

LES DEFIS DU FUTUR

II LES DEFIS DU FUTUR

Si le schéma d'aménagement du territoire doit impérativement s'inscrire dans les réalités physiques incontournables, en tenir compte ou en tirer profit, son premier objet est de contribuer à répondre aux multiples défis auxquels le Liban se trouve confronté, aujourd'hui comme demain.

Ces défis sont :

- Le défi du développement économique
- Le défi de la cohésion sociale
- Le défi démographique
- Le défi du logement
- Le défi des besoins : transports, eau, déchets, enseignement, santé
- Le défi de l'expansion urbaine
- Le défi environnemental
- Le défi de la guerre et de la paix dans la région

II.1 LE DEFI DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

La question du développement économique a été au cœur des préoccupations des pouvoirs publics et de l'ensemble des Libanais depuis la fin de la guerre. L'ambition d'un retour rapide au « rôle naturel » du Liban comme plaque tournante et pôle régional important s'est heurtée à une série d'obstacles internes et externes, et n'a pu être réalisée que dans quelques domaines limités (tourisme de luxe, banque,...). Parallèlement, l'essentiel des services exportables, tout comme l'industrie et l'agriculture, se trouvent confrontées à une rude concurrence.

Quelles sont les perspectives offertes au Liban pour les années qui viennent ? Comment doit-il se positionner sur les plans régional et international ? Doit-il miser sur des créneaux de production spécifiques ou maintenir une large diversification de ses activités ? Quelles sont les perspectives de croissance que l'on peut imaginer pour le futur ?

II.1.1 Les nouvelles règles du jeu dans les échanges internationaux

Le nouveau siècle s'ouvre sur un défi majeur pour tous les pays de la planète, en particulier les pays en voie de développement, à savoir les nouvelles règles du jeu économique qu'impose l'intégration croissante du commerce international.

Le Liban, pays traditionnellement ouvert sur le monde, n'était pas pour autant préparé à ces nouvelles règles qui consistent, pour l'essentiel, en un démantèlement des barrières douanières, ce qui expose tous les secteurs économiques à une concurrence très rude à l'échelle planétaire.

Il a conclu de multiples accords, notamment avec la Syrie, les autres pays arabes et l'Union Européenne, qui prévoient tous une suppression plus ou moins rapide des barrières douanières. Il est à la veille d'adhérer à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Mais le pays accuse encore des retards importants au niveau de la productivité et la compétitivité de nombreux secteurs, non seulement l'agriculture et l'industrie, mais aussi les services marchands exportables. Il lui reste également d'importants efforts à faire en termes de transparence et de libre concurrence sur son marché intérieur, et d'efficacité dans les rapports entre les autorités administratives et les acteurs économiques.

II.1.2 La mise en valeur des avantages spécifiques

Les économistes mettent en avant, face à la problématique de la mondialisation, la question des « avantages comparatifs » qui distinguent un pays de ses partenaires et concurrents et lui permettent d'avoir des positions dominantes, sinon significatives, sur certains marchés.

Le Liban possède un bon nombre d'avantages comparatifs, physiques et humains, dans le Proche-Orient.

Les avantages permanents sont la position géographique du pays, entre Machrek, Maghreb et Europe, ses ressources en eau, ses terres fertiles, ses paysages naturels et son patrimoine, et la qualité de vie qui le caractérise pour un ensemble de raisons : conditions climatiques, hospitalité, mer et montagne, etc.

Les autres avantages, non moins décisifs, sont la législation libérale du Liban en matière d'implantation d'entreprises et de circulation des capitaux, le niveau d'éducation et de qualifications relativement bon qui le caractérise, la maîtrise des langues étrangères par un grand nombre de Libanais,...

La diaspora libanaise, particulièrement nombreuse, joue un rôle important dans les réseaux d'échanges avec le reste du monde. Et la proximité des pays pétroliers du Golfe offre une bonne opportunité de captage d'une part de la rente pétrolière en échange de services ou de biens, en sous la forme d'investissements directs.

A ces différents avantages s'ajoutent les infrastructures récemment réalisées pour accueillir les entreprises, les foires et salons internationaux, le tourisme de luxe, le transport maritime et aéroportuaire, etc.

C'est sur ces avantages que le Liban pourra se démarquer de ses concurrents directs et construire une économie et des relations sociales qui lui assureront développement et prospérité.

II.1.3 Créneaux porteurs et diversification

Les études économiques⁹ ont estimé que les principaux avantages comparatifs que le Liban pourrait exploiter à court et moyen termes dans la concurrence internationale auraient pour supports : son potentiel touristique, son potentiel agricole (industries agro-alimentaires) et son savoir-faire en matière d'édition, d'industries culturelles et d'artisanat d'art (bijouterie). Ces secteurs sont, en effet, ceux pour lesquels le Liban possède un réel potentiel et, en même temps, ceux pour lesquels il existe un marché non encore saturé à l'échelle internationale et régionale.

Le Liban a donc intérêt à miser fortement sur ces créneaux. Les produits qui en sont issus résisteront mieux, sur le marché intérieur, aux produits similaires venant de l'étranger, et pourront même être exportés et participer ainsi à l'équilibre des échanges extérieurs du Liban.

Le tourisme et l'agro-alimentaire sont tous deux fortement liés au territoire : leur capital premier est constitué par les paysages, le relief, les terres, l'eau, la mer, le patrimoine...

L'édition et les industries culturelles (cinéma, télévision,...) reposent sur un savoir-faire intellectuel et industriel. La bijouterie repose sur un savoir-faire artisanal et des filières commerciales bien établies.

Le Liban doit-il cependant renoncer à d'autres créneaux possibles, dans les services, l'industrie, et l'agriculture, pour lesquels il ne dispose pas à ce jour d'une compétitivité suffisante ?

Rien ne permet d'affirmer que ce manque de compétitivité est destiné à perdurer sur le moyen et le long terme. On peut en effet penser que, moyennant un investissement durable, le Liban pourrait redevenir un jour un pourvoyeur de services éducatifs et médicaux de premier plan au Proche-orient ; qu'il pourra, de même, développer à nouveau des capacités importantes d'export de services d'information et d'ingénierie ; qu'il pourra, un jour, accueillir sur son territoire des investissements industriels de moyenne technologie (électromécanique, machines-outils, composants électroniques, produits manufacturés pour le bâtiment ..).

Quant à l'agriculture, le Liban pourra, moyennant une restructuration en profondeur de ce secteur (remembrements, irrigation, préservation, filières, commercialisation,...), conquérir une place appréciable pour nombre de produits, notamment les produits rares, de haute

⁹ Cf. Monitor-Ace pour le CDR, 2000.

qualité, ou ceux qu'il serait seul capable de produire dans la région du fait de la spécificité de ses ressources agricoles.

Il convient également de ne jamais perdre de vue que les produits concurrentiels à l'export ne constituent qu'une partie, certes la plus stratégique, mais non la plus pourvoyeuse de main d'œuvre, de l'économie. Car l'économie compte par ailleurs tout un ensemble d'activités tournées vers les produits difficilement importables ou exportables, tels que les services aux personnes ou le transport intérieur ou l'administration ou le commerce local ou encore le bâtiment.

Aussi, la vision économique du Liban de demain sera à l'image d'une fusée à trois étages :

- Les activités pour lesquelles le Liban dispose d'avantages comparatifs indéniables : Tourisme, Agro-alimentaire, Edition, Artisanat d'art.
- Les activités pour lesquelles le Liban peut, moyennant des efforts importants, ambitionner devenir à nouveau compétitif : services de haut niveau, transports internationaux, industries de moyenne technologie, produits agricoles spécifiques...
- Les activités non exposées à la concurrence internationale : services aux personnes et aux véhicules, commerce local, transport, social, etc.

Le maintien de la diversité des activités est, en tout cas, essentiel pour le rétablissement durable des équilibres économiques du pays, à commencer par celui de ses échanges extérieurs. Pour y parvenir, le Liban n'a pas d'autre choix que d'augmenter sa production tout en améliorant sa compétitivité. L'action sur la compétitivité porte essentiellement sur la réduction des coûts de production et des charges des entreprises, l'investissement dans les technologies avancées, la formation des hommes.

II.14 Les régions périphériques face à la concurrence internationale

Avec la disparition progressive des barrières douanières, des secteurs économiques jusque là préservés de la concurrence internationale se trouvent à leur tour confrontés à cette concurrence.

Historiquement, les secteurs concurrentiels (services aux entreprises, industrie) ont toujours été fortement concentrés dans le Grand Beyrouth. Les régions périphériques étaient relativement à l'abri de la concurrence, compte tenu des protections douanières dont bénéficiaient un nombre important de produits agricoles.

Avec les accords de suppression progressive des protections douanières, toutes les régions du Liban, y compris les plus éloignées, devront désormais compter avec la concurrence internationale.

Pour une ville ou une région donnée qui se trouve progressivement entrer dans la sphère concurrentielle internationale, il existe trois types de réponses qui peuvent être apportés :

- Le premier type de réponse consiste, pour la ville ou la région en question, à tenter d'insérer son économie dans celle de l'hypercentre beyrouthin : moyennant des améliorations des moyens de transport, elle peut espérer délocaliser certaines activités de la capitale vers son territoire ;
- Le second type de réponse consiste à rechercher des gains de productivité en agissant sur les coûts locaux, les compétences locales, les avantages locaux : il s'agit de moderniser les activités classiques déjà implantées dans le territoire de cette ville ou de cette région ;
- Le troisième type de réponse consiste à identifier et à développer des produits spécifiques à cette ville ou à cette région, pouvant avoir une place dominante sur le marché de l'export : ces produits peuvent être totalement nouveaux ou être des produits préexistants sous une forme marginale. Une ville, voire un village, peut ainsi être le premier producteur mondial d'un produit très spécifique (artisanat d'art, produit culinaire unique, ...).

Les réponses qui seront apportées par telle ou telle région seront diverses et il s'agira, la plupart du temps, d'un mélange des 3 types de réponses susmentionnées. Quoiqu'il en soit, il appartient au Schéma d'aménagement de donner à toutes les régions du Liban toutes les chances de pouvoir répondre à ce défi de l'internationalisation, par deux moyens majeurs : une bonne liaison avec le centre, et la préservation et la mise en valeur du potentiel spécifique à chaque région.

II.1.5. Les perspectives macro-économiques

Comme tous les petits pays à économie ouverte, le Liban est très sensible aux changements qui peuvent affecter le prix des produits importables et exportables, dans la mesure où ces prix n'obéissent pas aux règles de l'offre et de la demande intérieure mais sont imposés de l'extérieur.

La tendance générale des prochaines années sera à la baisse de ces prix, du fait des perspectives de la mondialisation et de l'abolition des barrières douanières.

Cette évolution présente un défi majeur pour l'économie libanaise : La baisse des prix des produits importables menace la production libanaise de ces types de produits, tout en encourageant leur consommation.

Le risque est de voir certains secteurs productifs périlcliter du fait de cette concurrence, et de voir l'essentiel de la production libanaise se concentrer dans les activités non soumises à la concurrence internationale (produits et services non importables, non exportables : services aux particuliers, immobilier, etc.). Une telle évolution ferait nécessairement baisser la masse de revenus que les Libanais pourraient tirer de la production nationale.

Il faudra, devant ce défi, déployer beaucoup d'efforts pour maintenir le standard de vie des Libanais : la situation actuelle, dans laquelle les revenus du Liban dépassent de 20% la valeur de ce qu'il produit (Comptabilité nationale 1997), ne peut durer éternellement car ce surplus de revenus est essentiellement fait d'emprunts.

Les revenus d'un pays finissent toujours par correspondre à la valeur de sa production. Dans le cas spécifique du Liban, cet ajustement des revenus et de la production peut se faire selon diverses modalités :

- Ou bien le Liban voit ses revenus baisser parce qu'il ne produit pas assez et qu'il n'arrive plus à retenir les capitaux. Les importations finissent par baisser, mais les prix des produits locaux non importables baisse aussi. L'équilibre se fait au niveau le plus bas. C'est l'ajustement le plus spontané, mais le moins avantageux. On pourrait assister dans ce cas à une recrudescence de l'émigration du fait de la récession. Les résidents, moins nombreux et moins exigeants, se partageraient les revenus disponibles. C'est un ajustement par le bas, dont le coût est important en pertes de ressources humaines.
- Ou bien le Liban réussit, dans des délais courts, à accroître sa compétitivité sur les produits soumis à la concurrence internationale (produits importables ou exportables) : c'est le cas de figure le plus difficile, mais aussi le plus avantageux. La gestion de la phase de transition présente à cet égard des défis majeurs.

La perspective la plus avantageuse serait celle où la baisse des prix des produits importés se ferait sur la durée, au fur et à mesure que la production locale de ce type de produits gagne en compétitivité. Il faut, pour cela, agir sur les coûts internes (fonciers, énergie, services administratifs, ...), qui sont encore particulièrement élevés au Liban en comparaison avec les coûts de produits similaires dans les autres pays de la région, voire à travers le monde.

II.1.6 L'évolution du PIB

Le Liban est, dans le concert des nations, un pays à revenu dit « moyen élevé ». Son PIB serait, selon les estimations officielles, de l'ordre de 17,3 Milliards de dollars (en 2002) soit 4 200 \$ / hab. Plus de 80 pays à travers le monde dépassent le Liban en termes de PIB par habitant, et plus de 80 pays ont un niveau inférieur au sien. Il se place cependant au 8^{ème} rang parmi les pays arabes, pour cet indicateur.

Il est difficile d'émettre des hypothèses sur la croissance du PIB du Liban d'ici l'an 2030 car la situation de départ (situation actuelle) présente des déséquilibres macroéconomiques majeurs liés au niveau élevé d'endettement de l'Etat et que l'on ne peut préjuger des conditions du rééquilibrage.

En prenant les deux hypothèses extrêmes d'ajustement des revenus et de la production évoquées plus haut, on pourrait assister :

- Dans l'hypothèse la moins favorable, à une croissance qui pourrait, à la limite, être nulle, voire négative, en termes réels, du PIB : la population stagnerait ou croîtrait très peu (elle pourrait même reculer, pour la première fois, du fait de la baisse déjà intervenue de la natalité), et le PIB en fin de parcours pourrait demeurer proche de son niveau actuel soit environ 17 à 20 milliards de dollars en 2030. Le niveau de vie des Libanais serait à peu près le même qu'aujourd'hui.

- Dans l'hypothèse la plus favorable, on pourrait assister au contraire à une croissance très élevée, en termes réels, du PIB, même après une phase de correction difficile de l'actuelle crise des finances publiques. Un taux annuel moyen de l'ordre de 5% n'est pas à exclure au vu des ressources humaines et en capital disponibles. En fin de parcours, on aboutirait à un PIB de l'ordre de 65 milliards de dollars en 2030. La population pourrait croître dans des proportions importantes, avoisinant les 6 millions d'habitants en 2030, et le niveau de vie des Libanais pourrait être multiplié par 2,4.

On peut tenter de resserrer cette fourchette en retenant deux scénarios plus rapprochés de croissance, à savoir :

- d'une part, une croissance annuelle moyenne de 2% ;
- d'autre part, une évolution 2003-2007 calée sur les prévisions retenues par le Gouvernement à la suite de la conférence de Paris II de novembre 2002, suivie d'une évolution 2008-2030 caractérisée par une croissance de 3,5% par an.

On aboutirait à un PIB, en fin de parcours, qui se situerait dans une fourchette entre 30 (scénario à 2%) et 50 (second scénario) milliards de dollars en 2030.

Le scénario à 2% de croissance correspond à une situation dans laquelle la production libanaise de produits échangeables (importables – exportables) ne connaîtrait pas de développement significatif. Avec la recrudescence de l'émigration qui en résulterait, la population libanaise résidente pourrait très bien ne pas dépasser les 4,5 millions d'habitants en 2030. Le PIB par habitant atteindrait alors environ 6500 USD par an.

Le second scénario (plan gouvernemental suivi de à 3,5% à partir de 2008) correspond à une situation dans laquelle la production libanaise parviendrait à résister convenablement à la concurrence des produits importés. La population résidente pourrait atteindre les 5,5 millions d'habitants en 2030. Le PIB par habitant atteindrait alors plus de 9000 USD par an, soit un doublement.

Ainsi, selon les hypothèses retenues, le PIB par habitant devrait croître le plus probablement d'ici à 2030 de 60% à 100% environ.

Cette croissance permettra aux Libanais du futur de bénéficier d'un niveau de vie sensiblement meilleur. Avec les compléments de revenus en provenance de l'étranger, ce niveau de vie équivaldra alors à celui dont jouissent, aujourd'hui, les habitants de pays tels que Chypre ou l'Argentine. Mais le Liban sera encore loin de la situation des pays les plus développés, actuelle et, à plus forte raison, future.

Il faut cependant sans cesse rappeler qu'une croissance forte et durable ne peut provenir que d'un accroissement sensible de la production et de la productivité. Il faut également que les secteurs concurrentiels se développent davantage que les autres pour équilibrer les échanges extérieurs, ce qui devrait se traduire par une évolution de la composition du PIB dans laquelle les parts relatives des « autres services marchands », de l'industrie et de l'agriculture, augmente de manière significative par rapport à leur situation d'aujourd'hui.

Tableau 3 : Composition du PIB en 1997

Agriculture et élevage	6,3 %
Industrie	13,5 %
Eau Energie	1,5 %
Bâtiment et travaux publics	9,4 %
Transport	5,3 %
Commerce	21,3 %
Services habitat (Location)	8,5 %
Autres services marchands	22,6 %
Services non marchands (Administration)	11,6 %

Source : Ministère de l'Economie / en collaboration avec l'Insee. Comptabilité nationale 1997, publiée 2003

II.17 Les ressources de l'Etat et des Municipalités

La croissance attendue du PIB libanais permettra-t-elle à l'Etat et aux municipalités de disposer de marges de manœuvre plus confortables dans le futur ?

Rien n'est moins sûr. Dans la période actuelle, l'Etat, surendetté, tente de comprimer ses dépenses partout où cela semble possible. Et le jour où le Liban parviendra à sortir de la zone critique de son endettement, le risque est grand de voir s'instaurer un contrôle plus sévère encore, pour consolider l'équilibre acquis et empêcher un nouveau dérapage.

Aussi, et sans entrer dans des calculs comptables qui n'auraient pas de sens compte tenu de l'ampleur des chiffres en jeu et de l'horizon temporel du Schéma d'aménagement, on peut considérer que l'argent public sera considéré de plus en plus comme une ressource rare qu'on ne pourra dépenser qu'à bon escient et pour des objets préalablement évalués dans toutes leurs dimensions.

Ces perspectives financières ne peuvent être ignorées. Elles limitent fortement les ambitions d'amélioration des services collectifs et de l'efficacité administrative.

Les crédits d'*investissement* mis en œuvre par le secteur public seront très limités, car la priorité, pour un pays aux ressources limitées, sera toujours donnée aux dépenses – incompressibles – de *fonctionnement*. Il serait de ce fait hasardeux de miser sur une capacité d'investissement de l'Etat et des municipalités allant au-delà de 40 à 50 Milliards USD sur les 30 prochaines années, toutes sources de financement public confondues.

La privatisation envisagée de certains services publics permettra probablement de rationaliser les dépenses dans les secteurs concernés (électricité, eau, ..) par des investissements complémentaires à ceux assurés par le secteur public. Ceci pourra concerner l'eau, l'énergie, les transports, les télécommunications... sachant que cela concerne déjà une bonne part de l'éducation et de la santé. Mais il ne faudra pas compter sur les privatisations pour espérer accroître les marges financières de l'Etat et des municipalités. En effet, les éventuels déficits de fonctionnement des services assurés par le secteur privé qui seraient dus à des problèmes de recouvrement (des factures d'eau, d'électricité, etc.) ou à des

systemes de solidarité (remboursement de soins, subventions scolaires,...), devraient demeurer à la charge de l'Etat pendant une assez longue période, les concessionnaires obtenant, dans leurs contrats, la plupart du temps, des garanties publiques contre les déficits dont ils ne seraient pas responsables.

Aussi, si l'on veut dégager des marges d'action pour améliorer le niveau des services publics assurés par l'Etat et les municipalités, les seules solutions possibles – dans le cadre de cette relative rareté de l'argent public - résideront dans :

- les redéploiements de dépenses (priorités budgétaires) ;
- la chasse aux dépenses inutiles (dépenses pouvant être annulées ou différées) ;
- la rigueur dans la définition des projets prioritaires dans chaque domaine d'action.

II.2 LE DEFI DE LA COHESION SOCIALE

Le Liban est confronté à un défi social majeur du fait de la conjonction de plusieurs facteurs de fragilité de la société libanaise.

Le premier de ces facteurs est la persistance de nombreuses séquelles psychologiques de la guerre libanaise, près de 14 ans après la fin des affrontements. Ces séquelles s'expriment par des restrictions que bon nombre de Libanais s'imposent dans leurs déplacements et, surtout, dans la relocalisation de leur lieu d'habitat. Elles s'expriment aussi par le poids important qu'occupe encore l'appartenance communautaire, aussi bien dans le rapport aux autres que dans les attitudes et les positions politiques.

Le second facteur est la pauvreté qui touche une part très importante de la population, et qui résulte de la difficulté de faire décoller à nouveau l'activité économique du pays depuis la fin de la guerre¹⁰, du niveau élevé du coût de la vie qui caractérise le Liban de l'après-guerre, et d'une répartition très inégale des revenus.

Les chiffres relatifs à la pauvreté varient selon les sources statistiques, mais toutes ces sources convergent pour montrer l'ampleur du phénomène.

Ainsi, l'étude du Fonds de développement économique et social – ESFF, réalisée pour le CDR en 2002 a analysé la situation des ménages résidents comprenant des enfants en âge scolaire, par rapport à 2 seuils de pauvreté : le seuil de pauvreté relative, fixé à 782 USD par mois et par ménage (de 4,8 personnes en moyenne), et le seuil de pauvreté absolue, fixé à 314 USD par mois et par ménage (même taille moyenne). Le seuil de pauvreté relative est celui en dessous duquel il devient impossible de satisfaire les besoins essentiels des ménages en termes d'alimentation, d'habitat, de déplacements, de dépenses de santé et d'éducation. Le seuil absolu est le seuil strictement alimentaire.

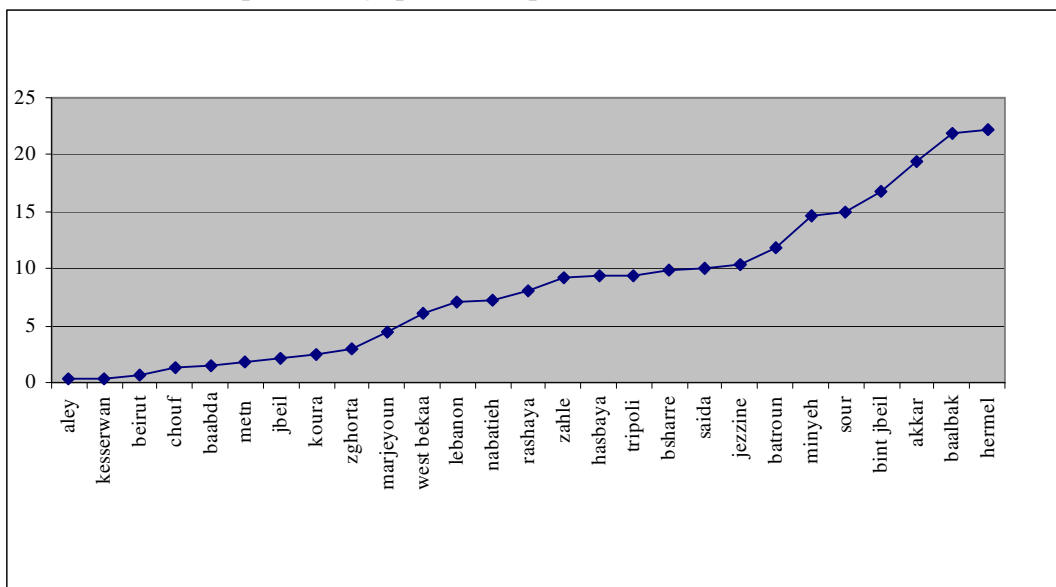
L'étude ESFF susmentionnée a montré que 42% des ménages résidents – comprenant des enfants en âge scolaire - vivent en dessous de la ligne de pauvreté relative (782 USD / mois / ménage) et que 7% des ménages résidents – comprenant des enfants - vivent en dessous de la ligne de pauvreté absolue (314 USD / mois / ménage).

Une autre source récente, à savoir l'étude relative à l'entrée des jeunes libanais dans la vie active et l'émigration (C. Kasparian, USJ, 2001) a conclu, sur la base d'un échantillonnage comprenant exclusivement des ménages libanais (comprenant ou non des enfants en âge scolaire), que 59% de ces ménages disposaient d'un revenu mensuel inférieur à 800 USD par mois, et que 35% des ménages disposaient d'un revenu mensuel inférieur à 500 USD par mois. Ces conclusions sont plus alarmantes¹¹ dans la mesure où, non seulement la proportion de pauvres paraît plus élevée que dans l'étude précédente, mais où les ménages d'étrangers – parmi lesquels la pauvreté est théoriquement plus prononcée, en particulier dans les camps palestiniens - sont exclus de l'échantillon.

¹⁰ Le PIB par habitant n'avait toujours pas retrouvé, en 2002, son niveau de 1974 (en prix constants).

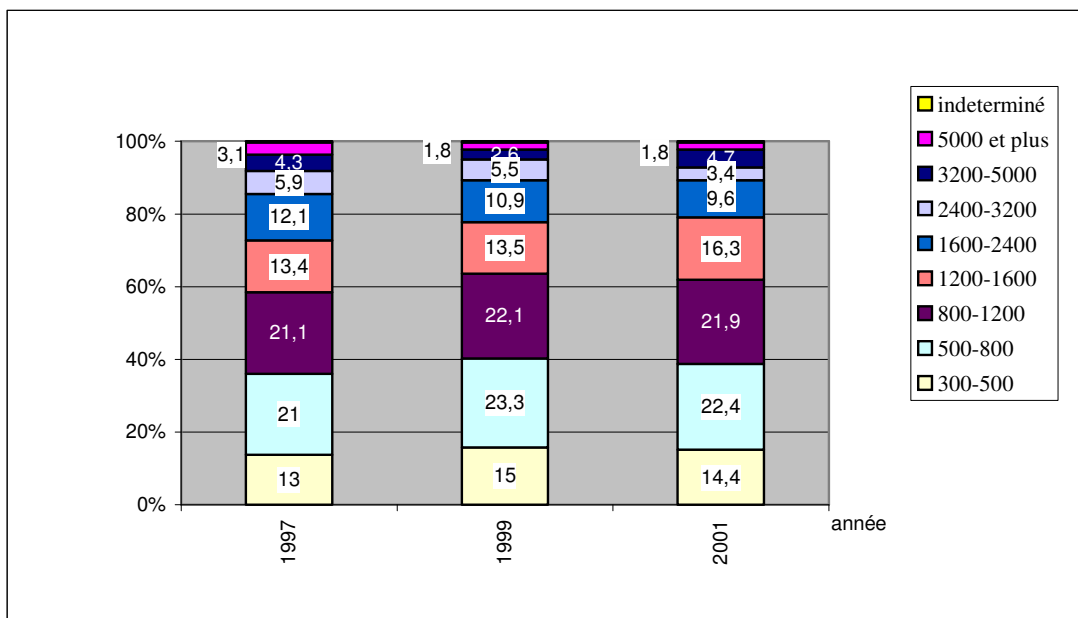
¹¹ Les différences de résultat entre les 2 études peuvent tenir au fait que l'échantillon USJ 2001 comprenait des ménages sans enfants (personnes seules ou en couple) en plus des ménages avec enfants.

Figure II.1. : Pourcentage des ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté absolue (314 USD par ménage par mois) par Caza selon l'étude ESFF de 2002



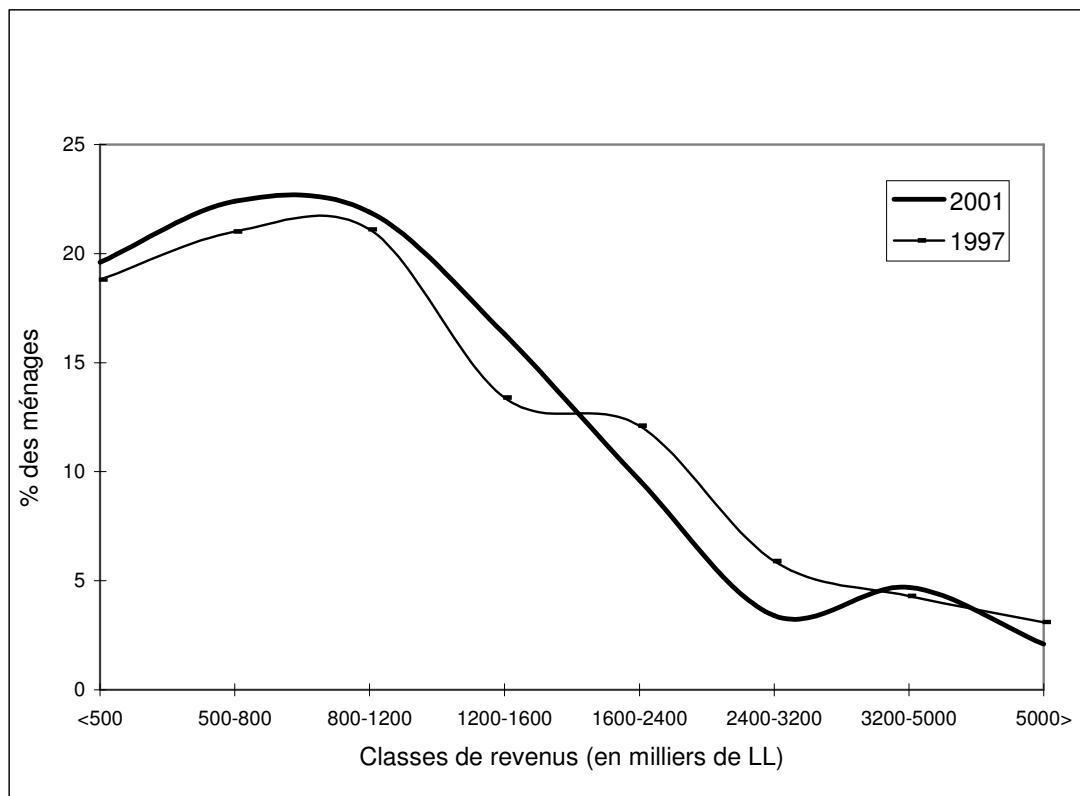
source : « Fond du Développement Economique et Social » 2002

Figure II.2. : Distribution des revenus mensuels des ménages libanais en USD en 8 tranches selon l'étude USJ de 2001



Source : « L'entrée des jeunes libanais dans la vie active et l'émigration », USJ 2001.

Figure II.3. : Répartition des ménages libanais selon leur revenu en 1997 et 2001



Sources : pour les revenus 2001, « L'entrée des jeunes libanais dans la vie active et l'émigration, USJ 2001 ». Pour les revenus 1997 : « Conditions de vie des ménages ACS, 1997 ».

Un autre facteur de fragilité réside dans les effets possibles d'une sortie de la crise des finances publiques qui ôterait une partie du système de solidarité sociale qui permet de maintenir à flot, par des subventions ou des dérogations, des milliers de familles à travers le Liban. Que se passerait-il si l'Etat devait diminuer ses effectifs de fonctionnaires, ou diminuer les pensions de retraite, ou arrêter l'achat de certains produits agricoles au dessus de leur prix, ou collecter les sommes dues contre la fourniture de l'eau et de l'électricité, avant que l'économie n'ait véritablement redécollé ?

Le risque de fragmentation sociale est d'autant plus inquiétant qu'il s'inscrit dans le territoire. Le Akkar et la région de Baalbek-Hermel sont les régions les plus pauvres du Liban. La situation de Tripoli, au nord d'une ligne qui suit le cours du Nahr Abou Ali, est des plus préoccupantes. Dans plusieurs régions rurales, notamment au Sud, de nombreux villages se caractérisent par des indicateurs élevés de pauvreté, bien qu'ils soient davantage soutenus par les systèmes locaux et nationaux de solidarité. La pauvreté est également présente dans les banlieues de Beyrouth, certains quartiers étant totalement marginalisés comme c'est le cas le long des plages du sud (Jnah, anciens établissements balnéaires squattés). La situation sociale dans les camps des réfugiés palestiniens, surtout au Sud et dans le Nord, est aussi source d'inquiétude.

Confrontée à ces difficultés, la classe politique tente d'agir par la distribution d'équipements et de travaux d'infrastructures dans les régions, faisant le plus souvent appel au principe du « développement équilibré ». Mais ces réponses, si elles soulagent ponctuellement les régions, contribuent indirectement à l'accentuation de la séparation entre les régions. Ainsi, la multiplication des écoles d'enseignement général, des écoles techniques et des branches de l'université libanaise ont pour effet de limiter d'autant les occasions de rencontre des jeunes des différentes localités et des différentes régions.

La tendance « centrifuge » qui affecte la société libanaise a été illustrée en 2002 par la revendication de séparation de la région du Akkar de la Mohafaza du Nord, suivie par une revendication similaire pour la séparation des cazas de Baalbek et du Hermel de la Mohafaza de la Bekaa, puis par une troisième revendication de séparation des cazas de Jbail et du Kesrouane de la Mohafaza du Mont-Liban.

Aussi, le Liban paraît sujet à l'action de forces centrifuges non seulement communautaires et sociales, mais aussi résultant du type de réponses apportées aux problèmes de développement économique et social.

Il s'agit d'un défi majeur pour le Liban, qui doit plus que jamais affirmer le principe constitutionnel d'unité de son territoire et de liberté de ses citoyens de résider et de se déplacer dans toutes les régions libanaises.

Le Liban doit également réviser les modalités de mise en œuvre du principe du développement équilibré, de manière à ce que les interventions effectuées dans ce cadre ne puissent pas avoir d'impact négatif sur l'objectif d'unité. Dans cette optique, le développement équilibré devra porter davantage sur l'action économique directe que sur les infrastructures de service. Il devra favoriser l'implantation, dans les régions, d'équipements de niveau national plutôt que de niveau local, de manière à favoriser les complémentarités, les solidarités, et les occasions de brassage de la population.

C'est là une action de longue haleine à laquelle plusieurs politiques doivent concourir. La politique d'aménagement du territoire doit, elle aussi, apporter une contribution forte à la réponse à ce défi, par une vision intégrative et unificatrice de l'avenir du territoire, et une redéfinition des priorités du développement équilibré.

II.3 LE DÉFI DÉMOGRAPHIQUE

Autre défi auquel le Liban est confronté, la poursuite de la croissance de sa population résidente conduira le pays sans doute au-delà du seuil des 5 millions d'habitants avant 2030.

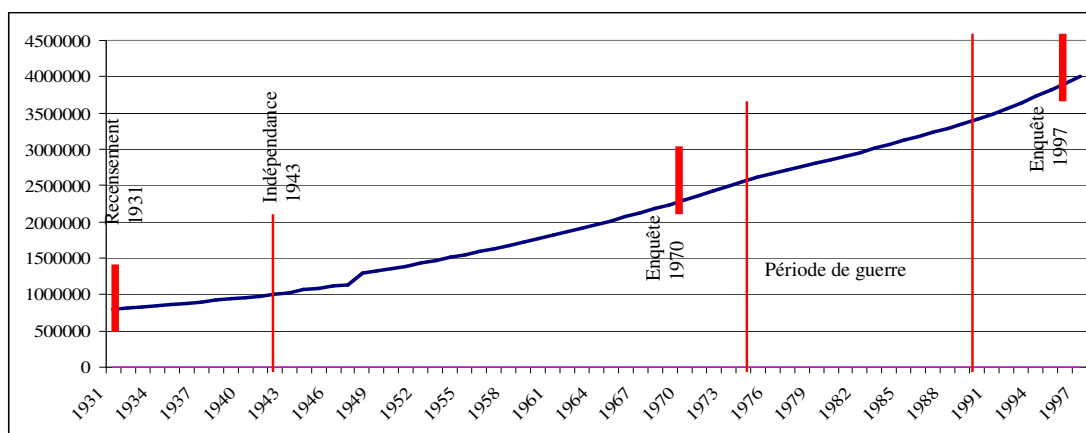
L'histoire

A la création du « Grand Liban » en 1920, le pays comptait à peine plus de 500 000 habitants. Le premier – et le seul - Recensement général de la population, effectué en 1931, faisait ressortir un chiffre total de 793 000 habitants. A la sortie de la Seconde guerre mondiale, le Liban avait déjà franchi la barre du premier million d'habitants.

Le pays a ensuite connu 30 années de croissance importante de sa population, de l'ordre de 3,01% par an, entre 1945 et l'avènement de la guerre civile en 1975. Il a franchi la barre des 2 millions d'habitants au milieu des années 1960 et comptait, en 1970, un total de 2,3 millions d'habitants (camps palestiniens inclus).

La progression observée entre 1970 et 1997 marque un ralentissement. Son rythme descend à 2,08% en moyenne par an, ce qui demeure malgré tout assez élevé au regard de la guerre qui a sévi dans le pays durant plus de la moitié de cette période. La population résidente atteint 4 millions de personnes en 1997¹².

Figure II.4 : Evolution de la population du Liban entre 1931 et 1997



L'évolution observée entre 1970 et 1997 s'est produite en même temps qu'intervenaien des modifications importantes dans les mécanismes de la croissance démographique, notamment

¹² Parmi les 4 millions d'habitants officiellement résidents au Liban (ACS) en 1997, on comptait au moins 350 000 réfugiés palestiniens recensés par l'UNRWA dans les Camps. Ce chiffre a atteint 391 000 en juin 2003, toujours selon l'UNRWA. La moitié de ces réfugiés résident dans les camps du Sud et un tiers dans les camps du Mont-Liban (banlieue de Beyrouth).

une forte baisse du taux de fécondité. Ce taux se situe actuellement à 2,3 enfants par femme en âge de procréer (femmes de 15 à 49 ans) contre 4,2 enfants par femme en 1986. Des variations importantes sont observables d'une région à l'autre (moins de 2 Beyrouth – près de 3 dans le Nord).

Il s'ensuit que la croissance naturelle de la population se fera à des rythmes plus lents que ceux observés antérieurement, surtout dans l'ensemble Beyrouth et Mont-Liban. Les projections nationales effectuées montrent qu'à structure de population inchangée, cette croissance se ferait au rythme de 1% par an sur la période 2000 à 2030, soit moins de la moitié du rythme observé dans les années 1960 à 1997.

Une croissance future de moins de 1% par an ?

La croissance naturelle de la population résidente au Liban aboutirait ainsi, hors tout effet des migrations avec le reste du monde, à 5,6 millions de personnes en 2030 (scénario central). Mais le Liban n'atteindra pas ce seuil en 2030, en raison d'un solde migratoire probablement négatif avec l'étranger. La taille de la population future dépend en effet, au-delà des résultats de la croissance naturelle, du solde des migrations qui ont lieu entre le Liban et le reste du monde.

Les départs sont étroitement liés à la conjoncture économique et politique, aussi bien au Liban que dans les pays de destination. Ces départs ont été très forts durant la guerre ; ils se sont probablement ralentis à partir de 1992 tout en restant à des niveaux élevés jusqu'en 1997, puis ils ont dû repartir à la hausse à partir de 1998. Les départs concernent aussi bien des Libanais qui émigrent que des étrangers qui repartent vers leurs pays d'origine, ou encore des Palestiniens qui quittent le Liban.

Les arrivées sont commandées par les mêmes facteurs économiques et politiques. Elles concernent aussi bien des émigrés libanais qui reviennent au pays que des étrangers qui immigreront au Liban pour des raisons essentiellement professionnelles.

Se basant sur une analyse objective des rares sources disponibles sur la question des migrations¹³, 2 hypothèses concernant le solde migratoire ont été étudiées :

- La première hypothèse correspond à un scénario de développement économique plus équilibré, qui se caractériserait par des départs et des arrivées relativement plus faibles que dans le passé, et où le solde migratoire serait d'environ – 6 000 personnes par an sur la période 2001 – 2030 (soient environ 170 500 sur l'ensemble de la période).

-La seconde hypothèse correspond à un scénario de développement économique moins équilibré, les départs et les arrivées étant relativement plus forts, et le solde migratoire se situant à environ – 27 000 personnes par an sur la période 2001 – 2030 (soit environ 789 180 sur l'ensemble de la période).

L'effet du solde négatif des échanges migratoires extérieurs est de diminuer la taille de la population qui résulterait de la seule croissance naturelle d'ici 2030. Au lieu d'avoir une

¹³ En particulier les études effectuées à l'USJ en 2002 et 2003, notamment C. Kasparian 2003.

population 2030 de 5,6 millions habitants, on aurait à cette date un total d'environ 5,4 millions d'habitants dans le premier scénario et un total d'environ 4,8 millions d'habitants dans le deuxième scénario.

Le Schéma d'aménagement retient un scénario central, entre ces deux hypothèses, de 5,2 millions d'habitants en 2030.

Ce scénario ne tient pas compte des mouvements des réfugiés palestiniens qui pourraient résulter d'accords internationaux dans le cadre du règlement du conflit du Proche-Orient. Rappelons que cette question concerne près de 0,4 million de personnes actuellement résidentes dans les camps (selon le recensement de l'UNRWA 2003), dont la moitié dans les camps du Sud (essentiellement Saïda et Sour), le tiers dans les camps du Mont-Liban (banlieues de Beyrouth), et 14% dans le Nord (Banlieue Nord de Tripoli).

Répartition géographique de la population

La projection de la population 2030¹⁴ a été effectuée par Mohafaza, en prenant en compte le taux de fécondité de chaque Mohafaza et son évolution ultérieure. Les résultats ont été regroupés en 4 espaces géographiques : Beyrouth et Mont-Liban, Nord et Akkar, Bekaa et Baalbek-Hermel, Sud et Nabatiyeh.

La répartition qui en résulte figure aux tableaux suivants :

Tableau 4 : Croissance de la population par groupe de Mohafazats à l'horizon 2030

	Population 1997	Population 2030	% croissance
Beyrouth et Mont-Liban	1 910 896	2 310 000	21,22 %
Nord et Akkar	807 204	1 140 000	41,18 %
Sud et Nabatiyeh	747 477	1 040 000	37,93 %
Bekaa et Baalbek-Hermel	539 448	740 000	38,90 %
LIBAN	4 005 025	5 230 000	30,79 %

Source : Etude SDATL 2004

Tableau 5 : Répartition de la population par groupe de Mohafazats à l'horizon 2030

	Population 2030		Rappel 2000
Beyrouth et Mont-Liban	2 310 000	44,2 %	47,3 %
Nord et Akkar	1 140 000	21,8 %	20,4 %
Sud et Nabatiyeh	1 040 000	19,9 %	18,9 %
Bekaa et Baalbek-Hermel	740 000	14,1 %	13,4 %
LIBAN	5 230 000	100,0%	100,0%

Source : Etude SDATL 2004

Les différences de taux de fécondité font varier les parts relatives des Mohafazats dans la population totale. Globalement, chacun des trois ensembles périphériques (Nord, Sud, Bekaa), gagne un point et l'ensemble Beyrouth + Mont-Liban en perd trois.

¹⁴ Palestiniens compris.

A l'intérieur de chaque Mohafaza, une hypothèse est émise quant à la proportion de résidents dans les grandes agglomérations (plus de 40 000 habitants) d'une part, et hors des grandes agglomérations d'autre part. Sur l'ensemble du Liban, le poids des grandes agglomérations passe de 64% en 2000 à 65% en 2030

Tableau 6 : Proportion des résidents des agglomérations en 2000 et en 2030

Ensemble géographique	2000			2030		
	Total Population 2000	Dans les grandes Agglomérations en 2000		Total Population 2030	Dans les grandes agglomérations en 2030	
Beyrouth Mont-Liban	1 911 000	1 651 000	86 %	2 310 000	1 990 000	86 %
Nord et Akkar	807 000	385 000	48 %	1 140 000	620 000	54 %
Sud et Nabatiyeh	747 000	327 000	44 %	1 040 000	490 000	48 %
Bekaa et Baalbeck-Hermel	539 000	181 000	34 %	740 000	300 000	40 %
TOTAL LIBAN	4 005 000	2 544 000	64 %	5 230 000	3 400 000	65 %

Source : Etude SDATL 2004

II.4 LE DEFI DU LOGEMENT

La croissance du parc de logements est surtout fonction de l'augmentation du nombre de ménages. Or ce nombre augmente plus vite que la population en raison du phénomène de décohabitation : à population constante, le nombre de ménages s'accroît car la taille moyenne des ménages tend à diminuer.

La taille moyenne des ménages au Liban était de 5,3 personnes en 1970. Elle est passée à 4,8 personnes en 1997. A titre de comparaison, la taille moyenne des ménages est encore de 6,8 au Pakistan et de 5 aux Philippines, mais elle est désormais de 4,7 en Tunisie, de 2,4 en France et de 2,3 au Québec. L'élévation du niveau de vie, l'évolution des mœurs et le vieillissement de la population jouent dans le sens de cette diminution.

Le Schéma d'aménagement du territoire retient l'hypothèse raisonnable d'une réduction de la taille moyenne des ménages à un rythme équivalent à celui des 30 dernières années. Elle passerait alors de 4,76 personnes par ménage en 1997 à 4,34 en 2020 et à 4,21 en 2030.

Il en résulte l'évolution suivante du nombre de ménages :

Tableau 7 : Evolution du nombre de ménages à l'horizon 2030

	1997	2030	Evolution 1997-2030
Population	4 005 000	5 238 200	+ 31%
Taille des ménages	4,8	4,2	- 13%
Nombre de ménages	843 600	1 321 600	+ 57%

Le nombre de ménages à l'horizon 2030 est légèrement supérieur au nombre de résidences principales, compte tenu des ménages cohabitants : l'hypothèse retenue est un ratio de 1,024 ménages par résidence principale. En appliquant ce ratio, on obtient le chiffre de 1 291 000 résidences principales en 2030. S'y ajoutent nécessairement un ensemble de résidences secondaires et de logements vacants.

La proportion de résidences secondaires était de 5,92% du parc en 1996 (en recul par rapport à 1970 : 10,6%), et la proportion de logements vacants était de 17,20% du parc en 1996 (en nette progression par rapport à 1970 : 7,6%).

Pour l'avenir, le Schéma d'aménagement du territoire retient l'hypothèse raisonnable d'une progression de la part des résidences secondaires, facteur important de l'économie des villages, jusqu'à un niveau proche de celui observé en 1970, soit 11%. Il retient également l'hypothèse d'un recul de la proportion de logements vacants (anormalement élevée dans les années 1990 du fait des déplacements de population avant 1990 et du boom immobilier après) à un niveau proche de celui des années 1970, soit 8%.

Les hypothèses ainsi retenues conduisent à fixer la part des résidences secondaires et des logements vacants (cumulée) à 19% du parc en 2030 (contre 18,2% en 1970 et 23,1% en 1997).

Aussi, l'évolution du parc total de logements du Liban se présenterait ainsi :

Tableau 8 : Evolution du parc de logements au Liban à l'horizon 2030

	1996	2030	Evolution 1997-2030
Résidences principales	792 000	1 291 000	+ 63 %
Résidences secondaires	63 000	142 000	+ 125 %
Logements vacants	183 000	127 000	- 30 %
Autres	25 000	-	-
Total parc de logements	1 063 000	1 560 000	+ 47 %

La croissance du parc de logement de près de 500 000 unités en 30 ans demeure inférieure au volume de logements qui seront construits, car la construction inclut, en plus de la réponse à l'augmentation de la demande, le remplacement des logements vétustes et inadaptés. On peut penser que, tous les ans, près de 2 000 logements de ce type seront détruits et remplacés par un nombre équivalent de logement neufs, ce qui portera le volume total de la construction de logements à plus de 560 000 unités sur la période 1997-2030, soit environ 16 000 à 17 000 logements en moyenne par an.

Un défi social

Mais la question du logement ne saurait être abordée uniquement sous l'angle quantitatif. L'accès au logement dans un pays à revenus moyens et inégalement répartis est problématique, surtout pour les jeunes ménages.

Des études récentes ont montré le décalage qui existe entre le niveau de revenus de l'immense majorité des jeunes de moins de 30 ans et le niveau des charges qu'il leur faut payer pour se loger. Le résultat de ce décalage ne peut être que le surendettement, les solutions illégales, la cohabitation durable au domicile des parents, le report du mariage et des naissances, ou même la quête de l'émigration.

Des solutions peuvent exister pour soutenir une offre de logements locatifs à loyer modéré, surtout nécessaires dans les grandes agglomérations.

II.5 LE DEFI DES BESOINS : TRANSPORTS, EAU, DECHETS, ENSEIGNEMENT, SANTE

La croissance démographique de 1,2 million d'habitants supplémentaires en 30 ans se traduira nécessairement par des besoins accrus en services urbains divers.

L'évolution de la société libanaise dans le temps se traduira aussi par des modifications des comportements et des attentes, notamment pour ce qui concerne la motorisation des ménages, le nombre de déplacements quotidiens, la scolarisation des enfants et la demande de soins.

Ces évolutions ont été chiffrées de la manière suivante :

Tableau 9 : Hypothèses retenues pour l'évolution probable des comportements et des besoins à l'horizon 2030

	2000	2030	Croissance
Population (rappel) Scénario central	4 000 000	5 230 000	+ 31%
Transport			
% de ménages possédant au moins une voiture	65%	75%	+ 10 points
Nombre total de voitures particulières	700 000	1 100 000	+ 57%
Nb de déplacements motorisés / jour / personne	0,7	1,1	+ 57%
Nb de déplacements motorisés / jour / TOTAL	2 800 000	5 700 000	+ 100%
Eau			
Besoin d'eau à usage domestique / jour / personne	200 litres	220 litres	+ 10%
Besoin total en eau à usage domestique par an	296 Mm ³	418 Mm ³	+ 41 %
Déchets			
Poids des déchets ménagers par personne	336 Kg	420 Kg	+ 25 %
Poids des déchets ménagers Liban entier	1,3 MT	2,2 MT	+ 63 %
Enseignement			
Classe d'âge 3 à 22 ans (scolarisables)	1 510 000	1 590 000	+ 5,3%
% d'enfants et de jeunes scolarisés	72%	75%	+ 3 points
Nombre d'enfants et de jeunes scolarisés	1 100 000	1 193 000	+ 7,5%

Le défi des transports

En 30 ans, le parc automobile aura augmenté de près de 60% et le nombre moyen de déplacements motorisés quotidiens par personne aura augmenté dans les mêmes proportions. Ceci conduira, compte tenu de la croissance démographique attendue, à un doublement du nombre total de déplacements motorisés. Cette évolution posera des problèmes de capacité des infrastructures, essentiellement concentrés dans l'aire urbaine centrale (Grand Beyrouth et Mont-Liban), où la situation pourrait devenir critique à plusieurs endroits si les aménagements adéquats – ou la mise en place d'une alternative sérieuse de transports collectifs - ne sont pas réalisés. Des problèmes similaires apparaîtront aux entrées et dans la traversée des autres grandes villes. Mais le réseau routier des régions rurales devrait pouvoir continuer à répondre à la demande sans qu'il ne soit nécessaire d'augmenter ses capacités.

Le défi des besoins en eau

La croissance des besoins en eau pour l'usage domestique est fonction de la croissance démographique (30% en 30 ans) et de la croissance des besoins individuels de consommation d'eau par jour (que l'on peut estimer à 10% en 30 ans). La conjugaison de ces 2 facteurs conduit à des besoins domestiques de l'ordre de 420 millions de mètres cubes (net hors pertes dans les réseaux) en 2030, soit 41% de plus qu'en 2000. Cette perspective présente un défi majeur au pays dans la mesure où les quantités actuellement distribuées par les Offices se limitent à 280 millions m³, dont la moitié seulement est reçue par les consommateurs (du fait des fuites), qui s'approvisionnent par leurs propres moyens (puits et citernes) pour assurer le reste de leurs besoins. Aussi, même si le Liban parvient à réduire les taux de perte dans ses réseaux de 50% actuellement à 20% en 2030, il faudra malgré tout que les Offices distribuent 520 millions m³ (soit 11% du bilan annuel de l'eau au Liban après évaporation) pour couvrir la totalité des besoins domestiques. Ceci suppose qu'il soit procédé simultanément à un accroissement de 86% des quantités prélevées et distribuées par les Offices et à une réduction des fuites dans les réseaux de 50% à 20%. Sans ce double effort, les prélèvements privés et sauvages dans les nappes souterraines pourraient atteindre des niveaux dramatiques et l'eau risque de manquer cruellement dans nombre de régions, notamment dans les grandes agglomérations.

Des ressources complémentaires devront également être assurées pour l'irrigation des terres agricoles. Actuellement, environ 100 000 hectares (42% des surfaces cultivées, 33% des surfaces cultivables) sont irrigués ou reçoivent une irrigation d'appoint, dont 30 000 hectares de petites parcelles inférieures à 1 dounoum. Les projets en cours portent sur près de 40 000 hectares supplémentaires, soit une croissance des superficies irriguées, à terme, de près de 40%. L'eau utilisée pour l'irrigation est actuellement de l'ordre de 700 millions de m³ par an. La croissance attendue nécessitera de porter ce chiffre à plus d'un milliard de m³ par an, soit près du quart du bilan national après évaporation. C'est là un défi gigantesque, bien qu'il ne puisse couvrir, à ce stade, que la moitié des terres cultivables au Liban.

Le défi des déchets

Les quantités de déchets à collecter et à traiter constituent un autre défi majeur. Chaque habitant produisait en 2001 un volume de 336 kg de déchets par an. Cette quantité est appelée à croître. Elle s'était déjà accrue de 30% entre 1994 et 2001 à un rythme moyen de 4% par an. Mais cette croissance n'est pas indéfinie, comme le montre l'expérience des pays industrialisés où la quantité de déchets produite par habitant s'est stabilisée autour de chiffres plafonds. En France, ce plafond a été atteint à environ 420 kg de déchets par an et par habitant. Si on devait retenir ce même chiffre pour le Liban de 2030, il faudra compter 2,2 millions de tonnes de déchets ménagers cette année là, qui représenteront environ 85% à 90% du volume total de déchets. Ces quantités représentent un accroissement de 63% par rapport à la situation actuelle. Le Liban, qui n'a pas encore réglé de manière convenable la question de ses déchets solides d'aujourd'hui, parviendra-t-il à répondre à ce défi de demain ?

Les besoins d'équipements éducatifs

Pour ce qui concerne l'éducation, l'élément majeur à prendre en compte sera la tendance à la baisse de la part relative des enfants et des jeunes d'âge scolaire dans la population totale. Les 3 à 17 ans représentent aujourd'hui 30% de la population totale. En 2030, ils n'en représenteront plus que 23%. Leur nombre absolu restera stable aux alentours de 1,2 millions. Les jeunes de 17 à 22 ans verront leur part relative se maintenir autour de 7,5% de la population. Leur nombre passera de 310 000 en l'an 2000 à 390 000 en l'an 2030. Leur progression sera de 25%, mais étalée sur 30 ans. Aussi, le nombre d'enfants et de jeunes de 3 à 22 ans, qui forment l'essentiel de la population scolaire et universitaire, passera de 1 510 000 à 1 590 000 entre l'an 2000 et l'an 2030. Or, le système éducatif libanais accueille aujourd'hui près de 1 100 000 élèves et étudiants, soit plus de 72% des jeunes concernés. Ce taux est déjà très élevé en comparaison avec d'autres pays ayant une situation économique et sociale comparable voire supérieure à celle du Liban. Mais à supposer que l'on parvienne à porter ce taux à 75% en 2030, les capacités d'accueil supplémentaires qu'il faudrait offrir se limiteraient à près de 90 000 places – sur 30 ans – soit environ 3000 places par an, presque entièrement consacrées à l'enseignement post-bac.

Les évolutions dans le domaine de la santé

Dans le secteur de la santé, il faut s'attendre sans aucun doute à une progression de la demande, plus rapide que celle de la population, du fait de nombreux facteurs dont le vieillissement, l'amélioration de l'hygiène de vie, la croissance du pouvoir d'achat, etc. En revanche, l'offre de soins ne doit plus être envisagée selon le schéma classique – déjà dépassé en Europe et aux Etats-Unis -, c'est-à-dire en nombre de lits pour une population donnée. L'avenir appartient aux soins prodigués sans nécessairement déplacer les patients. Nombre d'entre eux ne quitteront plus leur domicile, où ils bénéficieront d'une assistance et d'une surveillance permanentes sans avoir à se déplacer. De même, l'avenir appartient au regroupement des plateaux techniques, pour des raisons à la fois financières, de sécurité et d'efficacité, ce regroupement étant compensé par des améliorations sensibles des moyens de transport et de transfert des patients.

Le Liban n'a pas, aujourd'hui, de problèmes de sous capacité de l'offre de lits d'hôpitaux ni de plateaux techniques. Il est doté de près de 170 hôpitaux totalisant près de 10 000 lits, soit un lit pour 400 habitants, ce qui est un taux très élevé. Ceci sans compter avec quelques 6 hôpitaux publics achevés depuis quelques années et qui sont programmés pour offrir, ensemble, 1000 lits supplémentaires.

Le défi se pose ici davantage en termes de qualité des soins, d'accès aux soins pour les plus démunis, de contrôle des prescriptions coûteuses supportées par les caisses publiques et paritaires, et plus généralement de gestion des dépenses de soins : il faudra, en particulier, définir au plus tôt les parts que l'on attend de l'offre privée d'une part, de l'offre publique d'autre part, et clarifier les règles pour ce qui concerne les parts des dépenses supportées par les usagers, par le système de sécurité maladie, par les assureurs privés et par les finances publiques.

II.6 LE DÉFI DE L'EXPANSION URBAINE

II.6.1 La croissance urbaine attendue

La croissance du parc de logements, le développement des équipements, l'apparition de nouvelles zones d'activités, engendreront une croissance des surfaces urbanisées, qui se situera probablement entre 250 et 300 Km² venant s'ajouter, sur 30 ans, aux 600 Km² déjà urbanisés en 2000.

Au début des années 1960, en effet, le Liban comptait 2 millions d'habitants et 260 Km² d'espaces urbanisés, soit 130 m² urbanisés par habitant. En 1998, le Liban comptait 4 millions d'habitants et 600 Km² d'espaces urbanisés, soit 150 m² d'espaces urbanisés par habitant. En 2030, en retenant un ratio de 170 m² urbanisés par habitant, on obtient, pour 5,2 millions d'habitants, un total de 884 Km² d'espaces urbanisés soit une croissance de 284 Km² en 30 ans.

Ces éléments tendent donc à indiquer que la croissance urbaine future devrait se situer entre 250 et 300 Km², soit un rythme annuel assez proche, en valeur absolue, de celui observé durant la période 1963-1998 (seule observation disponible à ce jour : + 10 Km² par an).

Cette expansion pose un grand défi au Liban, tant son impact potentiel pourra, selon la manière dont elle sera gérée, être fort sur la qualité de vie, la qualité et la disponibilité de la ressource eau, le coût des infrastructures, le devenir des espaces naturels, agricoles et paysagers.

L'expansion urbaine se localisera en fonction de deux facteurs :

- L'évolution de la demande de logements, de locaux d'entreprises et d'équipements : ce facteur se caractérise par une grande inertie, dans ce sens où le poids de l'existant (structure urbaine actuelle) demeure déterminant de la localisation – à l'échelle du pays, des régions et des localités - de la pression urbaine. On ne peut donc peser que très marginalement sur les grandes masses de croissance urbaine qui se manifesteront dans les différentes régions et agglomérations (voir tableaux précédents, section « défi démographique »).
- L'action des pouvoirs publics : la législation, les décisions localisées, la réalisation d'infrastructures et d'équipements, influent sur les formes que cette urbanisation peut prendre en termes de concentration ou de dispersion, de densités plus ou moins élevées, d'aspects plus ou moins harmonieux, d'évitement ou non d'un certain nombre d'espaces sensibles (espaces naturels, agricoles, inondables, etc.).

Or, c'est ce second facteur qui pèse le plus dans l'impact potentiel de l'expansion urbaine sur les ressources, les coûts, le niveau des services et la qualité de vie.

II.6.2 La répartition des terrains à ouvrir à l'urbanisation

La répartition des espaces à ouvrir à l'urbanisation a été examinée à un horizon de 30 ans en prenant en compte un mouvement de densification progressive des espaces les plus proches des villes (en termes de construction comme en termes démographiques), et une dédensification (en termes démographiques) des espaces urbains les plus denses actuellement.

La répartition des quelques 250 à 300 Km² d'urbanisations supplémentaires a été effectuée par étapes :

- La répartition géographique de la population résidente 2030 (ou du parc logement, ce qui revient à peu près au même) a été effectuée par Mohafaza puis répartie à l'intérieur de chacune des Mohafazats (voir section « défi démographique »).
- Les tendances des tissus urbains actuels à se densifier ou à se dédensifier (exprimée en nombre de logements par hectare urbanisé résidentiel) a été évaluée. Il en a résulté, pour chaque agglomération, une capacité d'accueil maximale dans les tissus urbains existants en 2030, et des besoins d'extension exprimés en nombre de logements.
- Les espaces disponibles (hors sites fortement escarpés) ont été recensés dans le périmètre et autour de chaque grande agglomération. Une évaluation a été effectuée de leur capacité d'accueil moyennant des densités en continuité logique avec le noyau existant.
- Les extensions urbaines ont alors pu être grossièrement calibrées autour des agglomérations existantes, en évitant les terres agricoles, les espaces naturels majeurs, les sites trop escarpés, les zones à risques.
- Ce premier exercice a ensuite été ajusté pour tenir compte des choix spatiaux du Schéma d'aménagement, en particulier la volonté d'atténuer la pression urbaine qui s'exerce sur la côte au bénéfice d'un développement plus soutenu des grandes agglomérations intérieures, en particulier celles de Zahlé-Chtaura et de Nabatiyeh.

La répartition de l'expansion urbaine totale (300 Km² soit 30 000 hectares) qui en résulte se présente comme suit :

- L'aire urbaine centrale (Grand Beyrouth et agglomérations limitrophes) doit pouvoir disposer d'environ 5 500 hectares supplémentaires.
- L'agglomération de Tripoli aura besoin d'environ 1 800 hectares supplémentaires si l'on souhaite y diminuer les densités particulièrement élevées dans le centre comme en banlieue¹⁵.

¹⁵ L'expansion de l'agglomération de Tripoli serait évidemment moins importante dans le cas d'un règlement de la question palestinienne incluant le retour des réfugiés et la fermeture des camps.

- Les autres grandes agglomérations du pays (Baalbek, Zahlé-Chtaura, Nabatiyeh, Saïda, Sour, Jbail) auront besoin, chacune, de 600 à 1000 hectares supplémentaires chacune pour assurer leur expansion¹⁶.
- Les autres villes et villages du Liban, réunis (plus de 1000 localités), auront besoin d'environ 12 000 à 15 000 hectares supplémentaires pour assurer leur expansion, soit une moyenne de l'ordre de 1,2 à 1,5 hectares par localité (moyenne variant fortement selon la taille et la situation géographique des localités).

Tableau 10 : Croissance urbaine et démographique dans l'aire urbaine centrale

	Surfaces urbanisées 2000 (Km ²)	Population résidente 2000	Surfaces urbanisées 2030 (Km ²)	Population résidente 2030
Beyrouth	20	400 000	20	400 000
Première couronne	70	900 000	80	1 000 000
Deuxième couronne	80	300 000	125	530 000
TOTAL	170	1 600 000	225	1 930 000

Nota : La population 2000 de la première couronne comprend les réfugiés palestiniens. Les projections de croissance devront être revues à la baisse, dans cet espace, en cas de règlement de la question palestinienne entraînant la fermeture des camps

Tableau 11: Croissance urbaine et démographique dans l'agglomération de Tripoli

	Surfaces urbanisées 2000 (Km ²)	Population résidente 2000	Surfaces urbanisées 2030 (Km ²)	Population résidente 2030
Tripoli	8,0	220 000	14,0	320 000
Banlieues	15,0	102 000	27,0	210 000
TOTAL	23,0	322 000	41,0	530 000

Nota : La population 2000 des banlieues comprend les réfugiés palestiniens. Les projections de croissance devront être revues à la baisse, dans cet espace, en cas de règlement de la question palestinienne entraînant la fermeture des camps

¹⁶ Pour Saïda et Sour, l'expansion urbaine serait nettement moins importantes dans le cas d'un règlement de la question palestinienne prévoyant le retour des réfugiés et la fermeture des camps de Ain-Héloué, Bas, Rachidiyé...

Tableau 12 : Croissance urbaine et démographique dans l'agglomération de Saïda

	Surfaces urbanisées 2000 (Km ²)	Population résidente 2000	Surfaces urbanisées 2030 (Km ²)	Population résidente 2030
Saïda	3,3	80 000	4,0	80 000
Banlieues	12,1	86 000	21,0	186 000
TOTAL	15,4	166 000	25,0	266 000

Nota : idem tableau 11

Tableau 13 : Croissance urbaine et démographique dans l'agglomération de Jbail

	Surfaces urbanisées 2000 (Km ²)	Population résidente 2000	Surfaces urbanisées 2030 (Km ²)	Population résidente 2030
Jbail	2,0	14 000	2,5	16 000
Banlieues	11,6	37 000	14,0	49 000
TOTAL	13,6	51 000	16,5	65 000

Tableau 14 : Croissance urbaine et démographique dans l'agglomération de Zahlé

	Surfaces urbanisées 2000 (Km ²)	Population résidente 2000	Surfaces urbanisées 2030 (Km ²)	Population résidente 2030
Zahlé	4,1	52 000	4,5	55 000
Banlieues	7,8	65 000	15,5	138 000
TOTAL	11,9	117 000	20,0	193 000

Tableau 15 : Croissance urbaine et démographique dans l'agglomération de Nabatiyeh

	Surfaces urbanisées 2000 (Km ²)	Population résidente 2000	Surfaces urbanisées 2030 (Km ²)	Population résidente 2030
Nabatiyeh	3,5	22 000	5,5	40 000
Banlieues	11,5	30 000	15,5	44 000
TOTAL	15,0	52 000	21,0	84 000

Tableau 16 : Croissance urbaine et démographique dans l'agglomération de Baalbek

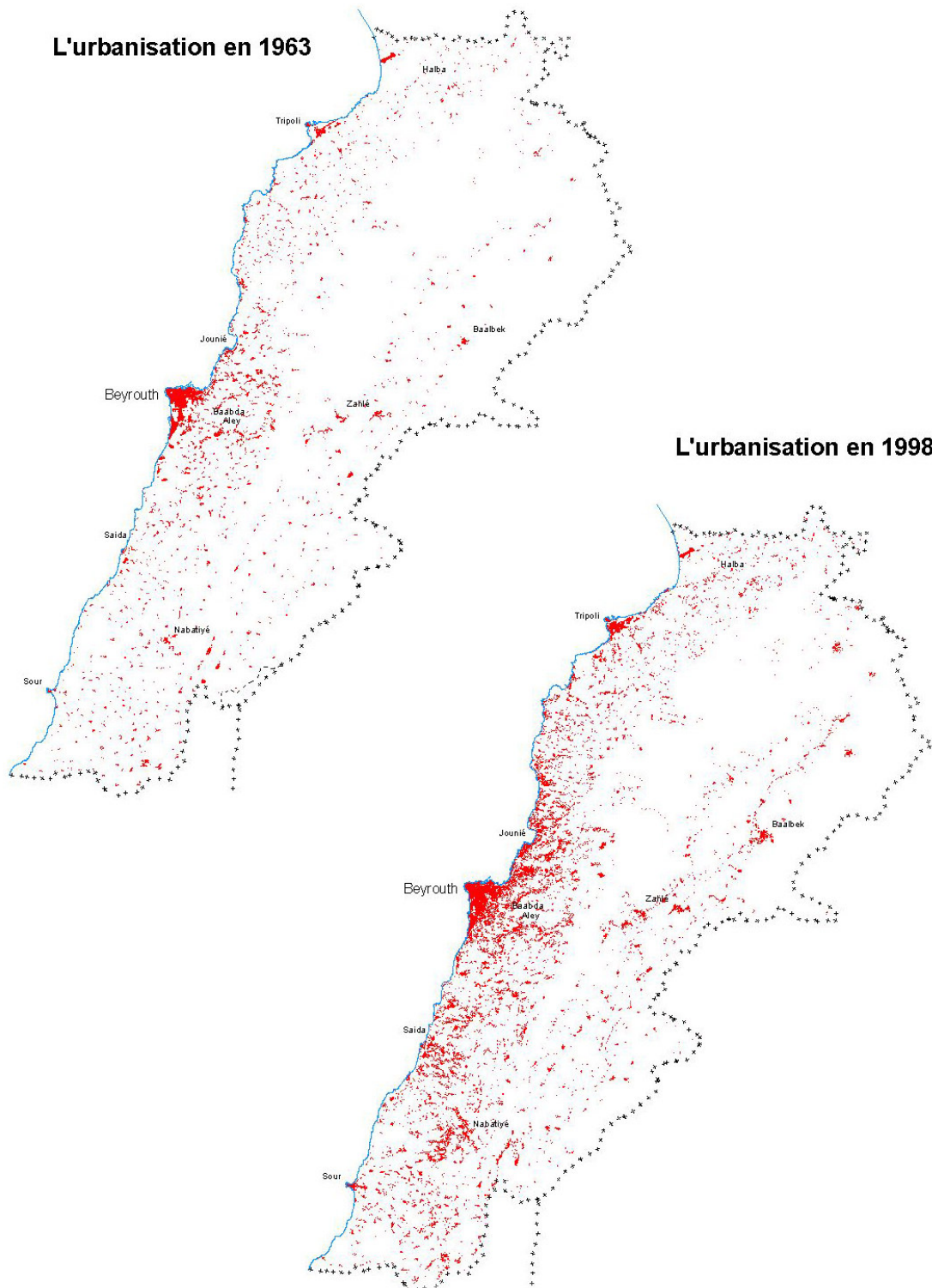
	Surfaces urbanisées 2000 (Km ²)	Population résidente 2000	Surfaces urbanisées 2030 (Km ²)	Population résidente 2030
Baalbek	5,5	50 000	7,0	70 000
Banlieues	3,9	14 000	8,4	35 000
TOTAL	9,4	64 000	15,4	105 000

Tableau 17 : Croissance urbaine et démographique dans l'agglomération de Sour

	Surfaces urbanisées 2000 (Km ²)	Population résidente 2000	Surfaces urbanisées 2030 (Km ²)	Population résidente 2030
Sour	3,1	48 000	3,4	52 000
Banlieues	6,7	69 000	12,9	122 000
TOTAL	9,8	117 000	16,3	174 000

Nota : idem tableau 11

Figure II.5 La pression urbaine



II.7 LE DEFI ENVIRONNEMENTAL

Le Liban est confronté à un défi très sérieux de dégradation encore plus forte de l'environnement dans les décennies à venir.

La croissance démographique, l'expansion de l'urbanisation, et l'amélioration du niveau de vie (qui donne davantage de possibilités pour construire, s'équiper en voitures, etc.) conduisent en effet à accentuer la pression sur les ressources naturelles.

II.7.1. La qualité de l'eau

La qualité de l'eau dans les nappes phréatiques est déjà très préoccupante du fait de l'infiltration de polluants (eaux usées, rejets industriels, déchets solides en décomposition...) et de la multiplication des forages incontrôlés (plus de 45000 puits individuels selon le recensement de l'ACS en 1996). Cette pollution a des effets directs sur la santé publique et la facture de la santé.

La croissance démographique et urbaine prévue pour les 30 prochaines années peut conduire à une situation catastrophique dans le domaine de l'eau si les puits, au lieu d'être résorbés, devaient se multiplier encore, ou si les solutions d'assainissement devaient être retardées, notamment dans les zones de vulnérabilité de la ressource (zones d'infiltration facile vers les nappes).

Aussi, le freinage de la détérioration de la qualité de la ressource eau représente l'un des plus grands défis auxquels le Liban aura à faire face au cours des prochaines décennies.

II.7.2. Les déchets

La perspective d'une croissance de plus de 60% de la quantité des déchets ménagers produits annuellement au Liban d'ici 2030 pose un défi majeur aux autorités nationales et municipales.

Jusqu'ici, ce problème n'a été correctement réglé qu'au niveau de la collecte (et seulement pour les déchets ménagers). L'entreposage dans les décharges, tel qu'il a été conçu, a conduit à une impasse : les décharges des grandes villes se présentent comme des montagnes d'ordures non compactées, souvent placées en bord de mer (Saïda, Borj Hammoud,...) et qui ont atteint leur niveau de saturation en quelques années, non sans avoir, entre-temps, occasionné des pollutions accidentelles à plusieurs reprises. Quant aux ordures produites en milieu rural, elles sont encore, la plupart du temps, déversées dans des décharges sauvages (généralement les vallées), dangereuses pour la ressource en eau, donc pour la santé, et nocives à l'attractivité touristique.

Les décharges contrôlées doivent être conçues d'une toute autre manière, et selon des solutions adaptées à la taille du défi. Dans l'immédiat, il faudra trouver des sites d'enfouissement capables d'absorber 1,5 millions de tonnes par an, soit plus d'un million de

mètres cubes après compactage, dont plus de la moitié dans le Mont-Liban (pour desservir Beyrouth et le Mont-Liban). Si les décharges contrôlées sont conçues sur des hauteurs de 20 mètres (moitié sous terre et moitié au dessus), il faudra mobiliser annuellement plus de 10 à 15 hectares de terrain, à travers tout le pays. Si les ordures ne sont pas suffisamment compactées, les terrains requis pourront aisément dépasser les 40 hectares par an.

Dans l'aire urbaine centrale, c'est un défi de taille : où trouver des terrains (de l'ordre de 6 à plus de 20 hectares par an) qui soient suffisamment éloignés des lieux d'habitat ?

Dans les autres régions, les décharges prendront peu de place mais celles qui devront desservir les grandes agglomérations urbaines seront nécessairement de grande taille.

On peut, certes, envisager de réduire les volumes de déchets à enfouir par un traitement préalable de compostage ou de valorisation énergétique. Mais ces solutions sont nécessairement lentes car elles appellent des financements conséquents. Et, même dans le cas d'un traitement exemplaire de tous les déchets, le volume des « déchets ultimes » à enfouir ne serait pas réduit de plus de 30% à 40%.

II.7.3. Les carrières

Autre défi majeur pour l'environnement, les carrières et leurs effets sur les milieux naturels aussi bien que sur le cadre de vie.

Le Liban n'a pas encore réussi à gérer convenablement ce dossier. De très nombreuses carrières (la majeure partie) ont été exploitées sans autorisation, et la plupart des carrières, même autorisées, n'ont pas respecté les dispositions légales qui régissent l'extraction et la remise en état.

Aussi, l'attitude des pouvoirs publics est apparue partagée entre la reconnaissance de l'importance économique et sociale des carrières, l'appel à réprimer les pratiques illégales, ou au contraire leur tolérance, ou encore l'interdiction pure et simple de l'activité sur tout le territoire. Les pouvoirs publics n'ont pas, non plus, tranché dans le sens d'une concentration des sites d'extraction sur quelques grands sites ou au contraire la diffusion de sites petits et moyens sur tout le territoire.

Le Liban porte les cicatrices de plusieurs centaines de carrières plus ou moins anciennes, qui représentent ensemble plus de 3000 hectares de terrains. Tous les ans, les besoins de matériaux du Liban nécessitent la mobilisation de dizaines d'hectares supplémentaires.

Besoins en matériaux : près de 3 millions de m³ par an

Le défi des carrières doit être examiné en distinguant 4 catégories principales de matériaux : le gravier, le sable, le calcaire cimentier et la pierre d'apparat. Le grand défi paysager et environnemental se pose essentiellement pour le gravier et le sable, qui représentent ensemble plus de 80% des besoins.

Il faut en moyenne 200 à 300 tonnes de granulats (gravier et sable) pour construire un logement, soit, pour la période 2000 à 2030, une moyenne annuelle située entre 2 Mt - hypothèse basse - et 4 Mt - hypothèse haute - de granulats, rien que pour le logement.

S'y ajoutent les besoins pour les autres types de constructions : bureaux, locaux industriels et commerciaux, équipements, que l'on peut estimer à 0,5 Mt par an sur la période considérée.

S'y ajoutent enfin les besoins en granulats pour les routes : il faut en moyenne 5 000 tonnes de granulats pour un kilomètre de voie nouvelle (2x1 voie), 20 000 tonnes pour un kilomètre d'autoroute nouvelle. L'entretien ordinaire des voies consomme environ 10% de ces valeurs, et leur réhabilitation peut consommer jusqu'à 40% de ces mêmes valeurs. Aussi, si toutes les routes du Liban devaient être entretenues ou réhabilitées une seule fois durant les 25 prochaines années, et que le réseau soit étendu dans des proportions raisonnables, il faudrait environ 2 Mt de granulats par an.

Au total, donc, les besoins courants du Liban en granulats peuvent être estimés ainsi : 2 à 4 Mt par an pour le logement, 0,5 Mt par an pour les autres types de constructions, et 2 Mt par an pour les routes. Soit un total compris entre 4,5 à 6,5 Mt par an, ou encore 2 à 2,5 Mm³ (Millions de mètres cubes).

Avec les autres matériaux extraits (calcaires cimentiers, pierres d'apparat, argiles, etc.), le volume à extraire – pour les besoins courants du BTP libanais - peut représenter jusqu'à 3 millions de mètres cubes par an (granulats compris).

Si tous ces matériaux devaient être extraits du territoire libanais, l'impact en termes de dérangement de sites pour les carrières serait important : il faut non seulement compter les matériaux « utiles » extraits des carrières, mais aussi les matériaux non utilisables, ainsi que les surfaces dérangées pour les besoins d'entreposage, de circulation des engins, de reculs de sécurité, etc. Si bien qu'extraire 3 Mm³ utiles par an revient à abattre un volume de près de 4 Mm³, et à allouer aux carrières entre 60 et 80 hectares par an.

Ce sont donc des chiffres tout à fait considérables qui, compte tenu de l'exiguïté du territoire libanais et son fort taux d'urbanisation, nécessitent une politique rigoureuse de gestion et de contrôle de l'activité extractive.

Evaluer les remblais, grands consommateurs de matériaux

La crise des carrières au Liban est apparue lors de la période de reconstruction dans les années 1990. Dans un contexte de faible contrôle étatique, les besoins en matériaux avaient été considérables, atteignant entre 10 Mm³ et 15 Mm³ par an au plus fort des chantiers (années 1994 à 2000). Une bonne part des matériaux extraits à cette occasion (probablement plus du tiers) a été dirigée vers les grands projets de remblais en mer dans le Grand Beyrouth (Dbayé, Centre-ville et Piste de l'AIB) qui représentent plus de 30 Mm³, soit l'équivalent de 8 à 10 ans de consommation ordinaire du BTP libanais.

Les projets de remblais sont récurrents au Liban, et nombre de ces projets sont sous étude ou dans les cartons, à Tripoli, à Jounieh, à Jdaidé, à Saida, etc. Sans compter avec la construction périodique de digues et de marinas le long de la côte.

Aussi, l'impact des remblais sur l'expansion des carrières doit être systématiquement évalué, tant sur le plan économique qu'environnemental. Les cicatrices laissées par les carrières conduisent légitimement à s'interroger sur l'intérêt qu'il y avait, par exemple, de mobiliser plusieurs centaines d'hectares de sites carrières pour réaliser le remblai de Dbayé, pour une offre de 5000 logements seulement (dont la construction proprement dite ne mobilisera que 4 à 5 hectares de carrières seulement) ?

II.7.4. La pollution marine

La qualité de l'eau dans la mer est très préoccupante. Les rejets d'eaux usées domestiques et industrielles non traitées, et le déversement intentionnel ou accidentel de milliers de tonnes de déchets solides dans la mer, conduisent à une situation déplorable le long de la côte, qui menace le tourisme balnéaire, la pêche et les écosystèmes côtiers. Or, l'expansion démographique et urbaine attendue ne peut qu'aggraver cette situation si rien n'est fait pour y répondre.

Le défi à relever est immense. Il s'agira, dans un premier temps, d'arrêter les dégradations pour espérer ensuite, moyennant des efforts considérables, inverser la tendance et améliorer la situation de la côte.

II.7.5. Les milieux naturels

Les milieux naturels terrestres ont, eux aussi, subi des dégradations majeures, essentiellement du fait des coupures des continuités naturelles engendrées par l'urbanisation, par les carrières, mais aussi des rejets de déchets et de polluants dans les vallées. A l'avenir, le risque est de voir l'urbanisation se disséminer vers de nouveaux espaces naturels de valeur, faisant perdre au Liban un des atouts majeurs de son attractivité et de la qualité de vie qui le caractérise.

Mais l'action publique peut apporter des réponses efficaces à ces défis. Une partie de ces réponses passe par des investissements coûteux dans les infrastructures de traitement de l'eau domestique et de traitement des eaux usées ; elles seront difficiles à mettre en œuvre de manière totalement satisfaisante avant longtemps, du fait de la rareté des ressources financières disponibles. Mais une partie importante des réponses n'a pas de coût financier, ce sont les réponses réglementaires, notamment celles qui peuvent orienter la localisation de l'urbanisation vers les espaces qui présentent le moins de risques pour l'environnement.

II.8 LE DÉFI DE LA GUERRE ET DE LA PAIX

Le dernier grand défi, mais non le moindre, qui se pose au Liban est celui de l'évolution du conflit du Proche-Orient.

Ce conflit et toutes ses ramifications pèsent d'un poids très lourd sur les chances de développement économique et social de tous les pays de la région, dont le Liban.

Les ambitions économiques et sociales que le Liban nourrit pour son avenir peuvent être entravées par ce conflit et ses soubresauts cycliques.

A l'inverse, l'instauration d'une paix juste et durable dans la région aurait pour effet de substituer aux menaces sécuritaires et aux entraves à la circulation des hommes et des biens des menaces économiques très sérieuses.

Face à ce conflit et à l'incertitude quant à son dénouement, le Liban doit consolider ses positions acquises et se préparer aux éventuels changements.

Des enjeux nationaux et locaux

Les enjeux de la guerre et de la paix touchent aussi bien les perspectives économiques nationales que les perspectives de développement du Sud-Liban.

Au niveau national, l'état de conflit permanent au Proche-Orient restreint à plusieurs égards les chances de développement. L'instauration de la paix renforcerait fortement la confiance des investisseurs dans toute la région, y compris le Liban, favorisant les implantations d'entreprises, le tourisme international et les échanges commerciaux. En revanche, le Liban et l'ensemble des pays arabes de la région se trouveraient confrontés à la concurrence d'une économie étrangère très développée, offrant entre autres des services portuaires, aéroportuaires, d'ingénierie et de tourisme très efficaces. Face à cette concurrence, le Liban ne pourra miser que sur l'amélioration de la qualité de son offre de services et sur l'avantage qu'il a de pouvoir mieux communiquer avec les autres pays et acteurs économiques arabes.

Au niveau du Sud-Liban, l'état de conflit persistant a privé cette région des échanges traditionnels qu'elle avait, avant 1948, avec le nord de la Palestine, et en a fait une région dont les seuls débouchés sont Beyrouth et la mer. L'instauration d'une paix durable pourrait redonner à cette région une importance stratégique grâce notamment à l'ouverture des axes routiers vers Qoneitra, vers Safad et vers Haïfa. Sa situation économique serait alors radicalement changée.

