

Pierre BLANC

Institut agronomique méditerranéen de Montpellier

## Développement régional et cohésion « nationale »

*Avec le départ de la Syrie, la redécouverte d'une certaine indépendance du Liban ne doit pas occulter la grande fragilité de ce pays. En particulier, les différenciations des régions en termes de développement se superposent à des clivages confessionnels. Tout ceci peut annihiler la marche vers la souveraineté - des groupes pouvant être tentés d'aller chercher le salut à l'extérieur du territoire -, voire, pire encore, menacer la paix civile. Les temps longs de l'histoire du Liban expliquent cette différenciation des régions, qui a été confortée également par l'histoire immédiate. Pour asseoir sa souveraineté l'Etat libanais doit plus que jamais mettre en œuvre un développement régional équilibré.*

Lors d'une conférence qu'il donnait en avril 2003, l'ancien Premier ministre libanais, Sélim Hoss, déplorait la perpétuation d'un développement déséquilibré, nonobstant les déclarations récurrentes de bon nombre de responsables politiques sur la nécessité d'une répartition harmonieuse de l'activité économique au Liban.

L'enjeu est bien sûr social, car il est nécessaire de permettre un accès aux services qui soit le plus équitable possible pour les populations, où qu'elles se trouvent. Il est aussi territorial puisqu'il s'agit d'une part d'éviter l'engorgement des pôles urbains, en particulier Beyrouth, et d'autre part de prévenir une dévitalisation, voire une

désertification de la périphérie.

Cette opposition centre/périphérie n'est guère spécifique au Liban. Et tous les pays font face avec plus ou moins d'acuité à ce double défi. Cependant, un troisième s'ajoute quand il est question du Liban : le développement équilibré est un instrument de lutte contre le confessionnalisme dans son acception négative, c'est-à-dire une situation où l'appartenance à la communauté obère, voire empêche le sentiment d'appartenance à la république, avec tout ce que cela peut induire comme tensions et rivalités. Comme Sélim Hoss le relevait lors de sa conférence, certaines régions libanaises ont une couleur confessionnelle dominante. Et lorsqu'elles souffrent de sous-développement et de pauvreté, ces deux caractéristiques prennent alors à leur tour une coloration confessionnelle, ce qui, en fin de compte, mène à ancrer davantage encore le confessionnalisme dans le pays. Promouvoir le développement intégral, c'est donc prévenir les réactions de repli communautaire dangereuses pour la paix civile.

Pourtant, renseignés par l'expérience de la guerre qui s'était nourrie, au moins à la marge, des disparités économiques, les députés signataires de l'accord de Taëf, signé en 1989, avaient bien mis en exergue la nécessité d'un développement équilibré, seul à même de permettre à tous les Libanais de s'identifier à la «*Patrie définitive pour tous ses fils*»<sup>1</sup>.

Mais en dépit de ce principe affiché dans le texte fondateur de la II<sup>ème</sup> république, rien ne montre qu'il a été respecté, les régions périphériques semblant s'enfoncer dans un sous-développement manifeste. Le 26 décembre 2004, le Premier ministre alors en exercice, Omar Karamé, s'émouvait ainsi de voir Tripoli, la seconde ville du pays – sa ville – totalement déconsidérée. «*Tout au long des dernières douze années, aucun Tripolite n'a été recruté pour travailler au sein de l'État, de façon à ce qu'il n'existe plus aujourd'hui de fonctionnaires de Tripoli de première, deuxième ou troisième catégorie*», déclarait-il, avant d'ajouter : «*Le développement équilibré, qui devait constituer l'objectif des cabinets successifs de 1992 à aujourd'hui, ne s'est pas réalisé au Nord. Cette région n'a pas connu les projets qui auraient dû contribuer à son développement en créant des opportunités de travail*». Il n'est pas utile ici de débattre du sort particulier de Tripoli, encore moins d'interroger la part de responsabilité

de M.Karamé dans le sous-développement de sa circonscription. Il s'agit surtout de souligner ce sentiment qui habite bon nombre d'élus venus des régions dites périphériques et qui déplorent souvent l'état du territoire dont ils ont la charge.

Avant de tenter une analyse des causes du sous-développement, il importe de pointer ici les disparités évidentes pour celui qui traverse le territoire.

En 2002, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) a publié des chiffres fort intéressants parmi lesquels on peut trouver l'Indicateur de développement humain (IDH), qui est mesuré à l'aune des *mohafazats* libanais.

Ainsi, il apparaît clairement que seuls le Mont-Liban (0,74) et Beyrouth (0,74) ont un IDH supérieur à l'indicateur du Liban dans son ensemble, tandis que les *mohafazats* du Nord-Liban (0,64), du Sud-Liban (0,68), de Nabatieh (0,66) et de la Bekaa (0,66) se situent en deçà de l'indice moyen estimé, lui, à 0,71. Quant aux indicateurs de pauvreté, ils vont dans le même sens puisqu'ils varient de 14,3 dans le Nord à 6,3 à Beyrouth<sup>2</sup>.

Il est cependant nécessaire d'aller plus loin dans l'évaluation de ce développement déséquilibré, en passant par exemple au niveau des *cazas* pour lesquels il n'y a pas d'estimation des IDH. Le taux de satisfaction des ménages pour les besoins de base, mesuré dans chaque *caza*, est toutefois riche d'enseignements à cet égard. Il montre clairement que les *cazas* du Akkar et de Miniyé (Nord), de Hermel (Bekaa), de Bint Jbeil et de Marjayoun (Sud) semblent très défavorisés à la lumière de cet indicateur puisque de 60 à 70% des ménages s'y disent insatisfaits.

Il est à noter que, si l'on reprend la lecture de Sélim Hoss, ces *cazas* ont effectivement des colorations confessionnelles particulières : il y a ainsi une nette prédominance des chiïtes à Hermel, Bint Jbeil et Marjayoun et des sunnites au Akkar et à Miniyé, même si d'autres confessions, en particulier les chrétiens, sont représentés dans le tissu local, en particulier à Marjayoun et Akkar. Et ceci n'est pas sans conséquence, comme nous verrons plus loin. Déjà, nous pouvons souligner que la présence des islamistes radicaux dans le Jurd de Denniyé (*caza* de Miniyé) participe sans doute en partie de cette paupérisation<sup>3</sup>. De même, celle-ci n'est sans doute pas étrangère à la pénétration du Hezbollah dans la Bekaa et le Sud, même si

d'autres facteurs l'expliquent, en particulier la forte légitimité que ce mouvement a acquise avec l'évacuation israélienne du Liban-Sud.

## Les soubassements historiques du déséquilibre régional

Pour l'économiste François Perroux, le développement est *«la combinaison des changements mentaux et sociaux d'une population qui la rendent apte à faire croître durablement son produit réel global»*. Ce processus se déployant nécessairement sur le long terme, il va sans dire que les différences de développement entre régions s'inscrivent sur des temps longs. Au Liban, la différence entre le Mont-Liban et Beyrouth d'une part, le Sud, le Nord et la Bekaa, d'autre part, a effectivement des origines assez lointaines.

Le Mont-Liban a en effet entamé un décollage relatif bien avant le XX<sup>ème</sup> siècle. Cette région de montagne peu contrôlable par les Ottomans a obtenu très tôt une forme d'autonomie, en particulier avec la reconnaissance de l'émirat qui n'aurait pas eu lieu sans une symbiose des communautés capable de créer un tissu socio-économique<sup>4</sup>. Cette autonomie politique qui a été très affirmée sous Fakhreddine II Maan et Béchir II Chehab au point d'être remise en question par les Ottomans, s'est en effet doublée d'un certain dynamisme économique, surtout à compter du XVIII<sup>ème</sup> siècle. En effet, l'essor démographique de la communauté maronite notamment s'est traduit par un défrichement et un terrassement massif des montagnes réputées hostiles du fait de leur forte déclivité. Au préalable, *«l'émergence de l'Europe de la Renaissance, en particulier des villes italiennes, ainsi que le début du déclin de l'Empire ottoman avaient permis aux émirs de sortir la montagne de son isolement»*<sup>5</sup>. La création de l'École maronite de Rome en 1584 avait en particulier permis d'instruire des religieux maronites, à même de diffuser l'éducation dans cette zone du Liban qu'est la Montagne. Puis, plus tard, l'arrivée de missions au XIX<sup>ème</sup> siècle, surtout dans cette région du Mont-Liban du fait de la prédominance des chrétiens, aura un effet démultiplicateur sur l'éducation.

Ces quelques éléments ne doivent pas conduire le lecteur à considérer que la vie dans la montagne libanaise était devenue une sinécure pour la population qui y résidait. Si l'éducation y avait fait une

intrusion plus précoce qu'ailleurs dans le pays, il n'en demeurerait pas moins que la féodalité pesait sur la répartition des richesses. Et la pression fiscale qu'exerçaient les nobles sur les paysans était devenue insoutenable au point qu'une jacquerie éclata dans la montagne en 1858. Cette insurrection, initiée par le maréchal-ferrant, Tanios Chahine dans le Kesrouan, donnera d'ailleurs lieu à un recul du contrôle foncier par la famille Khazen. Ainsi, même si d'autres vicissitudes déstabiliseront la montagne – en particulier pendant la Première Guerre mondiale où le blocus turc ruinera les paysans –, il ne fait aucun doute que l'allègement des taxations a aidé alors les familles paysannes à capter un supplément de revenu agricole, ce qui ne se produira que beaucoup plus tard dans les régions périphériques (cf. plus loin).

Par la suite, le Mont-Liban verra son développement très lié à celui de Beyrouth. En étant reliée à Damas par la route en 1857 puis, plus tard, par la voie ferrée, cette ville devient le débouché naturel des pays de la côte Est de la Méditerranée. L'assignation d'un rôle politico-administratif aide Beyrouth à asseoir son essor, d'abord sur décision du sultan Abdel Hamid, en devenant en 1888 capitale d'une province (*villayat*) qui s'étend de Lattaquié à Naplouse, ensuite en étant consacrée capitale du Grand-Liban, qui est créé en 1920 par les Français.

Cet essor de Beyrouth, qui nourrit le Mont-Liban en particulier en infrastructures et en revenus salariaux, est permis au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale par la situation régionale et internationale. D'une part, la création d'Israël a conduit de force de riches familles palestiniennes à s'établir dans la capitale libanaise. D'autre part, les révolutions socialistes en Syrie, en Egypte et en Irak dans les années 1950 poussent la bourgeoisie de ces pays à se retirer dans la capitale d'un Liban qui se fait le chantre du libéralisme économique. Bien entendu, le développement de cette capitale, surtout à partir des années 1950, avec la tertiarisation de l'économie, n'est pas sans effets sur la périphérie immédiate, à savoir le Mont-Liban. Et comme le fait remarquer un document sur l'aménagement du territoire libanais : «*L'aire d'influence directe du Grand Beyrouth s'est élargie comme on peut le constater avec les mouvements d'actifs qui convergent vers le centre depuis le Kesrouan, Bickfaya, Beit-Méri et Broumanna, Aaley et sa région, voire depuis l'Iklmim-Kraroub, le Chouf et même Saïda et Jbail*»<sup>6</sup>.

De son côté, avec le développement de Beyrouth basé sur les services bancaires, les assurances et le fret, la lointaine périphérie (Bekaa, Sud et Akkar) va, par contraste, être confortée dans son retard, d'autant plus que l'Etat n'a jamais eu le souci, comme nous le verrons plus loin, de distribuer de l'activité sur le territoire.

Pendant longtemps, ces régions ont souffert d'un sous-développement chronique dont elles ont encore du mal à s'extraire. A l'évidence, la spoliation foncière maintenue plus tardivement qu'au Mont-Liban explique le plus grand retard de ces régions. Sans compter qu'avec la moindre présence des missions elles ont connu un plus grand retard dans l'accès à l'éducation.

Pour comprendre cette spoliation foncière, qui est un facteur évident de paupérisation, il faut remonter au XIX<sup>ème</sup> siècle. L'Empire ottoman est alors en pleine crise économique et politique qui pousse les sultans à consentir quelques réformes (les *tanzimat*). Les nouvelles mesures pour l'enregistrement de la terre, adoptées en trois temps (1858, 1880 et 1914) par le régime ottoman, encouragent l'appropriation foncière, aussi bien par des familles pauvres que par les familles riches venues le plus souvent du littoral. Néanmoins, cette appropriation n'est pas marquée du sceau de l'équité. En effet, de grands notables se taillent de gros morceaux, souvent avec l'appui du sultan qui s'assure ainsi l'allégeance de certaines familles influentes par la distribution de prébendes foncières. Parfois, les grands propriétaires s'approprient les terres de façon très inique. Comme l'écrit Jacques Weulersse : «A partir de 1858, les Ottomans décidèrent d'attribuer à chaque exploitant un titre de propriété officiel (les *sende Tabou*). Mais cette tentative n'a pas bien réussi. Au contraire, elle a profité aux notables qui établirent les titres de propriété en leur nom exclusif, dépouillant légalement les paysans de leur terre... extension de la grande propriété»<sup>7</sup>.

Par la suite, d'autres procédés permettent à des familles libanaises de s'approprier la ressource foncière. D'une part, ces familles réinvestissaient dans la terre des richesses accumulées avec le commerce. D'autre part, l'incapacité qu'ont les petits propriétaires à verser les impôts au sultan pousse ceux-ci dans les bras de ceux qui peuvent les payer à leur place, en échange de leur terre. Or ces payeurs sont souvent déjà de grands propriétaires qui accroissent ainsi leur territoire foncier. C'est ainsi que le Damascène Darwiche Pacha, haut fonctionnaire ottoman, s'approprie cinq villages de la

Bekaa en une année, suite à une augmentation des impôts.

Ce type d'appropriation va se poursuivre après la chute de l'empire, mais, à ce moment-là, c'est la difficulté qu'éprouvent les petits propriétaires à honorer leurs dettes de campagne qui conduit ceux-ci à aliéner leurs biens aux grands propriétaires usuriers.

Ainsi dans chaque région, on voit finalement des familles s'arroger une grande partie du foncier : les Hamadé au nord de la Bekaa, les Abou Jaoudé, El Maoula, Am Az et Mortada dans la zone de Baalbek, les Hraoui, Eddé, Skaff, Rizk et Fakhoury dans la Bekaa centrale et la Bekaa ouest.

Au Sud et dans le Akkar, se produit le même phénomène d'appropriation inégalitaire de la ressource foncière. En effet, depuis cette période, les Jaber, Al Khalil, Zein, El Assaad et Osseiran détiennent une part importante du foncier, tandis que, dans le Akkar<sup>8</sup>, les Mehrebi s'approprient une part conséquente des terres agricoles.

Cet état de fait foncier a ensuite été maintenu voire renforcé sous le mandat de la France qui a contribué à le cadastrer en grande partie. Et jusqu'à la dernière guerre civile, la propriété foncière de ces régions se caractérise par un système dual : d'un côté, de grandes exploitations de type latifundiaire qui concentrent le capital technique, d'un autre de petites structures peu mécanisées, basées sur une main-d'œuvre de plus en plus nombreuse mais à faible revenu.

Et ce n'est pas la guerre qui a aidé les régions périphériques à se développer. En particulier, le Sud a été éloigné de tout processus de développement par la force de l'occupation israélienne. Ce qui frappe en effet dans cette région, c'est le déficit d'infrastructures mais également l'importance des terres agricoles abandonnées, en particulier dans la partie la plus méridionale qui a été la plus longuement occupée par l'Armée du Liban-Sud (ALS), alliée d'Israël. L'agriculture y a ainsi été très souvent abandonnée au profit des produits agricoles israéliens. Ceci traduit le fait que, jusqu'au retrait israélien, une «économie d'occupation» prévalait dans la zone. Elle était basée sur le travail saisonnier ou permanent en Israël, l'enrôlement dans l'ALS et son administration civile, ainsi que sur les trafics avec l'Etat hébreu.

Mais si cette situation au Sud dédouane en partie l'Etat ; elle ne l'exonère pas de ses responsabilités dans le sous-développement des autres régions.

## Un libéralisme de fait

Le développement équilibré n'est pas un processus spontané étant donné les plus ou moins grandes potentialités régionales. Il procède donc avant tout de la volonté politique de prévenir la concentration des activités sur les zones à fort potentiel. Et cette volonté est portée par l'Etat autant que par les acteurs locaux. Or depuis l'indépendance, force est de constater que l'Etat libanais n'a pas fait du développement régional une priorité politique.

Eu égard au profil des régions périphériques, il est certain que la manière idoine d'atteindre un certain équilibre dans le développement aurait été de promouvoir un essor industriel et agricole capable de diffuser de l'activité sur tout le territoire.

Mais déjà après l'indépendance acquise en 1943, un choix manifeste est fait en faveur du commerce. Sous le mandat du président Khoury (1943-1952), le Liban tend alors à devenir une «république marchande» où beaucoup de dirigeants politiques, vrais chantres du laisser-faire, prônent une idéologie fondée sur la vocation tertiaire d'un Liban qui doit devenir ainsi la plaque tournante incontournable du commerce méditerranéen<sup>9</sup>. *De facto*, ce choix opéré dès 1950, avec la décision de rompre l'Union douanière et monétaire avec la Syrie, s'avère préjudiciable aux secteurs productifs. A rebours de la théorie de List sur la protection des industries naissantes, cette décision qui se traduit par une diminution des taxes douanières, alors que la Syrie les maintient pour protéger ses secteurs productifs, contribue en effet à obérer le développement d'une industrie qui mériterait une protection provisoire, au moins le temps de voir ce secteur gagner en compétitivité. Il en va de même pour l'agriculture qui est un secteur par essence très fragilisé par des politiques libérales.

Toutefois, à la fin de la «période khouryste», une certaine prise en compte du mal-développement semble émerger, au point qu'un ministère du Plan est créé en 1954 sous la présidence de Camille Chamoun. La décision prise la même année de construire un grand barrage sur le Litani ainsi que trois centrales électriques est également le signe d'une prise en compte du développement régional. Mais ces intentions ne sont pas toujours suivies d'effets, le positionnement pro-américain du président Chamoun conduisant celui-ci à



entretenir une certaine distance avec l'idée d'une planification trop dirigiste qui peut ressembler à une pratique soviétique.

Après le début de guerre civile en 1958 suscitée par la tension entre «libanistes chamounistes pro-américains" et «arabistes nassériens", l'arrivée de Fouad Chehab au pouvoir semble introduire une rupture dans la gouvernance du Liban. En effet, par son souhait de mener une politique de développement régional, le général Chéhab semble vouloir faire de l'Etat un réel moteur de l'essor des régions périphériques. Ainsi dès 1959, à la demande des autorités libanaises, le lancement de la mission IRFED<sup>10</sup>, menée par le père Lebret, annonce la perspective d'un accompagnement public du développement. Cette mission analyse précisément les carences régionales et sectorielles du Liban et pointe le clivage centre-périphérie. *«Beyrouth aux multiples activités modernes s'oppose au reste du pays dont certaines restent en marge d'une vie dynamique et progressive, conservant à la fois des structures sociales qui ne sont pas adaptées aux conditions d'aujourd'hui et des habitudes économiques ne permettant pas d'élever notablement des niveaux de vie dont l'insuffisance est de plus en plus ressentie par les intéressés. Beyrouth devient la ville-lumière.[...] L'habileté des Libanais, leur insertion dans tous les pays du monde, la place de transition qu'occupe leur pays a donné une importance exceptionnelle aux activités de service, notamment avec l'extérieur, au détriment des activités agricoles et industrielles. Là encore, c'est Beyrouth qui en bénéficie principalement.[...]. S'il faut garder au maximum des activités de service particulièrement profitables, il faut en même temps développer au maximum les ressources naturelles, principalement celles du sol et de l'eau»<sup>11</sup>.*

Mais le rapport remis en 1961, au demeurant très clairvoyant, ne formule pas de plan. Il faut attendre 1964, c'est-à-dire quelques mois avant le départ du président Chéhab, pour qu'un plan quinquennal soit finalement proposé. Cependant celui-ci se trouve frappé d'annulation dès l'élection de Charles Hélou qui arrive au pouvoir la même année, consacrant ainsi la victoire des *za'ims* ou chefs communautaires qualifiés encore de «fromagistes» par le général Chéhab.

Par la suite, sous les mandats de Charles Hélou et Sleymane Frangieh, aucune stratégie nationale n'émerge en faveur d'un développement régional cohérent, les investissements publics répondant davantage à des approches clientélistes visant à satisfaire les *za'ims*.

Et ce n'est pas la guerre civile qui facilite l'avènement d'une réelle politique régionale.

Avec l'avènement de la II<sup>ème</sup> république et notamment l'installation de Rafic Hariri comme Premier ministre de 1992 à 1998, puis de 2000 à 2004, la priorité est donnée au secteur des services dont le rayonnement dans le monde arabe doit se faire à partir d'une capitale reconstruite, véritable symbole de la modernité arabe. Ainsi, les choix effectués au moment de l'indépendance sont confirmés dans ce nouveau contexte de reconstruction et de mondialisation.

D'un côté, le Grand Beyrouth reçoit l'essentiel des subsides publics et des financements par les bailleurs de fonds. En dépit de la corruption qui l'accompagne, l'opération SOLIDERE permet ainsi de recréer un pôle d'attraction séduisant. De même, les interventions sur le réseau des pénétrantes routières facilitent les accès à la capitale. La reconstruction du port, de l'aéroport et de la cité sportive ainsi que la multiplication de nouvelles surfaces commerciales privées, de nouveaux hôtels et de nouveaux restaurants contribuent fortement à la renaissance de Beyrouth qui profite aux régions attenantes, en particulier le Mont-Liban. D'un autre côté, des activités comme l'industrie, l'agriculture et le tourisme intérieur, qui sont vouées à dynamiser le territoire, sont laissées de côté. L'absence d'une politique agricole en particulier, malgré la multiplication des offres d'assistance technique, est une preuve de cette déconsidération. Aussi, en l'absence d'une réelle préparation, ce secteur est-il particulièrement pénalisé par un processus de libéralisation que les autorités ont souhaité adopter avec l'accord de libre-échange arabe – *taysir* – et l'accord d'association avec l'Union européenne. Déjà très négligés, les ruraux du Akkar, de la Bekaa et du Sud sont ainsi entraînés dans un processus de paupérisation, que quelques aides publiques versées (aides céréales, sucre, tabac, etc.), parfois sans vrai discernement, ne parviennent pas à interrompre.

Quant aux infrastructures rurales ou même urbaines, notamment dans les villes autres que Beyrouth, la dette abyssale du Liban n'en facilite pas le développement. Avec une dette qui représente quelque 180 % du PIB, l'État libanais a désormais beaucoup de difficultés à autofinancer les infrastructures éducatives, routières, d'adduction et d'assainissement, capables de sortir les régions de leur sous-développement endémique. Les délais de réalisation sont rallongés, eu égard à la recherche de bailleurs extérieurs.

Toutefois, l'allongement des délais s'explique également par la lenteur du processus décisionnel qui caractérise le Liban. En particulier, le Conseil des ministres qui statue sur les projets de développement régional, avant que la Chambre des députés ne se prononce et que le CDR (Conseil pour le développement et la reconstruction) ne les exécute, fonctionne davantage comme un lieu d'affrontements entre pôles politiques que comme un lieu de concertation et de décision, des minorités de blocage (un tiers des voix plus une) permettant de suspendre une décision. Au-delà de ce principe, le politologue Nawaf Salam déplore ainsi : «*Les ministres, engagés dans une compétition acharnée pour obtenir des services et avantages, se sentent rarement liés par le principe constitutionnel de responsabilité collective. En fait, dans la période de Taëf, nombreuses ont été les occasions où des ministres ont publiquement critiqué la formation du Cabinet auquel ils appartenaient, condamné des positions prises par leurs collègues, désapprouvé l'action du Président du Conseil des ministres, dénoncé l'orientation générale du Cabinet ou même boycotté ses réunions pour quelque temps sans ressentir le besoin ni l'obligation de démissionner – ou être acculés à le faire*»<sup>12</sup>.

## Du traitement partiel, voire partial...

Face à tant de retards, les zones périphériques du Liban se languissent. Et force est d'admettre qu'en l'absence de réelles politiques publiques les organisations non gouvernementales sont de véritables substituts à la puissance publique, en oeuvrant avec plus ou moins de pertinence. Mais, bien que financés de façon conséquente par les bailleurs de fonds, les programmes qui sont les leurs ne remplacent pas l'action coordonnée que pourrait avoir l'Etat. En outre, les ONG ne sont pas présentes sur tout le territoire, certaines zones étant assez délaissées comme le Akkar. Enfin, certaines ONG, malgré l'éthique professionnelle qui les caractérise, ne sont pas dépourvues de finalités politiques voire confessionnelles.

C'est en particulier le cas du Jihad el-Binna (l'effort de construction), une puissante ONG chiite proche du Hezbollah, qui a été créée en 1988. Comme son nom l'indique, cette ONG voulait participer à

la reconstruction du Liban. Dans un premier temps, il s'agissait d'un soutien à la réhabilitation des infrastructures et des logements endommagés. Ce n'est qu'à partir de 1998 que le Jihad el-Binna s'est fixé comme mission de soutenir le développement intégral des campagnes dans lesquelles l'agriculture occupe une place essentielle. Pour cela, le Jihad dispose d'un budget conséquent provenant des dons des fidèles de la communauté chiite qui sont invités à verser le *khoms*, c'est-à-dire le cinquième de leur épargne annuelle. En plus de ce budget, qui est alimenté intégralement par les dons des fidèles, le Jihad el-Binna reçoit des aides en nature en provenance de l'étranger, particulièrement de l'Iran.

Il est à noter que d'autres ONG ou institutions proches du Hezbollah participent au soutien des zones en difficulté ou des populations exclues au sein des zones plus riches. Citons l'institution Al-Shahid, qui prend en charge les familles des combattants tués lors des affrontements avec Israël, les nombreux dispensaires ou encore les écoles qui jalonnent le territoire pour combler souvent un déficit d'institutions publiques.

Il ne s'agit pas de discuter ici de la légitimité de ces institutions qui sont souvent très efficaces. En revanche, il est utile de s'interroger sur la capacité que peuvent avoir les bénéficiaires de ces oeuvres à se départir d'une certaine allégeance politique, à rebours de l'attachement patriotique, seul à même de favoriser le vivre ensemble. La mission IRFED pointait ainsi en 1961 : «*Les difficultés que rencontrent la naissance du sens civique et l'instauration d'une forte cohésion nationale ne peuvent être vaincues que peu à peu et si les diverses fractions du peuple se sentent largement bénéficiaires de la solidarité économique nationale*»<sup>13</sup>.

Bien sûr, le raisonnement ne concerne pas uniquement les ONG et institutions proches du Hezbollah. On peut s'interroger aussi sur les fondations qui fleurissent au Liban et qui, en dépit du travail qu'elles effectuent, ne sont pas forcément vierges de toute tendance clientéliste, au moins pour certaines. On peut également se poser la question au sujet des institutions publiques (Conseil du Sud, Régie du tabac, etc.) qui, en versant des subsides parfois de façon douteuse, transforment les régions périphériques en réservoirs de suffrages pour certains mouvements politiques.

## Au traitement intégral

A un moment où le Liban a recouvré une certaine indépendance, l'Etat doit plus que jamais reprendre sa place dans le développement régional qui est nécessaire à la cohésion nationale, véritable garantie pour la perpétuation de la souveraineté.

En premier lieu, le Liban se doit de développer des politiques publiques dans les domaines agricole, industriel, touristique et hydraulique notamment. A un moment où la région du Moyen-Orient fait face à un déficit hydrique majeur, il est par exemple étonnant de constater que le Liban ne valorise pas davantage sa ressource en eau. Et l'agriculture aussi bien que les industries agroalimentaires ou le tourisme intérieur pourraient en profiter.

Bien sûr, si ces politiques publiques sont basées sur la formulation de priorités claires et l'organisation de ces secteurs, elles n'en demandent pas moins des financements. Etant donné le poids de la dette publique qui limite les marges de manœuvre, l'Etat doit alors profiter de la nouvelle considération internationale qui s'exprime aujourd'hui envers le Liban pour cibler une partie des fonds qui s'annoncent vers le développement régional.

Mais cette contribution internationale ne doit pas exonérer l'Etat libanais d'une réflexion sur la fiscalité qui doit être réorientée de façon à promouvoir une meilleure répartition de la richesse. Jusqu'à maintenant l'imposition a été pour l'essentiel indirecte, afin de ne pas décourager les flux de capitaux sur la place financière qu'est Beyrouth. Partisan d'un développement basé sur les activités tertiaires dont il faut admettre que la localisation essentielle se trouve à Beyrouth, l'ancien Premier ministre Rafic Hariri avait nettement diminué les impôts sur les sociétés afin de promouvoir le Liban comme paradis fiscal. En 2003, il avait même lancé l'idée d'augmenter la TVA pour supprimer treize impôts, dont l'impôt sur le revenu. Cette proposition avait alors reçu un accueil des plus critiques. En particulier, son prédécesseur Sélim Hoss dénonçait le fait que *«tandis que les revenus modestes sont exonérés de cet impôt, ce sont les riches qui paient les tranches élevées de l'impôt progressif»*. Et d'ajouter, *«l'abolition de l'impôt sur les revenus des riches et des grands propriétaires terriens ainsi que sur les sociétés commerciales, industrielles et immobilières se fera au détriment des pauvres et des*

*classes moyennes*»<sup>14</sup>. Bref, de quoi accroître le caractère déséquilibré du développement.

Finalement, cette proposition fiscale n'a pas été appliquée. Cependant, elle souligne la tentation de concentrer de facto les activités sur Beyrouth et sa périphérie immédiate, avec comme effet collatéral d'accroître le déséquilibre régional et les inégalités sociales. Déjà, en 1961, le rapport IRFED était très lucide sur ce sujet de la fiscalité qui, malgré une apparence quelque peu prosaïque, constitue un enjeu fondamental : *«C'est pour cela que les groupes actuellement privilégiés doivent chercher à atténuer les différences de leurs conditions de vie avec celles des groupes moins favorisés. Ils devront pour cela accepter une certaine austérité se manifestant en particulier par la loyauté fiscale et par l'acceptation d'un gros effort coûteux pour le développement des zones en souffrance. Ainsi s'atténueront les oppositions toujours latentes de groupe à groupe qui empêchent la formation d'un peuple fraternel»*<sup>15</sup>.

Notons enfin que si l'enjeu de la fiscalité et au-delà celui du développement équilibré sont donc majeurs, le Liban devra aussi actionner d'autres leviers pour faire progresser le vouloir vivre ensemble : en particulier, ce pays devra réduire le confessionnalisme dans les institutions politiques et administratives. Mais il devra conjointement faire émerger une mémoire commune qui permet d'envisager un avenir commun. Derrière tout ce qui sépare les hommes et les femmes du Liban, il y a une provenance historique et un destin communs. Et les Libanais ne font pas exception au propos du philosophe Paul Ricoeur : *«C'est en profondeur que les distances se raccourcissent»*. ■

Notes :

---

1. Rappelons que cette définition avait pour but de régler une fois pour toutes la question de l'appartenance des Libanais. Elle était complétée par l'affirmation de son identité et de son appartenance arabe.

2. Tous ces chiffres sont extraits du rapport du PNUD : *Globalization : towards a lebanese agenda*, juillet 2002.

3. En décembre 2000 et janvier 2001, de violents affrontements entre l'armée libanaise et les islamistes ont fait plusieurs victimes.

4. Voir Georges Corm, *Le Liban contemporain*.

**Développement régional et cohésion nationale**

5. Georges Corm, op.cité, p.78.
6. Schéma d'aménagement du territoire libanais, diagnostic et problématiques, janvier 2003.
7. In *Paysans de Syrie et du Proche-Orient*, 1946, éditions Gallimard.
8. Sur la situation du Akkar, on pourra se rapporter au livre de Michael Gilsean, *Lords of the Lebanese marches, violences and narrative in an arab society*, I.B.Tauris and Co Ltd, Londres.
9. Se rapporter à l'article de Stéphane Malsagne, «La technocratie libanaise sous Fouad Chehab : réalités et limites», *Revue de l'USJ, travaux et jours*, n°69.
10. Du nom de l'Institut International de Recherche et de Formation en vue du Développement intégral et harmonisé, fondé par le Père Louis-Joseph Lebreton.
11. Tome 1 de l'étude, p. 349.
12. Nawaf Salam, *L'accord de Taëf, un réexamen critique*, Editions Dar An-Nahar, 2003, pp.32-33.
13. Op.cité.
14. *L'Orient-Le Jour*, 9 août 2003.
15. Op.cité.

## Hassan AYOUB

Docteur en Sciences Economiques, ATER – Université de Lille 2

# Déploiement géographique des banques commerciales et cohésion sociale

*Le déploiement géographique des banques commerciales libanaises ne contribue pas à favoriser un développement économique équilibré. Il propage le phénomène de l'exclusion bancaire et financière, accentue les inégalités sociales et régionales. Ces dernières nuisent à la contribution positive des banques au financement de la croissance tout en engendrant à terme une instabilité socio-politique. Cependant, il reflète un modèle d'implantation en termes d'avantages comparés entre la région et le secteur. Cette situation soulève la question du rôle de l'Etat libanais dans la croissance économique et appelle les banques à jouer un nouveau rôle social dans la société libanaise.*

**N**otre travail vise à appréhender l'impact du déploiement géographique bancaire sur la cohésion sociale. Nous considérerons qu'une concentration géographique des banques ne favorise pas le financement du développement du pays. Elle accentue les inégalités sociales qui nuisent à la contribution de la finance à la croissance économique.

Dans un premier temps, il s'agira d'évaluer la performance des banques commerciales en matière de collecte des ressources. Ceci nous permettra de cerner les effets des nouvelles réformes bancaires et financières qui visaient la libéralisation du secteur bancaire libanais. Dans un second temps, nous proposerons une interprétation



des tendances nouvelles de la répartition géographique bancaire au Liban. Nous chercherons à savoir si le déploiement géographique des banques se fait au hasard ou s'il fait apparaître un modèle géographique d'implantation en termes d'avantages comparés entre la région et le secteur. Il s'agira également de traiter l'efficacité de l'activité des banques commerciales au regard de leur localisation géographique. Enfin, nous remarquerons que l'implantation géographique des banques accentue les inégalités sociales et régionales au Liban. Ces dernières risquent d'engendrer une instabilité socio-politique qui nuit à la contribution du développement bancaire à la croissance économique.

## **Le rôle des banques dans le développement équilibré économique**

La question des déterminants de la croissance occupe, depuis plusieurs années, une place prépondérante dans l'analyse économique. La majorité des économistes s'accordent sur la contribution positive<sup>1</sup> du développement bancaire et financier à la croissance. Les intermédiaires financiers réduisent non seulement les coûts de transaction par la diversification des actifs financiers et des économies d'échelle dans l'information mais également les risques encourus par les deux parties. Ainsi, les banques permettent d'accroître les volumes d'épargne et d'investissement et de sélectionner les investissements les plus productifs, améliorant alors la productivité marginale du capital.

Cependant, il existe de nombreuses imperfections qui peuvent toujours mitiger leurs effets positifs sur la croissance économique. En effet, la localisation géographique optimale du secteur bancaire implique une bancarisation du territoire national qui favorise le développement économique équilibré. Néanmoins, elle risque, si elle ne l'est pas, de propager le phénomène de l'exclusion financière et d'accentuer les inégalités régionales et sociales. En effet, les agents économiques qui sont financièrement exclus sont dans l'incapacité de réaliser tous leurs projets d'investissement rentable. Par conséquent, cette situation compromet la contribution du système bancaire au financement du développement économique et humain. En

somme, une couverture bancaire inégale du territoire ne fait qu'accroître les inégalités sociales et régionales qui affectent le développement économique durable.

*Les inégalités sociales affectent  
le développement économique  
équilibré*

De nombreux travaux empiriques se sont intéressés aux canaux de transmission par lesquels l'inégalité était susceptible d'affecter le taux de croissance à long terme. Parmi les explications avancées figurent la thèse de l'instabilité socio-politique, celle des choix d'éducation et de fertilité et celle des rationnements financiers. Notre travail fait appel au déploiement géographique des banques comme mécanisme explicatif des inégalités. Le modèle d'implantation géographique des banques est une explication pertinente de la façon dont les inégalités affectent la croissance économique. En effet, l'impact du déploiement géographique est d'autant plus fort qu'il renforce les inégalités régionales et sociales.

Les travaux contemporains ont rejeté l'idée, hier encore consensuelle, selon laquelle les inégalités seraient favorables à la croissance économique [KALDOR (1956), MIRLESS (1971), OKUN (1975)]. Ils ont conclu à l'existence d'une relation causale négative entre le niveau initial des inégalités et le taux de croissance à long terme (à l'exception de ceux de SAINT-PAUL et VERDIER (1993), BARTOLA (1993)]. Les mécanismes explicatifs sont différents, l'un reposant sur des externalités de demande [MURPHY, VISCHY, SHLEIFFER (1989)], l'autre sur l'idée que les inégalités occasionnent une forte instabilité macroéconomique néfaste pour la croissance économique [BREEN, GARCIA-PENALOSA (1999)]. Donc, il se dégage un consensus<sup>2</sup> selon lequel les inégalités ont pour effet de ralentir la croissance économique. Les approches explicatives sont nombreuses<sup>3</sup> : les modèles d'économie politique, la thèse de l'instabilité socio-politique, la thèse des rationnements financiers. Dans notre travail, nous privilégions la thèse de l'instabilité puisqu'elle constitue une approche pertinente pour appréhender le contexte socio-économique libanais contemporain.