuses les transactions et peut même altérer sérieusement les processus de paiements. En l'absence de réaction, cette crise de confiance générerait même des dysfonctionnements graves dans l'allocation des ressources.

Pour éviter cela, le gouvernement libanais se doit de réorganiser le système bancaire, de manière à entretenir la confiance des clients. De surcroît, un système sain et solide est à la base de la reconstruction du pays: il faut à la fois restructurer le tissu des entreprises, assurer efficacement bon nombre de prestations financières, renforcer la mobilité des capitaux et améliorer l'intégration dans les marchés internationaux.

Les problèmes que rencontrent actuellement les banques libanaises tiennent à des facteurs micro-économiques - notamment les erreurs de gestion de certains établissements - et macro-économiques: fluctuations des prix relatifs, crise économique ou autres facteurs exogènes. Les banquiers, comme les responsables politiques, ont développé une " myopie du désastre ", face à la menace d'une crise du système bancaire; beaucoup d'entre eux n'ont procédé qu'à un traitement superficiel des problèmes, en persistant dans les mauvais risques de crédit, en immobilisant des pertes et en cachant des risques et des pertes tant au grand public qu'aux autorités de tutelle. Les problèmes ont été aggravés par l'absence de renforcement de la

réglementation du marché. A cet égard, quand les difficultés ont commencé à apparaître, les autorités de tutelle ont eu peur de prendre le problème à bras-le-corps à cause de l'importance du coût budgétaire, de la sensibilité politique des enjeux et aussi des mentalités "bureaucratiques" : on espérait, sans trop y croire, que la question se résoudrait d'elle-même.

Jusqu'à présent, les autorités se sont -à quelques exceptions près -gardées de modifier les règles de fonctionnement du système bancaire; leur refus de réguler le: marché a même permis aux banques en difficulté de contrevenir aux lois; elles ont ainsi misé sur le temps, la fin de la guerre et la reprise économique pour résoudre les problèmes. Tout n'a fait, en réalité, que rendre plus difficile la gestion macroéconomique du pays et que ralentir le processus de reprise.

Aujourd'hui, les problèmes auxquels doit faire face le système bancaire sont nombreux: sous-capitalisation, problèmes de prêts, taux d'intérêt élevés, spéculation sur les devises, coûts importants d'intermédiation, manque de qualifications et erreurs de gestion.

Les banques ont dû ouvrir de nouvelles agences, ce qui a pesé sur leurs coûts. La chute de la livre a obéré leur rentabilité et leur efficacité. Elles ont dû accroître les taux d'intérêt sur les dépôts pour tenir compte du financement du déficit budgétaire et attirer les capitaux. Le départ à l'étranger de beaucoup de cadres qualifiés a affaibli le pouvoir de prise de décision de certaines banques. Certains banquiers se sont engagés dans des pratiques illégales, comme le crédit à l'intérieur de l'établissement à des directeurs ou à des membres du conseil d'administration, en contravention avec l'article 152 du Code du crédit. La réglementation n'ayant pas été rendue plus contraignante, la situation n'a fait qu'empirer. La dépréciation de la livre et l'inflation qui en a résulté ont réduit la portée des pertes sur les prêts des banques.

Néanmoins, eu égard au grand nombre d'agences bancaires, et vu le niveau d'activité économique ainsi que les problèmes déjà cités, bon nombre d'établissements ne sont plus viables.

En outre, la politique menée par les autorités monétaires et de tutelle des banques à l'égard des établissements en difficulté a eu des effets pervers: en finançant l'octroi de liquidités supplémentaires par l'achat des biens immobiliers (avec possibilité pour les vendeurs de les racheter dans une période de deux ans) à des actionnaires ou des tierces parties, on n'a rien résolu et l'on a créé d'autres problèmes.

Aujourd'hui, les autorités devraient, en guise de première étape, faire réaliser par des spécialistes un audit approfondi du système bancaire, destiné à mesurer les pertes et à identifier les problèmes et les faiblesses.

La Banque centrale devrait également entreprendre des actions énergiques pour empêcher les banques de continuer leurs pratiques malsaines. L'accent serait ainsi mis sur l'importance des règles prudentielles, sur la mise en oeuvre effective des mesures réglementaires, les conditions requises à l'entrée dans la profession, la réglementation contre les délits d'initié, les prêts liés à la concentration de la propriété, ainsi que l'amélioration des règles de fonctionnement et de restructuration des banques.

Les autorités de tutelle devraient également s'intéresser aux filiales et aux succursales de banques libanaises à l'étranger, qui se sont beaucoup développées. La coopération avec les autorités nationales qui accueillent ces établissements devrait être renforcée.

Enfin, la réglementation doit s'adapter au progrès technologique et à l'innovation dans les services bancaires.

Il convient, en tout état de cause, de souligner que la meilleure réglementation est sans intérêt si elle n'est pas applicable.

Au plan international, la communauté bancaire, depuis près de cinq ans, a modifié ses critères, en particulier pour les obligations de fonds propres, en liaison avec les recommandations du comité de Basle (ratios Cooke, notamment). La Banque centrale du Liban devrait adopter ces principes. Cela nécessiterait de faire la distinction entre le capital de base et le capital secondaire (qui pourrait inclure la réévaluation des immobilisations) et un plafond mis à ce dernier, ne devant pas dépasser 50 % du total. Les actifs et les éléments hors bilan (passif exigible) devraient être classés en différentes catégories, avec, à chaque fois, des coefficients de risques, tels que définis par des autorités de tutelle, et un ratio de capitalisation minimal.

De fait, de nombreuses banques libanaises ne pourraient se plier à ces nouvelles exigences. La Banque centrale, dans cette optique, devra identifier les banques capables de résoudre leurs problèmes et d'atteindre les objectifs fixés, sans soutien extérieur ou avec une aide limitée, et prévoir une période de transition de deux ou trois ans, avec des objectifs rigoureux et clairement définis. Les banques se révélant non viables devront être restructurées, sous peine de dépôt de bilan. A cet égard, une institution spécialisée serait chargée de traiter les banques en difficulté, avec des moyens appropriés. Cette institution se verrait transférer la

propriété des établissements considérés, à charge pour elle de les réorganiser et de les revendre à des investisseurs privés dans un délai raisonnable (un à deux ans maximum). Si le coût de la restructuration se révèle supérieur à celui de la liquidation et de l'indemnisation des déposants, alors le dépôt de bilan sera prononcé. Il n'y a pas de solution idéale en matière de restructuration bancaire. L'environnement légal, social et politique est déterminant. Mais, en dehors de celui-ci, deux options sont possibles :

- laisser les créances douteuses (prêts non exécutés) dans les livres des banques, forcer les banques à réorganiser les mauvais prêts, ou envisager une défalcation et recapitaliser les banques quand c'est nécessaire ;
- sortir ces créances des livres, et les remplacer par des rentes sur l'État. Il existe dans ce cas deux voies :
 - rassembler les créances douteuses dans un fonds spécial, géré par des spécialistes du redressement et qui récupéreront si possible ces créances et opéreront les fusions, ventes, liquidations nécessaires de sociétés ou de banques ;laisser ces créances en bas de bilan des banques, qui agiront comme représentants du gouvernement pour les récupérer.

Une troisième possibilité serait de transformer la dette des banques en capital des sociétés (debt equity swap), Cette procédure aiderait les sociétés viables, mais fortement endettées. Cependant, les autorités de tutelle devraient définir les règles d'une telle activité et veiller à leur application.

Afin d'encourager les banques à accroître leurs liquidités, il faut leur donner la possibilité de se protéger contre les dévaluations de la livre libanaise. Une partie de leur capital additionnel pourrait ainsi, par exemple, être libellée en devises. Bien évidemment, une limite serait mise à la part du capital concerné. De plus, des garde-fous seraient mis en place pour empêcher les banques d'utiliser cette part en devises à des fins spéculatives.

Enfin, d'autres institutions financières devraient voir leur activité développée mais aussi régulée: les sociétés d'investissement, de leasing, les fonds de retraites, les compagnies d'assurances...

Les nouveaux instruments financiers disponibles sur le marché nécessiteraient également de nouvelles règles, en particulier dans les rapports avec la Banque centrale, leur comptabilité et les ratios de capitalisation. Mais, là encore, la réglementation n'est qu'un aspect des choses; en particulier, une formation adéquate, ainsi que le recours à des expatriés pour des savoir-faire pointus seraient indispensables.

Chapitre IV: UNE VERITABLE POLITIQUE DES INFRASTRUCTURES

Après quinze années de conflit, les infrastructures du Liban ont été très largement mises à mal. Au pire, les bombardements, les combats ont ravagé bon nombre d'équipements. Moyens de transport et de communication, ouvrages d'art, bâtiments, installations diverses: toutes ces infrastructures ont -à des degrés variables mais pratiquement sans exception -souffert des destructions. Les dégâts sont immenses. Au mieux -si l'on peut dire- les quelques secteurs qui ont été épargnés par le conflit ont dû affronter d'autres maux: le manque d'entretien et l'obsolescence. L'absence de moyens financiers suffisants, la difficulté à obtenir les pièces ou les équipements indispensables et le départ à l'étranger des personnes qualifiées qui auraient pu éviter une trop grande dégradation ont été les causes de la détérioration des infrastructures.

Aujourd'hui donc, il faut reconstruire. Sans vision d'ensemble, puisque le diagnostic, l'évaluation précise de ce qui existe font défaut. Pas de statistiques encore vraiment fiables, pas d'études techniques suffisamment poussées (en attendant les conclusions de l'étude réalisée par la société américaine Bechtel, à la demande du gouvernement actuel), pas de vision d'ensemble - même au niveau d'un secteur d'activité - par le biais de schéma directeur. Il faut tout reprendre, tout réanalyser, tout réapprendre.

Notre propos n'est pas ici de nous substituer aux planificateurs ; à chacun son métier, mais le politique peut et doit dégager les priorités. Des entretiens avec divers experts et responsables libanais, il ressort que l'accent doit être mis, en première urgence, sur trois grands domaines :

- l'électricité et l'eau, pour subvenir aux besoins immédiats ;
- les transports et les télécommunications, pour désenclaver le pays, tant au plan local qu'international ;
- la reconstruction du centre-ville de Beyrouth pour redonner à la capitale libanaise sa fonction essentielle dans le développement du pays.

L'électricité et l'eau: des besoins importants

Dans le secteur de la production et de la distribution d'électricité, le Liban souffre aujourd'hui de trois handicaps majeurs :

- les importants dommages causés par les conflits successifs aux infrastructures (pylônes, câbles, sous-stations...);
- le développement des branchements illicites, lié à la désagrégation générale du pays et aux possibilités de contrôle d'Électricité du Liban (EDL), a amené la consommation d'électricité à augmenter d'autant, mais les recettes nécessaires aux investissements de capacité ou de production ont été largement amputées; aujourd'hui, EDL ne collecte que le tiers de ce qu'elle devrait, et elle est au bord de la faillite ;
- le retard manifeste dans les programmes d'accroissement de capacité. La distribution d'électricité, nerf de l'activité économique, est sujette à de nombreux aléas. Et le renforcement des unités existantes (qui nécessite en moyenne deux ans) ou la construction de nouvelles centrales (cinq ans) posent certains problèmes qui sont loin d'être résolus.

Si la situation, préoccupante aujourd'hui, ne fait pas l'objet d'un programme volontariste, elle risque de devenir catastrophique demain. D'autant que la consommation continue à croître à un rythme rapide de près de 15 % par an.

Un programme énergétique à moyen-long terme passe par :

- la construction de nouvelles unités destinées à augmenter la puissance installée des centrales de Zouk et de Jieh :
- la modernisation des équipements de sécurité et de contrôle du réseau, pour améliorer la productivité, la rentabilité et la qualité des services rendus ;
- un plan d'investissement à long terme et un programme soutenu de formation des techniciens. Dans ces deux domaines, l'aide étrangère sera indispensable :
- l'élaboration d'un plan de développement moyen-long terme pour disposer d'une visibilité suffisante des besoins énergétiques du pays ;
- une réflexion en profondeur sur la faisabilité de la privatisation des services, avec mise en place de garde-fous pour éviter un dérapage des tarifs.

De leur côté, les ressources en eau doivent faire l'objet d'une véritable gestion, dans l'intérêt des agriculteurs, mais aussi des industries et des ménages. A l'heure actuelle, les organismes en charge de la distribution et du traitement de l'eau ont une vue très éclatée des problèmes : pertes dans les réseaux, pollutions diverses, vétusté des équipements, formation du personnel insuffisante...

Il convient désormais d'avoir une plus grande cohérence, et de planifier l'utilisation de ce bien extrêmement précieux qu'est l'eau dans notre pays. Le tout en intégrant les contraintes d'ordre international, comme celle pesant sur les eaux du Assi ou des affluents du Litani.

Les grandes lignes d'un programme de valorisation de nos ressources en eau seraient, dans cette optique :

- la mise en place d'offices régionaux de l'eau, au niveau de chaque unité régionale ;
- la modernisation et le développement des réseaux de distribution ;
- la sensibilisation à tous les niveaux sur l'importance de la lutte contre la pollution ;
- la valorisation des ressources en eaux souterraines, désormais considérées comme bien collectif ;
- l'analyse des possibilités de privatisation des organismes de traitement et de distribution de l'eau, sur le modèle des concessions en France ou en Grande- Bretagne.

Les transports et les télécommunications: préparer l'avenir

Parce que le Liban a toujours été un pays ouvert sur l'extérieur, et qu'un des axes de notre nouvelle politique économique est de réduire les inégalités régionales, transports et télécommunications sont des programmes d'action prioritaires.

Les transports constituent un des moyens de développer les échanges de toute nature (personnes et marchandises), et donc de contribuer à l'unité du pays. Ils sont un vecteur de croissance économique, en tant que facteur permissif, et d'aménagement du territoire.

Outre les reconstructions d'infrastructures évidentes, les principes directeurs d'une politique des transports seront les suivants :

- développer le réseau routier reliant les pôles secondaires de développement, tels que définis par le Plan en concertation étroite avec les responsables d'unités régionales ;

- intensifier l'essor des transports en commun (bus), en s'appuyant sur des sociétés privées, mais avec des incitations puissantes de l'État (subventions, dégrèvements fiscaux...) pour décongestionner les villes et améliorer les liaisons entre Beyrouth et les capitales régionales et les villes de moindre importance.

Une aide personnalisée aux plus démunis sera également étudiée et mise en oeuvre pour permettre le développement de la libre circulation des hommes et du " droit au transport ", en procédant à l'intégration par les transports du Liban dans son environnement régional, par le biais des travaux de :

- modernisation de l'aéroport de Beyrouth et équipement des aéroports de Koleyat et de Rayak ;
- construction progressive de voies rapides reliant Beyrouth aux grandes villes de la région.

S'agissant de télécommunications, si l'on veut redonner à notre pays son rôle de plaque tournante -et c'est notre voeu et celui de tous les acteurs de la vie économique libanaise, qu'ils soient au Liban ou à l'étranger - les communications, en particulier internationales, sont essentielles.

Il s'agit de renouer avec la tradition: entre 1983 et 1988, 170000 lignes de téléphone nouvelles avaient été installées, malgré les conditions de sécurité très difficiles qui prévalaient alors. En effet, les déplacements de populations ont entraîné des congestions de trafic téléphonique dans les régions de refuge, et les liaisons internationales avaient été réduites par la destruction ou la disparition des équipements de certaines stations (Arbanieh, Jouret-el-Ballout ...) et par la vétusté des liaisons par câble.

Les grands axes d'une politique active de télécommunications seront au nombre de quatre :

- diversification et modernisation des moyens de communication internationale: câble à fibres optiques vers

l'Europe, construction d'une nouvelle station terrienne, rééquipement des anciennes stations ;

- accroissement de la capacité de la téléphonie intérieure à 500000 lignes, et développement de la téléphonie rurale;

- modernisation de la gestion des télécommunications (centre de facturation électronique, développement du

prélèvement automatique ...);

- transfert, dès que la situation le permettra, au secteur privé de la gestion de ce secteur, avec les garanties nécessaires pour le maintien d'un service public et de prix raisonnables.

La reconstruction de Beyrouth

Durant la guerre, le centre-ville de Beyrouth fut totalement détruit. Jadis, c'est là que se rencontraient les Libanais de toutes confessions et, qu'à l'occasion des échanges économiques, étaient assurés les contacts humains de coopération et de convivialité. C'est dire que la reconstruction du centre-ville, tâche gigantesque, n'est pas seulement une entreprise économique et de réaménagement urbain, elle est aussi une entreprise symbolique qui restituera à Beyrouth et au Liban son centre nerveux et son âme.

La reconstruction de Beyrouth devra reposer sur quelques principes bien établis.

D'abord, une claire distinction de ce qui revient à l'État et de ce qui revient à l'entreprise privée dans la reconstruction. Ainsi seront confiés au secteur public les travaux essentiels d'infrastructure : réseau routier, métro, téléphone, électricité, eau, égouts. ... Une grande partie de ces travaux sera financée par des protocoles financiers requérant la garantie de l'État, mais aussi par la vente de terrains gagnés dans le cadre des remblais sur la mer.

Quant au secteur privé, moteur et base de l'économie libanaise. il devra jouer un rôle fondamental, direct et massif, dans l'entreprise de reconstruction. Dans ce cadre, on encouragera la reconstruction du centre-ville en fonction des différents secteurs et des souks qu'ils connaissent. Ainsi, chacun des secteurs, chacune des corporations prendront en charge, dans le cadre du plan directeur établi par l'État, la reconstruction du centre-ville. Le financement de cette reconstruction sera assuré par le secteur bancaire libanais et par les sources de financement international.

Il faudra aussi préserver dans la reconstruction du centre ville le cachet et l'âme qui faisaient de cette zone urbaine un lieu de rencontre et d'échanges vivants. Les lieux de la mémoire (mosquées, églises, notamment byzantines) seront préservés et restaurés. De même qu'il faudra, comme la loi libanaise le prévoit, faire toute sa place à la recherche archéologique. A l'occasion des travaux de reconstruction, des fouilles devront être menées à bien et le patrimoine de la ville et de la nation mis au jour, restauré et conservé.

Dans le cadre de la reconstruction de la ville, des exonérations de taxes, des réductions d'impôts seront autant d'éléments incitateurs du renouveau urbain de Beyrouth.

Chapitre V: DEVELOPPER LES SOLIDARITES

Le Liban a été largement victime, dans le passé, de l'absence de solidarité entre les différentes catégories de population. Le cloisonnement entre les communautés, l'absence d'aide réelle aux plus défavorisés, ainsi que les excès du libéralisme et de l'individualisme libanais ont contribué à la désagrégation progressive du tissu social de notre pays.

Le Liban de demain passe par un développement des biens de solidarité, en particulier dans les domaines où la situation est la plus sérieuse: *l'habitat, la santé et l'éducation*. Il s'agit là de trois domaines fondamentaux. Le système politique et économique rénové du Liban ne sera durable que s'il repose sur des fondements sociaux solides. Non pas qu'il faille réformer complètement le dispositif existant dans chacun de ces trois secteurs: notre pays est et restera libéral, et les changements nécessaires préconisés ici sont des adaptations, des correctifs à des problèmes par certains aspects choquants, non des bouleversements complets. Mais le citoyen libanais a droit à davantage d'égards que cela n'est le cas aujourd'hui. Et l'État ne peut rester étranger -sous prétexte de respect des lois du marché -à des questions qui interpellent la population libanaise chaque jour et déterminent son avenir.

L'habitat est le besoin le plus criant. Seule une politique volontariste, menée sur le long terme avec des moyens importants, permettra de résoudre l'immensité des problèmes (manques de logements, insalubrité, squatters...).

Dans le domaine de la santé, la difficulté ne tient pas seulement à une question d'équipements ou de moyens disponibles pour les soins aux plus démunis. C'est toute la question de l'assurance maladie qu'il faut revoir et rebâtir en prévoyant un système dont l'effet " redistributif " serait nettement plus marqué. La couverture sociale doit être inversement proportionnelle aux niveaux de revenus; la règle doit être appliquée sans faiblesse, même si elle n'est pas populaire dans certains milieux; on trouvera là l'illustration, le terrain de prédilection de la nouvelle solidarité libanaise.

Enfin, s'agissant de l'éducation, c'est aux déséquilibres qui existent actuellement qu'il convient de remédier :

- la qualité de l'enseignement public doit être revue à la hausse, non seulement pour éviter que l'écart avec le privé ne se creuse, mais encore pour qu'il se résorbe progressivement;
- les unités régionales peuvent jouer un rôle pilote dans le renouveau de l'éducation au Liban, par une plus grande flexibilité dans les programmes et une meilleure prise en compte des besoins ;
- la fonction de " rayonnement " des universités libanaises devra être accrue; la formation d'élites, non seulement pour le pays mais aussi pour le monde arabe et même occidental, doit rester une préoccupation constante des autorités libanaises.

Une politique globale de l'habitat

En 1970, le Liban comptait 485000 logements environ, dont 10% représentaient des résidences secondaires, ce qui couvrait largement la demande.

Au début des années soixante-dix, l'urbanisation rapide de Beyrouth et des grandes villes du pays a provoqué une hausse importante du coût des terrains et des matières premières de construction. La spéculation aidant, les loyers sont devenus inabordable pour les classes moyennes et pauvres. Le gouvernement ayant alors imposé un contrôle des loyers pour les logements sociaux, les promoteurs se sont rabattus sur la construction des appartements de luxe. Tant et si bien qu'en 1975, on estimait déjà qu'il manquait 170000 logements au Liban. Les événements des quinze dernières années ont évidemment accentué ce déficit qu'on évalue maintenant à 300 000 logements. Parallèlement, on a vu se développer des logements illégaux et malsains aux abords des villes, notamment à Beyrouth.

Pour faire face à cette situation, le gouvernement a, à la fin des années soixante-dix, créé un ministère de l'Habitat et des Coopératives qui avait entrepris plusieurs actions, notamment l'octroi de prêts aux familles dont les logements ont été endommagés suite aux actions militaires et un programme de " retour au village ".

De même, avait été établi un programme de construction et de réhabilitation de 21 000 logements par an avec l'aide de la Banque de l'habitat et de la Caisse autonome de l'habitat, plus spécialement axée sur l'aide aux classes de population à revenus limités.

Mais les institutions ainsi créées n'avaient ni la capacité de répondre rapidement aux demandes, ni celle de percevoir les traites, ni celle de réapprovisionner leur fonds de roulement. L'inflation les a progressivement privées des fonds nécessaires à leur fonctionnement.

Cette situation déjà préoccupante a été, en outre, aggravée par les événements, en particulier les migrations de populations, le développement de l'insalubrité, les abus des milices armées et les squatters qui se sont multipliés (à Beyrouth, ils occupent près du tiers des logements disponibles).

Aujourd'hui, une politique de l'habitat cohérente ne peut se concevoir que dans la paix retrouvée. Elle pourrait s'articuler autour des axes suivants:

- refonte des lois sur les prêts, dans le sens d'un accès plus large des personnes à revenus limités aux possibilités de financement d'accession à la propriété ;
- octroi de conditions financières plus favorables aux prêts destinés aux constructions hors des grandes villes, afin de décongestionner ces dernières ;
- conditions préférentielles pour les familles nombreuses et/ou sans logement ;
- association des banques privées aux prêts accordés par les institutions publiques ;
- accroissement sensible de la taxe sur les transactions foncières non destinées à la construction, pour bloquer la hausse des prix des terrains et encourager la construction;
- élaboration d'une nouvelle réglementation sur les loyers équitable pour les locataires et les propriétaires.

Réorganiser la santé

Jusqu'en 1975, la situation de la santé était jugée satisfaisante. Il y avait à cette époque 10000 lits d'hôpitaux ainsi répartis: 6200 lits de médecine générale dans 131 hôpitaux dont 21 publics; 3800 lits de médecine spécialisée au sein de 13 hôpitaux spécialisés. On comptait également 250 dispensaires, dont 90 dans le secteur public.

Le conflit n'a pas seulement fait de nombreux morts Il est également à l'origine du grand nombre d'handicapés au Liban et a provoqué une hausse spectaculaire des dépressions nerveuses, des maladies cardiaques et de la toxicomanie.

Parallèlement, le conflit a provoqué de graves dommages dans les établissements hospitaliers, Qu'ils soient détruits ou endommagés, les hôpitaux publics sont aujourd'hui privés de la moitié de leurs lits, Les hôpitaux privés ont également perdu une partie de leurs capacités d'accueil, et les frais d'hospitalisation y ont crû dans des proportions vertigineuses. Quant aux dispensaires, manquant d'équipements, de laboratoires d'analyses et de personnel, ils ne fonctionnent plus qu'à temps partiel dans la plupart des cas.

Ainsi, en même temps que la demande de lits croissait, l'offre diminuait.

La situation, aujourd'hui, est alarmante. D'autant que les conditions d'hygiène générale se sont dégradées et que l'on retrouve sur le marché des médicaments périmés. Aussi faut-il au plus vite mettre sur pied une politique globale de réorganisation de la santé, et entreprendre un certain nombre d'actions dont les plus importantes -construction et équipement d'hôpitaux -ne peuvent malheureusement être envisagées qu'à moyen et long termes.

Les grands principes en sont :

- accorder la priorité aux institutions pour les handicapés ;
- réglementer le secteur pharmaceutique pour éviter la prolifération anarchique des officines dont une partie est maintenant gérée par du personnel non qualifié ;
- équiper toutes les capitales régionales de centres destinés à assurer les premiers soins en attendant le transfert des malades dans les hôpitaux régionaux ;
- créer un réseau de dispensaires dense -qui pourrait même servir de substitut aux hôpitaux -dotés d'équipements adéquats et de personnel qualifié ;
- restructurer l'assurance maladie en vue d'élargir la couverture de l'assurance maladie à toutes les couches de la population, en organisant une dégressivité de cette couverture en fonction des revenus.

En outre, il convient d'engager une réflexion en profondeur sur le système de sécurité sociale. Dans la foulée du néolibéralisme ambiant, beaucoup sont tentés de " brader " ce secteur de l'État au motif qu'il est déficitaire, et préconisent que l'on confie les prestations sociales et leur gestion à des entreprises privées de service.

Au sortir d'une guerre aussi terrible que celle que le Liban a connue, il me semble important que l'État as-

sume ses responsabilités en même temps qu'il valorise sa politique de solidarité sociale. Un État juste n'est pas seulement celui qui rend une justice impartiale ou assure une égalité devant les charges publiques, c'est aussi celui qui garantit aux plus démunis d'entre les citoyens un service essentiel en matière de santé. Au Liban, en dépit d'une excellente qualification des professions médicales et paramédicales, le prix des soins reste élevé et inaccessible à bon nombre.

Soumettre la sécurité sociale au libre jeu de la concurrence, " faire jouer le marché ", c'est s'exposer à pénaliser encore davantage les plus pauvres. C'est pourquoi, tout en retenant le principe que la sécurité sociale doit rester un service public, il faudrait songer à :

- assainir son fonctionnement, en la " débureaucratisant " et en en faisant un service à prestations rapides ;
- renforcer l'implication des partenaires sociaux dans la gestion de la sécurité sociale, aux côtés de l'État ;
- s'atteler rapidement à assainir les finances de la Caisse de sécurité sociale, en mettant un frein aux fraudes de toutes sortes et en dotant la Caisse d'un apport financier au titre de la solidarité, dans le cadre des efforts

nationaux et internationaux pour la reconstruction.

La démocratisation de l'enseignement

Très faible taux d'analphabétisme, enseignement primaire, technique et secondaire de qualité, présence de quatre universités : jusqu'en 1975, le Liban pouvait être légitimement fier de la qualité de son enseignement. Déjà, pourtant, cette médaille avait son revers. Ainsi pouvait-on noter une certaine disparité de niveau entre :

- l'enseignement public et l'enseignement privé: ce dernier, mieux loti, accueillait 65 % des élèves ;
- des régions avantagées sur le plan des équipements scolaires et d'autres qui l'étaient moins ;
- les différentes couches de la société.

En outre, l'enseignement était mal orienté, à la fois trop " abstrait ", insuffisamment axé sur les besoins professionnels du Liban, et intégrant mal l'aspect éducation civique.

La guerre a tout fait basculer. Un grand nombre d'établissements scolaires ont été détruits. Un programme de réhabilitation, financé partiellement par l'aide arabe et ultérieurement par la CEE, a été entrepris. Entre 1983 et 1988, 1 000 écoles publiques ont été réhabilitées. L'université libanaise s'est également développée, en particulier dans le domaine des sciences appliquées et de la haute technologie qui étaient, jusque là exclusivement enseignées dans les universités privées. De surcroît, de nombreuses branches de ces facultés ont été créées dans les diverses grandes villes du Liban, ouvrant ainsi de nouvelles possibilités aux étudiants. Mais les événements de ces dernières années ont empêché le CDR, qui coordonnait ces travaux, de poursuivre son action.

Par ailleurs, les migrations de population, en vidant certains établissements, en ont engorgé d'autres qui ne peuvent accueillir tous les élèves.

Tant et si bien que la situation actuelle n'est pas très reluisante. Le ministère de l'Éducation, le Centre de recherches et de développement pédagogique sont paralysés. Si l'enseignement public a regagné du terrain par rapport à l'enseignement privé (il accueille aujourd'hui la moitié des élèves), c'est essentiellement parce que les familles des classes moyennes ne sont plus à même de supporter les frais de scolarité dans les écoles privées.

Mais qu'il s'agisse du primaire ou du secondaire, les locaux manquent, l'enseignement est irrégulier, les coupures d'électricité fréquentes. La situation est la même dans les écoles techniques et professionnelles. Quant à l'enseignement supérieur, il n'est pas mieux loti. Seule l'Université américaine bénéficie aujourd'hui encore des locaux et de l'équipement nécessaires à son fonctionnement normal. L'université arabe n'a pas d'équipements suffisants; l'Université Saint-Joseph manque de fonds et une grande partie de ses locaux a été touchée ; l'Université libanaise est très dépourvue. Ces universités accueillent des étudiants qui n'ont pas de diplômes de fin d'études secondaires. Quant aux professeurs qualifiés, ils sont de plus en plus rares.

Toute politique de l'éducation doit désormais veiller à respecter les principes suivants :

- *Le principe de liberté.* L'enseignement au Liban est libre. Il est organisé dans le cadre du respect des libertés, des droits de l'homme, des impératifs de la solidarité nationale et du vouloir vivre en commun des Libanais, sous l'autorité de l'État. La liberté de l'enseignement est finalisée, de même qu'elle est subordonnée à l'épanouissement de la personne humaine ainsi qu'à la formation d'un citoyen conscient de ses devoirs et de ses responsabilités, ouvert sur sa société et sur le monde.

- *Le principe de concertation.* L'éducation est au Liban une entreprise concertée où sont parties prenantes l'État, l'école publique et les parents d'élèves. Un contrat éducatif lie les partenaires du projet éducatif. Ce partenariat devra se refléter au niveau de chaque école.

- *Le principe d'unité et d'ouverture.* Un tronc commun d'enseignement obligatoire pour toutes les écoles et sur l'ensemble du territoire libanais sera élaboré. Sur ce tronc commun viendront se greffer des matières optionnelles arrêtées par les commissions de l'Éducation dans les unités régionales après approbation du ministère de l'Éducation nationale.

L'enseignement d'éducation civique et d'histoire du Liban sera commun à tous les élèves libanais. Le programme de cet enseignement sera déterminé par une commission de pédagogues et d'historiens professionnels.

L'État jouera un rôle de coordinateur et devra développer l'école publique et rendre l'enseignement obligatoire; il s'attachera à former et à recycler les instituteurs et les professeurs et mettra sur pied un véritable corps d'inspecteurs de l'enseignement. Sur un plan pratique, la mise en oeuvre de ces principes suppose les actions suivantes :

- la poursuite des mesures d'amélioration de l'infrastructure et de développement de la formation humaine normalisation des bâtiments des écoles publiques, achèvement des travaux de réhabilitation et de reconstruction des écoles publiques, recyclage des enseignants du secteur public ;

- l'établissement d'un plan directeur de l'enseignement au Liban définissant les besoins dans toutes les disciplines. A cet égard, une réactualisation des programmes aux différents niveaux de l'enseignement secondaire s'impose. Tout particulièrement, il est urgent de revoir les programmes du baccalauréat afin de les adapter aux réalités du monde contemporain et de les mettre en phase avec les exigences pédagogiques modernes ;

- le remplacement des subventions aux écoles privées par la mise à disposition d'instituteurs formés selon les normes du secteur public.

- la formation et le recyclage des enseignants du secteur public, afin d'améliorer leur niveau professionnel, et une attribution d'allocations de compensation qui tiennent compte des conditions de vie dans leur localité d'affectation ;

- la création d'une Haute Autorité de l'Université qui prenne en compte les besoins du pays en spécialistes dans les différents secteurs et qui favorise, de manière indicative, la politique de régionalisation des facultés. Cette autorité émanera directement du Conseil des Universités que l'on dotera du personnel nécessaire. Le principe de la liberté de l'enseignement universitaire sera préservé dans le cadre du respect des lois de la République. Une attention toute particulière sera accordée à l'Université libanaise. Le développement de ses facultés expérimentales et de technologie, l'amélioration du statut et de la condition de ses enseignants ainsi que du cadre de vie de ses étudiants sont une obligation fondamentale de l'État ;

- un effort important sera fourni en matière de formation de chercheurs compétents dans les sciences exactes et sociales, dont les apports sont nécessaires pour le développement des hommes et des technologies au Liban. Des programmes de recherche à long terme seront établis dans le cadre d'une coopération État - universités - chercheurs - société civile (industries, sociétés financières, établissements d'enseignement, établissements hospitaliers, etc.)

CONCLUSION

En définitive, le Liban ne peut se réinscrire dans une perspective d'avenir que si les Libanais, instruits par la souffrance, assument leurs responsabilités civiques et nationales dans le cadre d'institutions restaurées et d'une démocratie ouverte. Encore faudrait-il que la communauté internationale se mobilise avec constance et détermination en sa faveur.

C'est évident au plan économique: notre pays a besoin d'un véritable plan Marshall soutenu par les pays arabes, la Communauté européenne, les États-Unis et les principales instances internationales concernées (FMI, Banque mondiale). A cet égard, cet ouvrage témoigne que des objectifs cohérents -dans le cadre d'une politique volontariste laissant une large place aux mécanismes de marché -peuvent être atteints dans la mesure où ils font l'objet d'un consensus et d'un appui des principaux acteurs internationaux. Nous n'avons voulu

fixer ici que les lignes directrices d'une reconstruction du Liban qui ne doit pas être à courte vue. Nous pouvons, nous devons nous intéresser au long terme: corriger les erreurs qui ont pu être commises dans le passé, valoriser les atouts, et reprendre le chemin d'une croissance saine et durable.

C'est dans le même souci de stabilité de l'avenir que j'ai pensé utile de détailler un projet politique destiné autant à restaurer la souveraineté du Liban qu'à créer des mécanismes nouveaux assurant à la fois une plus grande démocratie, une représentation équilibrée des communautés, et un fonctionnement sans blocage des institutions.

Là encore, la communauté internationale est la clé de la réussite de ce plan de restauration des attributs de l'État libanais. Après avoir fermé les yeux -guerre du Golfe aidant sur le processus d'annexion dont le Liban était la victime, la communauté internationale se doit maintenant de rattraper le temps perdu. Des élections sous contrôle international pour redonner une légitimité aux autorités locales et un départ des forces étrangères ne peuvent être jugés irréalistes que si l'on veut que les choses demeurent en l'état. Et au nom de quels principes les tenants du nouvel ordre international justifieraient-ils leur inaction ?

A l'heure où une Conférence de paix a ouvert ses portes, pourquoi le Liban devrait-il rester à l'écart des décisions fondamentales d'un processus de paix, lui qui a si chèrement payé son tribut à tous les conflits régionaux ?

J'ai pleinement conscience qu'en proposant ces solutions pour le Liban, je vais à l'encontre du désir d'un certain nombre d'États de " pousser la logique de Taëf jusqu'au bout ", fût-ce au prix du reniement des grands principes du droit et de la morale internationales. Je mesure également la profonde aspiration de mes compatriotes à jouir d'une paix apparemment retrouvée.

Mais pour combien de temps ? Et à quel prix ?

Je suis convaincu que le processus d'annexion de mon pays par la Syrie est, à terme, voué à l'échec. Qu'Israël ne saurait se maintenir indéfiniment au Sud-Liban. Qu'une solution au problème palestinien, aussi complexe soit-il, peut être trouvée sans que le Liban en fasse les frais. Bref, que les choses finiront par bouger et que la prise de conscience de l'opinion publique, tant nationale qu'internationale, contribuera à redonner un avenir véritable à mon pays.

Ce n'est qu'en traitant les problèmes au fond, et non à la surface, que l'on pourra reconstruire le Liban, tant politiquement qu'économiquement.

Après avoir été détruit par de vraies guerres, mon pays est maintenant menacé par une fausse paix. Sans légitimité, souveraineté ni indépendance, on ne reconstruira que des infrastructures et non pas les structures d'un pays qui fut un modèle de démocratie et de tolérance.

Il est indispensable de redonner confiance et espoir à nos enfants. Il faut leur redonner foi en une nation authentique, la leur, et non pas leur offrir en héritage ce qui, aujourd'hui, n'en est qu'une caricature.

CHRONOLOGIE

1926

23 mai: application de la Constitution qui fait du Liban un État démocratique.

1943

Proclamation de l'indépendance du Liban. Bécharra el Khoury est élu président. Il sera réélu en 1949. Contraint de démissionner. il sera remplacé à la tête de l'État par Camille Chamoun en **1952**.

1952-1958

Le mandat présidentiel de Camille Chamoun voit la montée en puissance du nationalisme arabe (**été 1952**) : révolution en Égypte menée par les officiers libres; **novembre 1954** : Gamal Abdel Nasser prend le pouvoir) et la rivalité qui oppose, au Moyen-Orient, l'Union soviétique et les États Unis dans le cadre de la guerre froide.

24 février 1955 : traité de défense mutuelle entre la Turquie et l'Irak (pacte de Bagdad), soutenu par la Grande-Bretagne et en sous-main, par les États-Unis, auquel sont invités à adhérer les pays arabes. A la conférence arabe de Bandoeng (**17-24 avril 1955**), Nasser oppose à la stratégie occidentale une politique de non-alignement et s'affirme comme le leader du monde arabe. Bien que favorable à l'Occident, le président Chamoun ne peut entraîner le Liban dans le pacte de Bagdad qui, d'ailleurs, sous la pression d'événements

régionaux, est rapidement abandonné.

29 octobre 1956 : la deuxième guerre israélo-arabe éclate, suite à la nationalisation par l'Égypte du canal de Suez. Tentant de reprendre pied dans le monde arabe, après avoir contré l'entreprise militaire israélo-anglo-française en Égypte, les États-Unis proposent une aide économique ainsi que militaire (doctrine Eisenhower) aux pays qui le souhaiteraient. Camille Chamoun choisit alors d'accepter la proposition américaine, décision qui se heurte à la montée en force dans le pays, du nationalisme arabe qui vient d'enregistrer un nouveau succès avec la proclamation de l'union entre la Syrie et l'Égypte (**1er février 1958**).

1958: L'opposition à la politique présidentielle se transforme en insurrection avec l'assassinat, le **8 mai**, d'un Journaliste, Nassib Metni, proche des nassériens. **14 juillet**, la révolution éclate en Irak : le régime hachémite est renversé. Les États-Unis décident alors, le **15 juillet**, d'envoyer des marines à Beyrouth (la Grande - Bretagne fera de même en Jordanie), afin d'éviter que le Liban ne bascule dans le camp des nationalistes arabes. Le **31 juillet**, Fouad Chehab est élu à la présidence de la République, mais ne prendra ses fonctions que le **23 septembre**. Le **15 octobre**, il forme un gouvernement de salut national de quatre membres dans lequel se retrouvent les chefs de formations hier en conflit: ainsi Pierre Gemayel, chef du parti Kataëb, et Kamal Joumblatt qui s'est imposé au Liban comme le leader du nationalisme arabe.

1964-1970

Septembre 1964 : Mandat présidentiel de Charles Hélou L'un des problèmes essentiels auxquels aura à faire face le président de la République libanaise est l'émergence, sur la scène politique arabe, de la résistance palestinienne. Celle-ci s'impose au lendemain de la troisième guerre israélo-arabe (**5-10 juin 1967**), mais surtout après la bataille de Karameh, en Jordanie (**21 juin 1968**). Au Liban, dès 1967, les infiltrations de commandos palestiniens, venant en particulier de Syrie, s'intensifient. Les heurts se multiplient entre l'armée libanaise et les fedayins.

28 décembre 1968 : suite à une attaque palestinienne sur un avion d'El Al à Athènes, l'armée israélienne attaque l'aéroport international de Beyrouth, provoquant une grave crise politique.

23 avril 1969 : importante manifestation de soutien aux Palestiniens à Saïda. Des manifestations analogues ont également lieu à Beyrouth et à Bar Elias (Bekaa). Bilan des affrontements entre les forces de l'ordre et les manifestants: près de 100 blessés et tués. 25 avril : Rachid Karamé, chef du gouvernement, donne sa démission déclarant qu' il lui est impossible de gouverner tant que le pays est coupé en deux, les uns soutenant l'action des fedayins, les autres la considérant dangereuse pour le Liban. Il conclut que les Libanais doivent d'abord se mettre d'accord sur cette question, "*sans quoi aucun gouvernement ne pourrait faire face aux événements*".

Mai - novembre : la crise politique se développe: les affrontements de l'OLP avec l'armée libanaise sont plus nombreux; Israël multiplie ses interventions militaires ponctuelles au Liban; les condamnations arabes (en particulier de l'Égypte, de la Syrie et de l'Irak) se font plus sévères à l'égard du Liban.

3 novembre: signature des accords du Caire par le général Emile Boustany, commandant en chef de l'armée libanaise, et Yasser Arafat. L'accord autorise la présence de la résistance armée palestinienne au Liban et permet son action militaire contre Israël tout en la subordonnant à une coordination avec l'armée libanaise.

Le **25 novembre**, un nouveau gouvernement est formé, mettant fin à une crise politique de plus de six mois.

Septembre 1970 : la résistance palestinienne est écrasée en Jordanie (Septembre noir). L'OLP se transporte à Beyrouth ; l'essentiel de son action militaire contre Israël se déroule à partir du Sud-Liban.

1972

16 septembre: l'armée israélienne envahit le Sud du pays suite à l'opération du commando palestinien " Septembre noir " contre des athlètes israéliens aux jeux Olympiques de Munich.

1973

10 avril: un commando israélien, débarqué sur une plage de Beyrouth, assassine trois leaders palestiniens. Dès lors, les relations entre l'armée libanaise et la résistance palestinienne se détériorent, Des combats très violents opposent, en mai, militaires libanais et fedayins. Plusieurs pays arabes tentent une médiation, mais c'est sous la pression de la Syrie que le protocole de Melkart est signé le **17 mai**. Néanmoins, et malgré le rapprochement entre le président Frangié (**1970 - 1976**) et Yasser Arafat en **1974**, le fossé s'élargit au début de l'année 75 avec l'intensification des raids israéliens contre le Liban.

1975

13 avril: affrontement libano-palestinien à Ain el-Remmaneh (quartier chrétien de Beyrouth). Les combats se généralisent à Beyrouth, dans le Nord et dans la Bekaa.

1976

8 mai: Elias Sarkis est élu président de la République. Le Mouvement national (dirigé par Kamal Joumblatt, il regroupe les mouvements de la gauche libanaise) rejette le résultat des élections et décide la poursuite des

combats.

31 mai: entrée des troupes syriennes au Liban selon trois axes: vers le Nord (Tripoli) ; le Sud (Saïda) ; le Centre (Beyrouth). Dans son fameux discours du 20 juillet 1976, le président Assad déclare que la décision d'intervenir au Liban a été prise unilatéralement.

8-10 juin: réunion de la Ligue arabe au Caire, qui décide l'envoi au Liban d'une force arabe de paix (Force arabe de dissuasion - FAD), théoriquement placée sous les ordres du président de la République libanaise. La FAD est constituée essentiellement des troupes syriennes auxquelles ont été adjoints quelques contingents arabes qui quitteront le Liban en 1979.

1977

25 juillet: accords de Chtaura entre l'OLP et l'État libanais qui prévoient, entre autres, le déploiement de la FAD autour des camps palestiniens, le retrait des forces palestiniennes du Sud du pays et leur remplacement par l'armée libanaise. Suite à un refus des Palestiniens de respecter cette dernière clause, les combats reprennent dans le Sud.

1978

14 et 15 mars: invasion israélienne du Sud - Liban. **19 mars** : adoption par le Conseil de sécurité de l'ONU de la résolution 425 qui prévoit le retrait d'Israël du Liban et l'envoi d'une force de l'ONU (Force intérimaire des Nations unies au Liban - FINUL), L'armée israélienne se retire le 13 juin.

1er juillet: début des affrontements à Beyrouth entre milices chrétiennes et troupes syriennes de la FAD. Les combats, entrecoupés de périodes d'accalmie, se poursuivront jusqu'au **6 - 7 mars 1980**, date du retrait des unités syriennes de la FAD de Beyrouth - Est et de sa banlieue.

1981

1er avril: les troupes syriennes de la FAD encerclent et bombardent Zahlé, Le 2 avril, les bombardements s'étendent à Beyrouth. Le **25 avril**, déclenchement de la bataille du mont Sannine qui surplombe la Bekaa. Le **28 avril**, bombardement israélien sur des positions de la FAD dans la Bekaa. Le **29 avril**, des batteries de missiles Sam sont déployées dans la Bekaa. **7-27 mai**: première mission de Philip Habib, envoyé spécial américain pour résoudre la crise. **Juillet** : violents bombardements israéliens dans le Sud et ripostes palestiniennes. Le **24 juillet**, un cessez-le-feu, négocié par Philip Habib, est accepté par les deux parties.

1982

Le **6 juin**: invasion israélienne du Liban (opération baptisée " paix en Galilée ". Le **12 juin**, début du siège de Beyrouth. A la suite d'intenses tractations menées par les États-Unis, la France et la Ligue arabe, un plan d'évacuation des Palestiniens de Beyrouth est accepté le **7 août** qui prévoit, entre autres, un déploiement simultané d'une force multinationale (États-Unis, France, Italie) dans la capitale libanaise. Parmi les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU condamnant l'intervention militaire israélienne et demandant le respect de la souveraineté et de l'intégrité du Liban, la résolution 520 (15 septembre 1982) souligne la détermination des autorités libanaises à mettre en oeuvre le retrait de " toutes les forces non libanaises " du territoire.

23 août: Béchar Gemayel est élu président de la République libanaise. Il sera assassiné le **14 septembre**. **16-18 septembre** : massacre de Palestiniens dans les camps de Sabra et Chatila. Le **21 septembre 1982**, élection d'Amine Gemayel à la présidence de la République.

1983

17 mai: signature de l'accord israélo-libanais. Celui-ci est rendu inopérant par une " Lettre annexe ", datée du même jour et signée par David Kimche, chef de la délégation israélienne, qui conditionne l'application de l'accord: d'une part à un retrait simultané des troupes syriennes; de l'autre, à la restitution des prisonniers et des dépouilles des soldats israéliens morts au Liban. De ce fait, l'accord, approuvé par la Chambre, ne sera ni entériné ni appliqué.

1er septembre: le président de la République libanaise demande officiellement à la Syrie et à l'OLP de retirer leurs troupes du Liban. Une copie de ces lettres est communiquée à la Ligue arabe et au Conseil de sécurité de l'ONU.

3-23 septembre: suite au retrait israélien du Chouf, réalisé sans coordination avec l'armée libanaise, la bataille fait rage entre miliciens chrétiens et druzes, ces derniers étant soutenus par la Syrie.

30 octobre: à Genève, réunion du " dialogue national " où se retrouvent, autour du président de la République, les principaux leaders libanais.

20 décembre: à la suite de violents combats entre les troupes syriennes et l'OLP dans les camps palestiniens du Liban - Nord, Yasser Arafat et plus de 4000 combattants palestiniens quittent Tripoli.

1984

6-7 février: bataille de Beyrouth - Ouest entre l'armée libanaise et les milices chiites d'Amal, soutenues par

l'armée syrienne et les pasdarans iraniens. Afin d'éviter les victimes civiles et les destructions, l'armée libanaise se retire de certains quartiers de la capitale.

Mars: nouvelle réunion du " dialogue national ", à Lausanne. Le **30 avril**, Rachid Karamé, nommé président du Conseil, forme un gouvernement d'union nationale.

1985

28 décembre: signature à Damas et sous l'égide des autorités syriennes du " Projet d'accord en vue d'une solution nationale ", par les chefs des trois plus grandes milices: Elie Hobeika (Forces libanaises - chrétiennes), Walid Joumblatt (PSP - druzes), Nabih Berri (Amal - chiites). Le jugeant irrecevable, car portant atteinte à la souveraineté libanaise, Amine Gemayel propose des amendements importants qui seront refusés par la Syrie. Aussi le président de la République rejette-t-il cet accord le **14 janvier 1986**.

29 mars-4 juillet: affrontements violents entre Amal et les Palestiniens à Beyrouth. Ils reprendront, avec la même violence, en **octobre** de la même année.

1987

15 au 22 février: des combats opposent, à Beyrouth, le PSP de Walid Joumblatt aux miliciens chiites d'Amal. Le **22**, suite à un accord imposé par Damas aux combattants, l'armée syrienne se redéploie dans Beyrouth. Le président de la République s'élève contre ce redéploiement réalisé sans l'autorisation des autorités libanaises.

1988

5 - 7 avril: combats meurtriers entre Amal et le Hezbollah à Beyrouth. Ils reprendront en mai de la même année.

11 juin-8 juillet: nouvelle " guerre des camps " à Bourj Brajneh et Chatila. Les deux camps tombent entre les mains des dissidents palestiniens pro-syriens.

22 septembre: l'élection d'un président de la République ayant été rendue impossible du fait de l'intransigeance syrienne, Amine Gemayel achève son mandat et confie l'intérim à un gouvernement formé du Conseil militaire, présidé par son chef, le général Michel Aoun. Sélim Hoss, qui a succédé à Rachid Karamé, assassiné le 1er juin 87, se déclare, à la demande de la Syrie, le seul chef du gouvernement.

1989

14-15 février: combats entre l'armée libanaise et les milices chrétiennes.

15 mars: Michel Aoun lance la " guerre de libération " du Liban.

31 juillet: le Haut Comité tripartite (Algérie, Maroc, Arabie Saoudite), chargé, le 26 mai, par la Ligue arabe (réunion de Casablanca), d'une mission de médiation au Liban, annonce l'échec de celle-ci, rendant Damas responsable du blocage de la situation.

13 septembre: le comité tripartite arabe reprend sa mission de médiation et propose un plan en sept points, aligné, selon le journal Le Monde, sur les thèses syriennes.

22 octobre: réunis à Taëf (Arabie Saoudite) depuis le 30 septembre, les députés libanais signent le " Document d'entente nationale " qui sera officiellement proclamé le **24**. Aussitôt la nouvelle connue, des manifestations de protestation de grande envergure ont lieu à Beyrouth - Est.

5 novembre: réunis sur une base militaire du Nord - Liban, les députés élisent René Moawad à la présidence de la République.

22 novembre: René Moawad est assassiné. Le **24**, Elias Hraoui est élu à la présidence de la République.

1990

31 janvier: de violents combats éclatent entre l'armée libanaise et les milices chrétiennes.

21 août: le Parlement libanais vote les amendements constitutionnels, en accord avec le document de Taëf.

11 octobre: les régions chrétiennes sont cernées par les troupes syriennes qui interviennent le **13 octobre**. Le général Aoun est contraint d'accepter sa reddition et se réfugie à l'ambassade de France.

1991

28 mars: le gouvernement décide la dissolution des milices et la " nomination " de nouveaux députés. Le désarmement des milices, à l'exception de celles du Hezbollah, commence le **30 avril**.

22 mai: signature par les présidents Hraoui et Assad d'un Traité de " coopération et de coordination " qui est ratifié le 27 mai par le Parlement.

1er septembre: signature du Traité de sécurité libano - syrien