

## Congrès AFSP 2009

### Section thématique 23

Les politiques sociales : mutations, enjeux, théories.

*Axe 3*

**Myriam Catusse (CNRS, IFPO-Beyrouth)**  
[m.catusse@ifporient.org](mailto:m.catusse@ifporient.org) / [mcatusse@hotmail.com](mailto:mcatusse@hotmail.com)

**Tout privatiser ou bâtir un Etat (social) ?**

**Le système public de sécurité sociale au Liban à la croisée des chemins.**

L'Etat social libanais est embryonnaire, le niveau de protection sociale des citoyens congru : les soins de santé, les dépenses d'éducation, les droits à la retraite, les allocations familiales ou aides aux handicaps demeurent inaccessibles pour un nombre important de citoyens. Entre 40% et 50% des libanais résidants dans leur pays ne sont ni déclarés à la Caisse nationale de sécurité sociale ni à aucune autre caisse de sécurité sociale publique. La moitié d'entre eux ne sont donc pas couverts par un système de solidarité collective (où les bénéficiaires ne sont pas des clients-assurés mais des citoyens et où les personnes et non des risques sont couverts). Parmi ceux-ci, 40% n'ont aucune assurance, 8% disposent d'une assurance privée et 4% sont inscrits dans une mutuelle (Nasnas *et alii*, 2007). Sauf dans des cas privilégiés (les mutuelles les plus protectrices sont celles des forces de sécurité), les délais de remboursement sont très lents, le taux de couverture variable, les procédures souvent pénibles, et les passe-droits parfois nécessaires. Les populations les plus vulnérables, les personnes âgées, handicapées ou encore sans emploi ne disposent de très modestes filets publics de sécurité. Quant aux travailleurs étrangers, cette « immense armée de réserve »<sup>1</sup>, ils ne sont pas protégés par les dispositifs publics. C'est au privé, individus, familles, organisations ou employeurs de supporter l'essentiel des dépenses « sociales », qui sont particulièrement élevées au Liban. Ce qui ne manque d'alimenter des pratiques de redistribution et de prises en charges privées ou clientélistes (patronales, communautaires ou partisanes), qui s'institutionnalisent dès le XIX<sup>ème</sup> siècle, évoluent avec la formation de l'Etat libanais indépendant jusqu'aux années 1970, se renforcent dans la guerre civile (1975-1989), et se redéploient avec la politique de reconstruction dans l'après-guerre.

Ce papier se propose donc d'examiner la trajectoire singulière des institutions de sécurité sociale publiques au Liban, alors que sont aujourd'hui envisagées de façon chaotique plusieurs réformes : de la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS), du système des retraites ou encore du système de santé.

Il faut dire que, dans la région, l'économie politique des institutions sociales libanaises tient une place toute particulière. Après avoir été reléguée au domaine des questions subalternes, la problématique du « social » s'est réinscrit ces dernières années au cœur de nombreux d'agendas

<sup>1</sup> Ils sont essentiellement originaires de Syrie, d'Asie du Sud-Est, d'Egypte, etc. Les estimations sont imprécises. Pour les années 1995-1996, le PNUD propose un chiffre qui représente environ le tiers de la force de travail libanaise (Kochuyt, 2004, p. 519).

publics arabes... et de la recherche (par exemple Destremau (2008), Longuenesse *et alii* (2005)). Dans un mouvement fort différent de celui de l'« âge d'or » de l'histoire des Etats sociaux, en Europe essentiellement, les réformes contemporaines de l'Etat social dans le monde arabe prennent généralement, comme ailleurs, les chemins variés de la « décharge » (Hibou, 1998 ; 1999) : loin d'un retrait de l'Etat, la réinvention du social – sous la forme de politique d'assistance ou d'assurance – que l'on peut observer au Maghreb (Catusse, Destremau, Verdier (dir.), 2009), en Arabie Saoudite (Le Renard, 2008), en Egypte (Elyachar, 2005), et ailleurs (Heydemann, 2004) etc. – est largement nourrie par un redéploiement de l'interventionnisme étatique. Durant les décennies qui ont suivi les indépendances, la doctrine développementaliste dans le monde arabe a, comme dans nombre d'autres « pays du Sud », nourri la formation des institutions politiques, économiques et sociales (Catusse, 2006). Elle a contribué à définir un État social tout à la fois moderniste, patrimonial et autoritaire. Qu'il soit rentier (grâce à la manne pétrolière en particulier) ou non, que ses représentants optent pour un régime socialiste ou de « capitalisme d'Etat », vers lui se sont tournées les attentes suscitées par les « promesses de bien-être » qu'il a suscité (Camau, 1988). La puissance publique qu'il représentait alors était vouée à garantir les solidarités collectives en assurant un rôle d'employeur, en élargissant l'accès aux services publics d'éducation et de santé, avec des fortunes variées selon les cas, et en déployant des programmes de soutien à la consommation ainsi que des dispositifs d'assistance sociale. Fortement influencé par les modèles des ex-puissances coloniales, notamment français<sup>2</sup>, le projet de l'État social a ainsi connu des trajectoires variées dans la région, autour des processus de salarisation mais aussi « d'étatisation » de la société (Camau, 1990). Ces derniers sont mis sur la sellette, dès la fin des années 1970 avec la renégociation des dettes nationales et les contraintes d'ajustement structurel qui mirent fortement en tension le rôle distributif des Etats. Or, dans le cas libanais, cette histoire « développementaliste » s'est décliné *ad minima*. La « république marchande » libanaise (Gates, 1998 ; Gaspard, 2004) s'est développée sur le principe du « laissez-faire », cher à Michel Chiha, homme politique, banquier et inspirateur des institutions politiques et économiques du Liban moderne. L'Etat se forme autour d'une économie politique faisant avant tout de la société libanaise une plate-forme commerciale et bancaire régionale. Les institutions publiques de santé, d'éducation, tout comme le secteur économique public sont toujours restés modestes. Loin d'être récente comme dans d'autres pays de la région, la formule de « décharge » de l'action publique sur diverses institutions privées est ainsi à l'oeuvre, au Liban, dès la mise en place des institutions modernes de protection sociale, favorisant d'emblée l'usage d'intermédiaires pluriels et un mode de « gouvernement privé indirect » qui rend « possibles de nouveaux modes de constitution de la propriété privée et de l'inégalité » (Mbembe, 1999, p. 103). En ce sens, la réforme des politiques sociales s'articule ici de manière toute particulière à un discours sur le « retrait » de l'Etat (Strange, 1996) ou son « effondrement » (Zartman, 2005). D'où l'intérêt d'examiner les logiques de l'action sociale publique libanaise à l'aune d'une réflexion de l'Etat dans la société et non pas dans un schéma binaire opposant un Etat (faible ou fort) à une société (forte ou faible) (Midgal, 1998 ; 2001).

Dans la continuité des options précédentes et en conformité avec le fameux « consensus de Washington » d'alors, les politiques d'après-guerre se sont directement inscrites dans le paradigme néolibéral alors dominant. Les réorientations actuelles ne changent pas cette donne, bien au contraire. En 2007, après la guerre qui a opposé le Hezbollah à Israël au cours de l'été 2006, la Conférence internationale des donateurs de soutien au Liban, « Paris III », se propose de contribuer à prendre en charge les conséquences économiques de ce nouveau conflit meurtrier et destructeur en contractant de nouveaux emprunts - le Liban figure parmi les pays les plus endettés au monde avec 150% de son PIB (Chaaban, 2008 ; UNDP, 2009). Le plan présenté à cette occasion par le gouvernement aux donateurs reste focalisé sur la relance de la croissance, la réduction des dépenses publiques et le leitmotiv de la « privatisation » - dans un pays où le secteur public est peau de

---

<sup>2</sup> Dans le cas libanais, l'ouvrage d'E. Thompson (2002) fait référence quant à l'histoire des politiques sociales sous le mandat français.

chagrin. A la différence des conférences de soutien précédentes<sup>3</sup>, le programme présenté par le gouvernement de F. Siniora aux bailleurs du pays, associe néanmoins un volet social aux volets financiers : un « Plan d'action social » (République Libanaise, 2007) qui évoque dans sa présentation une question sociale (*cha'an ijtimâ'i*). Mais celui-ci n'a rien d'audacieux ni même de structurel. Le « social » reste essentiellement envisagé comme une question résiduelle par rapport à la croissance et aux performances macro-économiques, et n'apparaît pas comme préoccupation politique majeure, comme « affaire d'État »<sup>4</sup>. Une réforme du système de sécurité sociale est néanmoins envisagée dans l'objectif général et généreux de « réduire la pauvreté, améliorer l'efficacité des dépenses sociales et améliorer la qualité des indicateurs d'éducation et de santé ». Elle propose des axes de réformes compensatoires qui ne touchent pas au système lui-même : *grosso modo* il s'agit d'améliorer les conditions de fonctionnement de la protection sociale publique, d'unifier les caisses, d'élargir progressivement la carte de soin, mais pas de la réorganiser sinon au sujet, prioritaire mais particulièrement complexe, du système des pensions de retraite.

Plusieurs propositions de réforme du système de santé et du système des retraites ont d'ailleurs été déposées au Parlement depuis 2003. Mais jusqu'au présent, elles sont lettre morte, « bouclées à double tour dans les tiroirs »<sup>5</sup> du président du Parlement, N. Berri, et du Président du conseil F. Siniora. L'un et l'autre représentent des courants politiques portant opposés : le mouvement chiite Amal, pour le premier, une des pierres angulaires de l'opposition (le « 8 mars »<sup>6</sup> soutenu par l'Iran et le voisin syrien) et le Courant du futur (sunnite) pour le second, moteur de la coalition de la majorité (« le 14 mars »<sup>7</sup> soutenu par le camp « occidental », les Etats-Unis en tête, et l'Arabie saoudite). Rien ne laisse prévoir que l'arrivée au gouvernement de S. Hariri (leader du Courant du futur) à l'issue des législatives de juin 2009, ni même la constitution d'un énième gouvernement d'union nationale, ne bouleverse les choses. Si le système de sécurité social ne protège pas les libanais et ne cesse de se détériorer, un consensus semble se dessiner, par delà des clivages politiques majeurs, sur le pourrissement du dossier, ou plus exactement sur une réforme « sans le dire » : quelques effets d'annonce, des promesses non tenues et une privatisation rampante d'un système déjà très privatisé.

Certes, depuis 2005, les conditions de l'action publique sont particulièrement chaotiques. Peu d'éléments permettent de faire le pari qu'enfin, le pays peut s'engager favorablement dans un processus réformiste quel qu'il soit (Catusse et Karam, 2009). La « paix civile froide »<sup>8</sup> qui caractérise le contexte d'après guerre civile, s'est intensifiée après les évènements précédent et suivant l'assassinat de l'ex-Premier ministre R. Hariri (février 2005). Le retrait des troupes syriennes en 2005 a déclenché de courtes espérances puis de profondes divisions de la scène politique. Nourrie par des rivalités régionales et internationales qui trouvent au Liban une terre idoine pour s'affronter, la polarisation du paysage politique entre « forces du 8 mars », et « forces

<sup>3</sup> Depuis la fin du conflit civil, plusieurs conférences internationales se sont tenues pour soutenir, par des prêts, le développement économique du pays et sa relance économique alors que la dette publique ne cessait d'augmenter. Le 23 février 2001 (Paris I), la France organisait une première réunion avec les institutions internationales (Banque mondiale, Banque européenne d'investissement, Commission européenne). Puis, le 23 novembre 2002, se tenait une réunion élargie aux principaux partenaires économiques du Liban. Au lendemain de la guerre des 33 jours de l'été 2006, une nouvelle conférence se réunissait à Stockholm le 31 août 2006, afin de rassembler en urgence des donateurs pour pallier les besoins à courts termes de la reconstruction. Le 25 janvier 2007 enfin, une nouvelle conférence se tint à Paris (Paris III) afin de « prolonger les efforts consentis à Stockholm ».

<sup>4</sup> L'expression était employée à propos de l'État de santé tunisien, mais dans un contexte renvoyant à des représentations différentes de l'État social par M. Camau, Hédi Zaïem, Hajar Bahri (1990).

<sup>5</sup> C'est une métaphore régulièrement employée par les observateurs ou les acteurs du dossier.

<sup>6</sup> Cette coalition est animée par le Hezbollah, le mouvement Amal et le Courant patriotique libre de Michel Aoun.

<sup>7</sup> Cette coalition est animée par le Courant du futur de Saâd el-Hariri, le Parti progressiste socialiste du chef druze Walid Jumblatt, et des leaders et groupes chrétiens dont les Forces libanaises de Samir Geagea et le Kataëb de Amin Gemayel.

<sup>8</sup> C'est le titre d'un ouvrage de Waddah Charara, 1976, *Al silm al ahli al barid [La paix civile froide]*, Beyrouth, Centre d'études arabes.

du 14 mars », s'est exacerbée avec la guerre de 2006 puis les combats armés de mai 2008 qui ont opposé notamment les milices chiites aux milices sunnites dans les rues de Beyrouth et plusieurs régions du pays. Le poste de président de la République reste vacant de novembre 2007 à mai 2008 et, les ministres chiites démissionnaires du gouvernement en charge notamment de départements « socio-économiques » (l'énergie et les ressources hydrauliques, la santé publique, le travail et l'agriculture)<sup>9</sup> ne peuvent être remplacés de novembre 2006 à juin 2008. Si le gouvernement continue à négocier l'entrée du Liban dans l'Organisation mondiale du commerce, annonce la privatisation des réseaux de téléphonies mobile en novembre 2007, poursuit en somme son effort de réforme néolibérale, les projets de réforme de la Caisse nationale de la sécurité sociale (CNSS) ou du système des retraites, pourtant régulièrement évoqués comme des « urgences », sont suspendus. Des mobilisations régulières ont lieu néamoins, depuis les lendemains de la guerre civile. Mais rarement populaire, elles sont souvent sans suite à cause notamment du faible taux de syndicalisation ainsi que des divisions internes exacerbées du monde syndical depuis les lendemains du conflit civil (1975-1990) (Catusse et Karam, 2008).

De fait, par deux fois en 2008, le Liban a connu des mouvements sociaux. En janvier, des manifestations contre la cherté de la vie, le rationnement inégal de la distribution d'électricité et la hausse des prix du pain en particulier dégénèrent en batailles meurtrières dans des quartiers de Beyrouth. Quelques jours plus tôt, la Confédération générale des travailleurs libanais (CGTL), les principaux syndicats de taxis, d'enseignants et d'agriculteurs avaient appelé à la grève générale, pour demander une hausse du salaire minimum, le relèvement des salaires publics bloqués depuis 1996 et des mesures face à l'inflation galopante qui touche avant tout les classes moyennes et modestes (le taux cumulé d'inflation a atteint un record de 60% en 2006 (UNDP, 2009, p. 49)). Le mot d'ordre fut modérément suivi (sinon dans le secteur éducatif). Mais des routes furent coupées et les taxis descendirent leurs passagers pour protester contre les prix du gazoil. Au début du mois de mai, c'est sur la même problématique que la CGTL appelle à nouveau à la grève générale ; mot d'ordre interrompu par le déclenchement de combats de rues entre forces politiques opposées la semaine du 8 mai 2008. Quelques semaines après l'arrêt des hostilités et la formation d'un nouveau gouvernement d'union nationale, le SMIG sera relevé de 300 000 LL (200\$US) à 500 000 LL (333\$US). En 2009, dans le cadre de la préparation des législatives (juin 2009), les syndicats continuent à tenter de mobiliser, notamment la ligue des enseignants et les deux principaux syndicats des propriétaires et chauffeurs de taxi. Ils s'insurgent contre les conditions du projet de fusion des caisses de sécurité sociale et obtiennent quelques satisfactions corporatistes à la marge. La ligue des enseignants par exemple parvient à empêcher le « déclassement » de l'hospitalisation de ses membres<sup>10</sup> et à faire rouvrir les portes des hôpitaux aux enseignants (à l'exception d'un à Beyrouth) après d'âpres négociations : « nous fermerons les écoles si vous fermez les hôpitaux » menacent-ils alors dans le contexte de la campagne électorale.

Dans l'arène politique cependant, l'expression de ces revendications « pour tous » se traduit par un frappant déni de leurs enjeux. Les questions sociales sont tout à la fois dépolitisées dans le sens où elles sont rarement érigées en cause de mobilisation et de résistance et surpolitisées dans le sens où la précarité sociale dans laquelle vivent les libanais alimente une politique du clientélisme.

Peu de travaux se sont cependant penchés sur les compromis historiques et sociaux sur lesquels fonctionne, ou dysfonctionne, cet ambivalent Etat social. L'utilisation partisane et patronale des

<sup>9</sup> En novembre 2006, six ministres quittent le gouvernement, cinq sont chiites, du mouvement Amal ou proche de Hezbollah (le ministre de l'Energie et des ressources hydrauliques, celui de la Santé publique, celui de l'Agriculture, celui du Travail et celui des Affaires étrangères). Le dernier est grec catholique (le ministre de l'Environnement). Ils ne seront pas remplacés, les affaires courantes de leur ministère étant pris en charge par procuration par d'autres membres du gouvernement, ou par eux-mêmes, comme dans le cas du ministre du Travail, qui bien que démissionnaire, continuera à gérer les affaires de son département.

<sup>10</sup> Suivant son affiliation à telle ou telle caisse, le malade est « classé » : celui de 1<sup>ère</sup> classe peut choisir son médecin et peut bénéficier d'une chambre à lit unique.

ressources publiques à des fins de clientélisation ne cesse d'être mise en exergue par les observateurs – l'étude de Gh. Dibeh (2005) est souvent mentionnée, mais il faut aussi rappeler les travaux particulièrement fouillés de R. Leenders (2004) –, comme par des acteurs de la société civile. En somme, la redistribution est vecteur de gaspillage, d'exclusion et de corruption :

“Since private economy is structurally unable to provide with revenues a sufficient number of Lebanese, from all categories, from all communities and from all regions, it rests with the State to provide a double function of redistribution: it must first pay significant amounts of interests on public debt to keep the financial mechanism working, interest being the first form of redistribution ; it must secondly inject considerable amounts of subsidies to cater to the needs of large categories of the population who suffer from the negative effects of the model on their jobs, their revenues and their cost of living” (Nahas, 2008, p. 8).

A l'instar de l'historien A. Beydoun (1986) qui parle de « pudeur des communautés » au moment de la fondation de l'Etat libanais, pour évoquer la façon dont la question du communautarisme fut évacuée du débat – le débat sur la lutte des classes posant apparemment moins problème –, puis après la guerre (Beydoun, 1993), il semble qu'on puisse parler d'une « pudeur du social » dans cette période de « reconstruction », par peur peut être que les clivages de classe tus au profil des conflits communautaires (mis sous un silence assourdissant), ne remettent en cause le pacte politique libanais reposant justement sur le confessionnalisme politique (les intérêts politiques et sociaux s'exprimeraient avant tout en termes communautaires et non en termes économiques).

C'est dans cette courte et longue histoire que s'inscrit la marche chaotique des réformes annoncées : réforme interne/« modernisation » de la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) avec l'aide de la Banque mondiale, réforme du système des retraites (d'une formule « *pay as you go* » à une formule par capitalisation) et réforme du système de santé. Elle se comprend à l'aune d'une réflexion sinon sur la dépendance au sentier<sup>11</sup>, au moins sur l'histoire politique et sociale des institutions de protection qui se mettent en place au XX<sup>ème</sup> siècle. Elle est aussi très étroitement inscrite dans les articulations contemporaines entre jeu politique et action publique, entre mobilisation sociale et services sociaux. Ce papier traite donc des transformations des politiques sociales au Liban en engageant à prêter attention à quatre particularités au moins :

Premièrement, le poids des conflits internes et externes à répétition sur la sécurité physique et sociale des libanais. De ce point de vue, les besoins sociaux s'accentuent et sont contingents de données difficilement planifiables. Les conflits de 2006 (la guerre entre Hezbollah et Israël) (CRI, Banque mondiale et MoSA, 2007) de 2007 (les affrontements dans le camps palestinien de Nahr el Bared, au nord du Liban, entre des combattants salafistes de *Fatah el islam* et l'armée) et de 2008 (des batailles meurtrières entre groupes politiques armés dans les rues de Beyrouth et dans la montagne) en sont les exemples les plus récents. Ces affrontements à répétitions produisent leurs lots de morts (de veuves, d'orphelins, etc.), de blessés, de destructions des infrastructures, de chômage, de stagflation, etc. (UNDP, 2009, pp. 5-7)

Deuxièmement, les singularités de la « culture » libérale de l'économie politique du pays : un système d'économie prônant le laisser-faire. Alors qu'est prôné dans la plupart des cas une régulation par le « moins d'Etat », dans le cas du Liban c'est au contraire l'absence d'Etat, sa « faiblesse », sa modeste prise institutionnelle sur l'économie et la société libanaise d'une part, la domination du secteur privé, des groupes communautaires et de solidarités clientélistes d'autre part qui sont régulièrement désignées comme source majeure de problème.

---

<sup>11</sup> Voir notamment P. Pierson (2004) et Merrien (2000).

Troisièmement, les ressorts politiques des « défauts » de l'Etat social libanais. La rareté de l'offre publique en matière de services sociaux dans un contexte de reconstruction comme l'étonnante timidité de demandes sociales organisées pourraient intriguer. L'insécurité sociale au Liban entretient une « poche » d'action commune à nombre d'acteurs politiques, grâce à laquelle sont maintenues des formes de clientélisme et d'activités rentières, qui consolident la légitimité de leurs patrons. Les activités sociales de ces derniers produisent de l'emploi, consolident la gratitude que leurs bénéficiaires peuvent éprouver à leur égard du parti ou du patron et elles nourrissent, pour ceux qui s'y mobilisent, le sentiment d'accomplir une « mission » collective (Fawaz, 2004). Ceci hypothèque l'expression d'une citoyenneté sociale et l'exercice de droits sociaux. Si un tiers de la population libanaise vit une situation de pauvreté, celle-ci garantit les conditions idoines pour la reproduction d'un système de précarité fonctionnel dont bénéficient nombre de patrons politiques de premier plan<sup>12</sup>.

Quatrièmement, l'économie politique de ce système de protection sociale publique, qui rend difficile sa réforme. L'objectif de stabilisation monétaire implique « des taux d'intérêt relativement élevés, qui se répercutaient négativement sur le service de la dette, l'incitation à investir dans l'économie, et la distribution et la redistribution des revenus. (...) Par ailleurs aucune cohérence n'existait entre la politique fiscale d'un côté et le besoin de remédier à la contestation sociale de l'autre. En une dizaine d'années, entre 1990 et 1999, l'impôt indirect en pourcentage du PIB a plus que doublé, alors que le pourcentage de l'impôt direct a quasi baissé de moitié » (Hamdan, 2000). L'illusion de la reprise de la croissance par l'encouragement du marché se délite et l'idée que la prospérité sociale serait le corollaire tout naturel du « retour » à la prospérité économique s'avère plus que jamais sujette à caution, d'autant que le modèle qui se dessine s'avère particulièrement anti-social : les citoyens libanais financent partiellement le remboursement des intérêts exorbitants d'une dette, en particulier la dette interne, sur la rente de laquelle vivent et s'enrichissent des groupes et familles bancaires proches des milieux de la décision politique<sup>13</sup>.

La discussion s'organisera en deux temps : d'abords, un état des lieux des « défauts » de l'Etat social libanais reviendra sur l'héritage des institutions de protection sociale et sur la façon dont il a nourri un système de non droits sociaux (et politiques ?), ou du moins de droits fragmentés, inégaux, souvent inexistants et difficiles à faire valoir. Puis, nous examinerons les orientations actuelles du système de sécurité sociale publique, en envisageant les chemins de traverse que prennent les projets de réforme, laissant de côté l'aspect solidariste et citoyen que peut revêtir un système national de protection sociale.

## 1- Les « défauts » de l'Etat social libanais

Au lendemain de la guerre civile qui a fait rage pendant près de quinze ans au Liban, entre 1975 et 1990, l'économiste et historien B. Labaki dépeignait ainsi le bilan des plaies :

« 7% de la population totale a laissé sa vie dans les conflits. Il y a eu 114 990 blessés (4% de la population), 9627 handicapés (0,36%) et 19860 disparus (0,73%). Les pertes ont proportionnellement affecté surtout les catégories les plus qualifiées de la population. (...) Ce sont près de 800 000 libanais, soit plus de 30% de la population qui ont été déplacés et confrontés à des problèmes dramatiques. Troisième chiffre : 875 000 personnes, plus du

<sup>12</sup> C'est la thèse défendue par R. Jawad (2002) et T. Kochuyt (2004).

<sup>13</sup> En 2007, les bénéfices des banques libanaises auraient augmenté de 10% par rapport à l'année précédente.

tiers de la population du pays ont quitté le Liban depuis 1975. Ces émigrés ont été en majorité des hommes jeunes, actifs et qualifiés. (...). Au quotidien, c'est la majorité des libanais qui est frappée de plein fouet par la chute brutale de la livre libanaise et l'inflation à trois chiffres. Le niveau de vie de la population est en chute libre depuis six ans. L'énergie électrique, l'eau courante, le téléphone et les services des PTT font souvent partiellement ou complètement défaut. Pour beaucoup de gens, ce sont les produits alimentaires de base eux-mêmes qui commencent à devenir inaccessibles, ainsi que les médicaments pour les malades chroniques notamment. (...) Les soucis de la vie quotidienne deviennent si écrasants que ceux de la chose publique paraissent très lointains » (Labaki, 1994, p. 205 et ss.).

Le Liban dévasté entraînait dans « l'après guerre ». Dans d'autres contextes, l'expérience de la guerre et de la grande dépression a justement facilité l'institutionnalisation d'États providences européens ou américains, levé les obstacles de principe, aidé il est vrai par la prospérité exceptionnelle des Trente glorieuses<sup>14</sup>. Mais au Liban, les politiques de reconstruction évacuèrent rapidement la question de l'extension de droits collectifs, d'une « sécurité sociale » pour tous. En 1993, le pays s'engageait dans un programme d'ajustement structurel soutenu par la Banque mondiale et le FMI. Le mot d'ordre incarné par le Premier ministre entrepreneur R. Hariri fut « enrichissez vous ». En effet, dans le cadre des deux plans *Horizon 2000 pour la reconstruction et le développement* (1993-2000 ; 1995-2007) du gouvernement libanais mené en large partie par le Conseil pour le développement et la reconstruction (CDR), la reconstruction fut menée sous forme de contrats souscrits avec de grandes sociétés privées qui se virent concédées le monopole de la charge et des bénéfices de relever les secteurs des télécommunications, de l'importation d'hydrocarbures, du traitement des ordures, des activités aéroportuaires et portuaires, etc. (Leenders, 2004). « Le bien public et la morale collective deviendront ainsi des notions totalement absentes de la nouvelle idéologie de la reconstruction qui s'inscrit dans le courant du néo-libéralisme le plus strict où l'État et l'action collective ne sont vus que comme des sources de distorsions et de gaspillage économique, entravant l'efficacité de l'entreprise privée » affirme l'économiste et ancien ministre G. Corm (2003, p. 237) farouche opposant des politiques de reconstruction du gouvernement Hariri. La priorité fut accordée, dans une large mesure, aux infrastructures et notamment du centre-ville de Beyrouth, derrière un ambigu leitmotiv de « laissez-faire » sans marché (Leenders, 2004, pp. 172 et s. ; Gaspard, 2004). Comment cela se traduisit-il dans l'arène des politiques sociales ? Comment, dans ce contexte, les droits sociaux des libanais furent-ils défendus ou, justement, furent-ils si peu pris en compte qu'au final, le tableau brossé par B. Labaki reste en large partie d'actualité, près de vingt années plus tard ?

## Les démesures du social

Dans l'après-guerre, l'heure n'est donc pas vraiment au « social » (Catusse, 2008). Pourtant, les quelques indicateurs disponibles ne sont pas bons. En terme de PIB par tête d'habitants (5584 \$), le Liban n'est qu'au 96<sup>ème</sup> rang mondial en 2007. La situation économique du pays est préoccupante au regard en particulier de sa dette. Du point de vue « social », les indicateurs généraux sur le pays sont un peu moins alarmants. Le rapport sur le développement humain du PNUD range en 2008 le Liban dans le peloton de tête des pays à développement humain moyen, 78<sup>ème</sup> sur 179 pays, avec un indice de 0.796. Les services d'éducation et sanitaires, coûteux, peuvent être remarquables en termes de qualité. Le taux d'alphabétisation est de 88,3%, le taux de scolarisation de 84,6% (ce qui place le Liban en 44 place mondiale), l'espérance de vie de 71,5 ans.

<sup>14</sup> Sur les articulations entre le Warfare State et le Welfare State, voir M. Bruce (1968). Voir aussi évidemment Skocpol (1992).

Les taux *globaux* de pauvreté semblent placer également le pays parmi les moins durement touchés de la région. Les deux enquêtes sur les conditions de vie des ménages (1998 et 2006)<sup>15</sup> mesurent le degré de satisfaction des besoins de base (éducation, santé, etc.). Elles estiment le nombre de ménages à faible niveau de satisfaction à 31% en 1995, 25% en 2004. Les ménages à haut niveau de satisfaction auraient augmentés quant à eux de 27% à 36% en 2004.

Mais ces moyennes sont peu significatives en tant que telles. Un sérieux problème de données disponibles biaise ces analyses chiffrées. L'état fragmentaire et imprécis des chiffres concernant la société libanaise, relevée par tous les analystes, observateurs et responsables politiques, s'explique notamment par des raisons politiques (aucun recensement national n'a été effectué depuis 1932, pour des raisons d'équilibre communautaire et politique). Il révèle en creux l'absence d'un dispositif national autonome statistique produisant un discours sur l'état du social au Liban et permettant de prendre des mesures politiques et administratives sous l'éclairage de mesures statistiques : « un espace d'équivalence cognitif construit à des fins pratiques, pour décrire les sociétés humaines, les administrer ou les transformer » (Desrosières, 1993, p. 28).

En outre, les données produites par différentes institutions laissent apparaître d'importantes distorsions, utilisent des nomenclatures différentes et sont souvent contestées : ainsi, une enquête du ministère des Affaires sociales estimait la population libanaise résidante à 3 millions en 1996 dont 4% d'étrangers ; l'Administration centrale de la statistique l'estimait à 4 millions en 1997, dont 7,6% d'étrangers. Quant aux deux enquêtes sur les conditions de vie des ménages de 1995 et 2004, enquêtes les plus exhaustives qui font généralement référence, elles ne prennent pas en compte la population des camps palestiniens (elle-même recensée par l'UNRWA). Les 250 000 palestiniens du Liban<sup>16</sup> sont pourtant en proie à une insécurité exacerbée en matière juridique, économique, sanitaire et sociale (Tarraf-Najib, 2005). Ils sont interdits d'exercer 70 métiers environ, ce qui les prive de droit et de facto de l'accès à la sécurité sociale. Selon la loi libanaise sur la sécurité sociale (26/09/63) relative aux étrangers, seuls ceux qui sont munis d'un permis de travail et qui sont originaires d'un pays qui applique le principe de réciprocité<sup>17</sup> peuvent demander une protection en vertu de la sécurité sociale. « Apatrides », les travailleurs palestiniens en sont exclus, même lorsqu'ils parviennent à obtenir un permis de travail. Les enquêtes sur les conditions de vie des ménages ne recensent pas non plus les personnes résidantes dans des unités de travail, souvent des étrangers, employés à bas coût selon un droit du travail qui leur est très peu favorable. Les travailleurs syriens et saisonniers ne sont pas décomptés car il ne leur est pas demandé de permis de travail<sup>18</sup>. Le ministère du Travail n'ayant pas de structure statistique, les autres travailleurs étrangers sont recensés en fonction de la délivrance de leur licence chaque année. Ceci exclut les travailleurs non déclarés et ne rend pas compte des flux de travailleurs.

En contre partie, les citoyens libanais émigrent. Plus de libanais ont quitté le pays dans les quinze ans suivant la guerre que pendant les quinze ans de guerre (Kasparian (dir.), 2003). Les chiffres relatifs à l'émigration font eux aussi l'objet des estimations les plus variées<sup>19</sup> mais s'accordent sur ce qu'il s'agit d'un fait massif, qui contribue en partie à atténuer les indicateurs du chômage et de rétablir des équilibres financiers, y compris au sein des ménages les plus aisés (Nasnas *et alii*, 2007, p. 315 et ss.).

<sup>15</sup> Ministry of social affairs (MoSA), Central administration of statistics, UNDP (2006) et (2004) et Ministry of social affairs, UNDP (1998).

<sup>16</sup> Soit 8% environ de la population. Les chiffres sont imprécis. Voir S. Nasr (2003).

<sup>17</sup> Pour la CNSS, cela se limite à la France, le Royaume uni, la Belgique et l'Italie.

<sup>18</sup> En fonction de la conjoncture politique et économique libanaise, en fonction également des saisons, ils seraient entre 300 000 et 800 000 (E. Verdeil, Gh. Faour et S. Velut, 2007, p. 90).

<sup>19</sup> Les sources sont peu fiables. Certaines estimations font état d'environ 3 à 4 millions de libanais à l'étranger, dont nombreux bénéficient d'une double nationalité et continuent d'entretenir des liens avec leur société libanaise (E. Verdeil *et alii*, 2007, p. 34). L'enquête menée à l'Université St Joseph par A. Kasparian (2003) estime à 600 000 les émigrés partis depuis 1975 dont 250 000 depuis 1991, l'émigration pouvant définitive ou temporaire.

Les pouvoirs publics déplorent cela ces dernières années et une série d'études récentes commencent à actualiser les données et à documenter quantitativement et qualitativement la réflexion sur l'état social du Liban<sup>20</sup>. Mais certains regrettent que cette prolifération d'enquêtes ne se répercute que marginalement dans l'agenda public et sur la nature des réformes entreprises<sup>21</sup>.

Ces moyennes nationales présentent un second désavantage : elles gomment les importantes disparités géographiques et sociales qui caractérisent la société libanaise. Si les fameuses études de l'équipe de l'IRFED dans les années 1960, sous le mandat du président F. Chehab (1958-1964), insistant sur l'ampleur des inégalités sociales (Lebret, 1960-1961), s'étaient accompagnées d'un vaste train de réforme, plus de quarante ans plus tard, la société reste dualisée, en termes de niveaux de fortune<sup>22</sup>. Quant aux cartes de la pauvreté, elles montrent de criantes disparités entre Beyrouth ou le Mont Liban et les régions du sud, de la plaine de la Bekaa et du Nord<sup>23</sup>. Les écarts se sont renforcés au cours du conflit civil du fait des importants déplacements de population d'une part, de la construction territorialisées des fiefs miliciens d'autre part. Les territoires sont plus « confessionnels », les classes moyennes s'étiolent très sensiblement. En revanche, un « rééquilibrage » de la répartition des richesses s'observe entre chrétiens et musulmans (Nasr, 2003). Les géographes insistent également sur l'extrême promiscuité de la richesse et de la pauvreté (Debié et Peter, 2003) qui ne rend simple aucune représentation de la répartition des richesses dans le pays. Les fortes différences de revenus s'accompagnent également de remarquables inégalités en terme d'accès à l'emploi, d'accès à l'éducation (l'illettrisme est important dans les régions du Nord du pays (Akkar) et de l'extrême Sud) et d'accès aux services publics (réseau d'eau potable, d'assainissement, d'électricité, réseau sanitaire).

Les catégories de population les plus touchées sont, sans surprise, les femmes chefs de ménages (plus de 120 000 personnes selon l'enquête *Post Conflict Social and Livehood Assesment in Lebanon* (CRI, Banque mondiale et MoSA, 2007)), les enfants ouvriers (plus de 50 000 enfants de moins de 14 ans travaillent), les chômeurs (11,5% selon les données officielles), les personnes handicapées (plus de 75 000 personnes) et les personnes âgées (plus de 270 000 personnes résidant au Liban ont plus de 60 ans). L'enquête *Post-conflict Social and Livehood Assessment in Lebanon* ajoute à ces catégories classiques les agriculteurs (plus de 80 000 personnes), les pêcheurs (6 000 personnes environ) et les personnes déplacées par les conflits<sup>24</sup>. Les premiers exercent des professions particulièrement vulnérables aux aléas climatiques et saisonniers mais aussi dans le Sud du Liban en particulier, aux conséquences des conflits avec Israël. Les seconds sont nombreux au Liban et connaissent différentes situations<sup>25</sup>. La guerre brutale de juillet 2006 a ravivé encore ce problème crucial depuis la guerre civile.

Les données économétriques des organisations de développement internationales et de l'administration libanaise confirment donc ce que l'on observe sur le terrain : les niveaux de

<sup>20</sup> C'est en particulier le cas de l'enquête « *multi-purpose* » sur les conditions de vie des ménages menée en collaboration entre le ministère des Affaires sociale (MoSA) et le PNUD (1998, 2004).

<sup>21</sup> K. Hamdan, 2007.

<sup>22</sup> En 1999, 50% des revenus sont monopolisés par 20% des ménages les plus riches, ce qui représente 10 fois la part des 20% les plus pauvres (Kochyut, 2004, p. 518). En 2007, C. Nahas (2007, p. 4) souligne que 800 comptes en banques, appartenant à moins de 200 familles, couvrent environ 20% du total des dépôts, soit près de 14 billions de dollars US.

<sup>23</sup> Les statistiques disponibles indiquent que le taux « d'extrême pauvreté » est de 11% dans les régions du Nord et du Sud Liban, tandis qu'il n'est que de 1% à Beyrouth et dans le Mont Liban. Cf. République libanaise, 2007.

<sup>24</sup> Banque mondiale et ministère des Affaires sociales, 2007, *Post-conflict Social and Livehood Assessment in Lebanon*, Beyrouth, juin.

<sup>25</sup> 800 000 personnes environ, soit un tiers de la population, furent déplacés au cours des 15 années de conflit civil. Peu rejoignirent leurs habitations d'origine (selon l'étude la plus récente (ILDES, 2005), 20% des ménages déplacés auraient rejoint leurs habitations d'origine, avec d'importantes disparités régionales). Lors de la guerre de juillet 2006, 130 000 personnes encore furent déplacées, accueilli par des proches et des parents ou bien dans des lieux publics, écoles, etc.

pauvreté sont élevés. Leur taux général tend à diminuer, mais les pauvres s'appauvrisse<sup>26</sup>. Les « classes moyennes » s'atrophient (Maroun, 2000 ; Safi, 2003), elles qui s'étaient « affirmées dans les années 50 avec le développement des différentes fonctions d'intermédiation économique que le Liban a assuré dans l'hinterland arabe d'un côté et le marché mondial de l'autre » (Hamdan, 1994, 193). En 2001, le taux de chômage officiel était de 11,5% mais le chiffre ne rend pas compte de l'état du marché de l'emploi, des situations d'embauches précaires, temporaires ou occasionnelles (Nasnas *et alii*, 2007, p. 36). Le chômage de longue durée (+ de 12 mois) serait de 2,9% de la population active (UNDP, 2009, p. 55). Certains estiment le chômage des 18-35 ans à près de 50% (Nasnas *et alii*, 2007, p. 316). Le pouvoir d'achat des libanais diminue, avec les retombées de la flambée des prix du pétrole et la hausse de l'euro sur livre libanaise indexée au dollar américain<sup>27</sup>. L'inflation galope et, malgré cela, le niveau du SMIG est bloqué de 1997 à 2008. Les inégalités socio-économiques sont très marquées.

Les soins de santé et les dépenses d'éducation demeurent inaccessibles pour un nombre important de citoyens et creusent des fossés conséquents. En n'assurant pas la généralisation du système fondé sur les cotisations salariales et patronales, les pouvoirs publics libanais n'ont pas établi un système de protection universel. D'autant que le taux estimé du travail non déclaré est de 36% (Republic of Lebanon/World Bank Health Sector Mission, 2009, p. 1) et que les patrons d'un seul employé ne peuvent inscrire leur salarié ni eux-mêmes à la CNSS. En d'autres termes, ils n'ont aucun intérêt à passer au « formel », dans la mesure où cela les soumet à l'impôt sans leur offrir le moindre droit. La CNSS protège, à divers niveaux, de 18 à 26% de la population (*idem*, p. 4), cotisants ou ayants droit. Avec les autres mutuelles ou fonds créés pour la protection de certaines catégories de travailleurs (les fonctionnaires publics, les forces de sécurité, et quelques groupes professionnels comme les juges ou les professeurs d'université) et les systèmes d'assurance privées qui se sont développés (mais qui ne couvrent généralement que le risque maladie), ils ne couvrent ensemble que 50% environ de la population (*ibidem*), cotisants ou ayants droit.

La participation de l'État dans le financement des dépenses de santé est de 20% à 30% contre 50% environ en Tunisie ou en Jordanie et 75% à 80% dans les pays de l'Union européenne (Nasnas *et alii*, 2007, p. 299).

Le « miracle libanais », avéré ou fantasmé, ne se reproduit pas. Pire, malgré l'orientation ultralibérale prise par les politiques de la reconstruction, le pays est entré en récession économique dès fin 1995 (Ramadan, 2000) et, paradoxe apparent, la dette publique n'a cessé d'augmenter. Le pays serait au bord de la banqueroute. En 1992, la dette brute du gouvernement par rapport au PIB était de 50%. Elle est de 150% en 2006. Si déficits et dettes peuvent être utiles en période de « sortie de guerre »<sup>28</sup>, ici pourtant son origine n'est que marginalement due à des dépenses de reconstruction ou d'investissement (Nasnas *et alii*, 2007, p. 37-38).

En d'autres termes, à l'inverse de ce que l'on a pu observer ailleurs, les liens entre citoyenneté et droits sociaux s'avèrent non seulement distendus mais à certains égards contradictoires. Le Liban contemporain, celui de l' « après guerre » selon la formule consacrée, n'est pas vraiment le théâtre de l'émergence de formes de citoyenneté reposant sur une individualisation des relations à l'État, qui accompagnerait une déliquescence des relations de protection interindividuelles, familiales ou

<sup>26</sup> On estime aujourd'hui à un tiers de la population le nombre de libanais vivant sous le seuil de pauvreté. Voir Ministère des affaires sociales/PNUD, 2006. Pour une analyse de l'appauvrissement de la population libanaise, voir T. Kochuyt, 2004. Entre 1992 et 1999, le pouvoir d'achat des ménages « pauvres » a diminué de 4% chaque année (Débié *et alii*, 2003, p. 154).

<sup>27</sup> 40% des importations libanaises proviennent de la zone euro.

<sup>28</sup> Le « Plan horizon 2000 » qui dessinait le cadre macro économique de la politique de reconstruction du gouvernement Hariri prévoyait une augmentation de la dette publique de 50 à 85% entre 1993 et 1995, mais anticipait également une réduction de celle-ci par les fruits des investissements : le service de la dette ne devait pas dépasser 5% du PIB en 2002... F. Debié *et alii*, 2003, p. 134.

communautaires (Donzelot, 1994). La crise des finances publiques d'une part, les orientations des politiques économiques d'autre part, n'augurent pas vraiment de transformation du système de protection social libanais vers un système de redistribution, d'assurance et d'assistance à l'échelle nationale.

### **Les friches de la protection sociale publique**

L'action publique est néanmoins moins avare et plus généreuse que ne le suppose le discours convenu sur l'absence d'Etat libanais. Elles ont d'ailleurs augmenté au cours des dernières décennies. Selon la Banque mondiale, les dépenses sociales totales au Liban s'élèveraient à 21% du PIB, essentiellement dans les domaines de la santé, de l'enseignement et de la protection sociale, ce qui est un chiffre comparativement élevé (Nasnas *et alii*, 2007, p. 297). Ces dépenses sont supportées à hauteur de 6% du PIB par l'Etat, ce qui est en revanche comparativement faible, de 15% du PIB par les employeurs privés, le reste étant pris en charge par les particuliers et des institutions privés. « L'un des paradoxes les plus importants qui caractérisent la situation au Liban, est que l'Etat et la société en général dépensent de grands montants sur les services sociaux », affirment les experts du Conseil économique et social (*ibidem*). Mais, « malgré la grande dépense des libanais sur les besoins sociaux, les résultats ne sont pas à la hauteur et les indices détaillés reflètent la faiblesse du revenu de ces dépenses – selon les critères internationaux » (*ibidem*). Le même constat est brossé par l'UNDP (2009, p. 128) : « Ces dépenses sociales sont sans commune mesure avec leurs résultats. (...) le Liban utilise au moins 25% de plus [de dépenses publiques] pour produire les mêmes services de santé que les pays aux meilleures pratiques, et au moins 13% de plus pour l'éducation ». Soixante-dix pour cent de ces dépenses publiques vont à la redistribution : 45% au remboursement des intérêts de la dette, 20% à des transferts sociaux, subventions, ou services publics, 5% à divers frais (*idem*).

Les observateurs et responsables politiques déplorent donc la faible « rentabilité » de ces dépenses sociales. Mais ils imputent essentiellement la modestie de ces performances aux pratiques qui les entourent, corruption, clientélisme, incompétence, etc. (Hamdan, 2000). Autrement dit, l'Etat social libanais semble autant faire défaut qu'être pris à défaut. Son degré d'intervention demeure modeste, l'administration libanaise offre un système de protection sociale « en friche », hérité de l'avant-guerre et fortement influencé par les dynamiques et contingences de la guerre civile. « Par ses principales composantes le système se classerait dans la catégorie des pays les plus libéraux. Mais par certaines mesures d'interventionnisme public ou en raison de comportements corporatistes poussés, on constate souvent une forte inhibition des lois du marché supposées soutenir l'exploitation dans ce domaine. Cet aspect hybride est observé aussi bien au niveau de l'organisation et de la gestion de la protection sociale, qu'à celui des coûts et des financements » (Melki, 2000, p. 188).

### *L'héritage chéhabiste*

Le général Fouad Chehab, président de la République entre 1958 et 1964, est souvent présenté comme l'initiateur du dispositif de protection social libanais, et plus largement comme l'instigateur d'une politique de développement à l'échelle du pays et des projets d'aménagement du territoire les plus volontaristes. Commandant des armées, il arriva à la présidence de la République après les

troubles insurrectionnels de 1958, que certains qualifièrent déjà de « mini-guerre civile » (Corm, 2003, p. 105). Influencé par les idées modernisatrices et développementalistes du père dominicain L. J. Lebret, directeur de l'IRFED proche de F. Perroux, qui dirige à sa demande une mission d'étude et de prospection (Lebret, 1960-1961)<sup>29</sup>, il s'employa sous sa présidence à mettre en place des institutions étatiques, dans le prolongement du processus de modernisation entamé sous la présidence de C. Chamoun. Les pouvoirs publics planifièrent, cartographierent, mesurèrent, se dotèrent de nouvelles institutions pour administrer et « développer » la société libanaise. Ils promirent surtout une politique de redistribution sociale et de développement territorial. Sous le mandat de Faoud Chehab, furent créés un ministère du Plan et un Office du développement social voué à prendre en charge les populations les « plus démunies ». C'est également la période où fut créée la première université publique nationale, développé le réseau de transport public, multiplié les hôpitaux publics, etc.

L'effort consenti par et pour l'Etat économique et social est significatif. « L'extension des dépenses économiques et sociales de l'Etat et la multiplication des administrations du développement portent[rent] les dépenses publiques, en 1964, à l'équivalent d'un tiers du revenu national, soit la même proportion que la Syrie à cette époque » (Dagher, 1995, p. 21). Ces réorientations de l'économie politique libanaise au tournant des années 1960 posa les jalons d'institutions sociales modernes. L'héritage de la présidence Chehabiste est en effet souvent envisagé par les historiens à l'aune de son échec. Son ambitieux projet [modernisation de l'appareil d'Etat, renforcement des institutions publiques et de leurs mission d'intégration, consolidation de l'identité nationale ((re)construire la nation, (re) créer le citoyen libanais), développement des zones rurales, réorganisation de l'économie et justice distributive au nom d'un « développement harmonieux<sup>30</sup> »] s'est largement effondré avec la guerre civile (1975-1990). Pourtant, l'Etat planificateur chehabiste, que l'historienne N. Picaudou (1989) qualifie « d'Etat des technocrates », a laissé à la société d'après-guerres des institutions qui sont celles-là mêmes qui fonctionnent (ou dysfonctionnent) aujourd'hui. En d'autres termes, son échec est tout relatif ; l'histoire des politiques sociales dans le pays paraît ainsi devoir s'écrire en considérant la guerre civile non pas comme une interruption et une rupture majeure, mais comme un moment d'inflexion et d'accentuation de choix antérieurs.

Le système de protection sociale qui se met en place est d'inspiration bismarckienne. Parcellaire, il est fragmenté en plusieurs caisses, dont la plus importante est la CNSS, créée en 1963 pour la retraite et l'assurance maladie des salariés du privé, une revendication portée alors par les syndicats depuis près de vingt ans.

L'assistance publique, pour les populations les plus démunies, s'appuie quant à elle sur le développement, bien timide, de structures sanitaires et hospitalières publiques, d'écoles publiques, etc. en particulier dans les régions les moins dotées en infrastructures privées (Melki, 2000, p. 194). Au fond, l'action publique qui se met en place sous la période chehabiste relève déjà d'une forme sophistiquée de « décharge » ou de privatisation : l'Etat, en l'occurrence le ministère de la Santé, prend en charge les victimes collatérales du développement, les exclus, qui doivent produire des « certificats de pauvreté », délivré par un *mukhtar* (élu local), pour bénéficier de soins gratuits. Il aide aussi les structures privées à se développer, en couvrant une partie des services produits dans les secteurs de l'enseignement et de la santé par des institutions et établissements privées, en

<sup>29</sup>. Cette étude, qui appuya les politiques de planification tout azimuts des années 1960, reste pour beaucoup une référence y compris en termes de description sociologique et économique de la société libanaise. De même que l'ouvrage rédigé une décennie plus tard de C. Dubar et S. Nasr (1976). Il me semble tout aussi intéressant de prêter attention aux effets de théories que ces deux textes ont pu produire (notamment en matière de représentation de la société libanaise, d'identités politiques et sociales) que de travailler sur leur actualité ou au contraire les effets d'écran qu'ils produisent aujourd'hui. D'ailleurs S. Nasr (2003) a donné lui-même quelques pistes sur les métamorphoses majeures qu'a connues la société libanaise au cours de la guerre et dans l'après-guerre.

<sup>30</sup>. Aujourd'hui, c'est le « développement équilibré » qui est érigé en principe constitutionnel dans la nouvelle Constitution adoptée à Taëf pour sortir du conflit civil (1990).

tenant en charge des lits d'hôpitaux pour les nécessiteux. Il fournit des allocations familiales ou scolaires à ses fonctionnaires qui les utilisent souvent dans les structures d'enseignement ou de santé privées réputées plus efficaces.

A l'époque de la mise en place de ce système, l'économie libanaise enregistrait des taux de croissance important, si bien que la perspective de redistribution était moins contrainte par la rareté et pouvait s'envisager plus volontiers autour du principe de l'intérêt général. Ces institutions naquirent aussi autour de mobilisations sociales, furent portées par des revendications politiques et firent l'objet de compromis entre différentes forces sociales. Ces mobilisations se regroupent, grossièrement, autour de deux formes : l'une étroitement associée au développement de l'Etat, l'autre au contraire, portant la revendication sociale comme un objet de contestation de l'Etat en formation (Catusse et Karam, 2008).

Dans les sillons de l'Etat modernisateur de F. Chéhab, des associations « de développement » fleurirent, profitant du vaste plan de développement mis en place par l'Office du développement social (ODS). Le ministère du Travail et des Affaires sociales, créé en 1952, subventionnait des organismes de charité. L'ODS, quant à lui, fut chargé « de coordonner la bienfaisance et de la planifier avec des comités villageois de notables, insistant sur la dimension collective de l'action sociale. (...) Les domaines public (au sens de gouvernemental) et privé s'entrecroisent ici dans un souci d'efficacité pour résoudre les problèmes publics » (Curmi, 1994, p. 137).

Dans cette période précédent la guerre, les questions sociales s'érigèrent également en cause collective et terreau de mobilisation politique. C'est l'époque de la guerre froide qui au Liban se traduisit par un clivage marqué entre forces libérales et conservatrices et forces socialistes et progressistes, entre libanistes et arabistes, sur fond d'entrée en scène de la résistance palestinienne. Le mouvement syndical est puissant et, dans les universités, le militantisme oppose en particulier phalangistes et communistes (Favier, 2004). C'est au cours de cette période également que se popularisa l'expression controversée de « communauté classe » (*tâ'ifa-tabaqa*) (Dubar et Nasr, 1976 ; Picard, 1985). Les chiites du Sud du Liban en particulier, longtemps tenus à l'écart du processus de formation de l'Etat libanais commencèrent à s'organiser autour de revendications « sociales » et de « classes ». Ils rejoignirent dans les années précédant la guerre civile l'opposition laïque des partis communistes ou du parti national socialiste syrien (Harik, 2006, p. 263). Le mouvement des « déshérités » (*harakat el- mahrûmîn*), mené par M. al-Sadr conjugua, dans ce contexte, revendications communautaires et sociales, parlant au nom des populations chiites pauvres et périphérisées. Les mouvements sociaux ne se limitèrent pas là bien au contraire, et prirent de nombreuses formes, dans toutes les régions du pays. L'exacerbation politique des clivages sociaux fut l'une des matrices de la guerre civile (Kassir, 1994, p. 120 et ss.).

### *Les sédiments de la guerre civile*

Un double processus s'opéra toutefois pendant la guerre :

« d'une part, une marginalisation des structures de protection publique et une domination quasi totale du secteur privé, mais d'autre part, [une] intensification du rôle de l'Etat dans une prise en charge de services fournis par le secteur privé » (Melki, 2000, p. 188).

Le conflit consolida l'existence de baronnies locales, gérées par des familles qui investissent les municipalités avant-guerre ou par les milices durant la guerre. Pour accompagner leur effort de guerre, et devant l'urgence et l'importance des besoins, ces dernières mirent en place des systèmes

variés de services collectifs para-légaux et d'assistance sociale<sup>31</sup>. Pendant les conflits, des institutions beyrouthines aussi prestigieuses et installées que l'Hôpital « l'Hôtel Dieu » du quartier Achrafieh et l'Hôpital de l'Université américaine à Hamra furent respectivement contrôlés par les milices chrétiennes et palestiniennes. La milice maronite des Forces libanaises institua des « comités populaires », organisations de quartiers prodiguant des services collectifs de base. Un département de la défense civile, un comité de santé et un comité judiciaire doublèrent les institutions étatiques en matière de « sécurité publique », financés par l'économie de guerre, et en particulier dans le cas des milices chrétiennes, mais aussi druzes, par la mise en place de système de fiscalité para-légale (Harik, 1994). En 1987, une Fondation pour la protection sociale (*mu'assasat al-tadmun al ijtimā'iyya*) poursuivit l'entreprise sociale des Forces libanaises. Dans les régions druzes, l'Administration civile de la Montagne fournit elle aussi une assistance publique à sa population, sur un modèle relativement similaire (Rivoal, 2001). Le Parti socialiste progressiste de Kamal puis Walid Joumblatt mis en place des bureaux d'assistance sociale. Dans le Sud du Liban et la banlieue sud de Beyrouth, dont les populations sont majoritairement chiites, c'est Amal et, dans un second temps le Hezbollah, qui érigèrent des institutions de protection civile et sociale. Le Conseil du Sud en particulier, dirigé par des responsables de Amal, puis la création du ministère du Sud en 1984 mené par N. Berry (leader de Amal), furent des institutions par lesquelles la milice shiite utilisa les institutions et ressources étatiques pour déployer ses propres réseaux politiques et sociaux. Financé en large partie par l'Iran, le Hezbollah développa lui aussi des structures de service et de protection sociale dans ses fiefs. En contradiction avec celle d'Amal qui adoptait une posture réformiste (de l'intérieur de l'Etat), il se présenta comme une alternative sociale face à un Etat « défaillant », voire absent sur ces territoires (Harb, 2005). Au nom de la « justice sociale » et de la « société de résistance » il mit en place un réseau dense d'institutions sociales : Fondation du martyr (*Mu'assasat al-chahid*), en 1982, Organisation islamique de la Santé, Association *Jihad el bina'* (effort pour la reconstruction) en 1984, Fondation pour les veuves, *Fondation pour le « bon crédit »* (*Mu'assasat al-Qard al Hasan*) ou encore Le comité d'aide de bienfaisance islamique de Imam Khomeiny (*Lajnat al-imdad al-khayri al-islamiyya*), etc. Ces logiques tournées vers l'effort de guerre contribua à clientéliser les rapports de protection sociale et à distendre le lien entre citoyenneté nationale et sécurité sociale (Catusse, Alagha, 2008). À travers les services rendus (faire face à la situation d'urgence, soigner les blessés, secourir les déplacés, reconstruire les maisons détruites, etc.), le contact direct avec les populations donnèrent à ces institutions une certaine légitimité d'intervention qui renforça les « sociabilités communautaires » et territorialisées. Des institutions privées, directement liées aux milices, prirent racine et purent continuer à se développer après la guerre.

Le dense tissu des organisations sociales du Hezbollah, aujourd'hui régulièrement mis en exergue (Harik, 1994 ; 2006), parfois comparé à une « contre-société » (Charara, 2006) à l'instar du parti communiste français (Kriegel, 1970), doit donc être replacé dans son contexte. En l'occurrence, certainement atypique par son ampleur et l'articulation sur le long terme du développement d'institutions sociales, d'un appareil politique et de forces armées, par ses sources de financement également, le dispositif sur lequel s'appuie l'action sociale du Hezbollah s'inscrit dans une société qui se caractérise précisément par un système de prise en charge privée des risques sociaux. Les organisations satellites de ce parti, côtoient par exemple aujourd'hui les organisations sociales du mouvement Amal (Harb, 2005 ; Norton, 1986) ou les institutions du Conseil supérieur chiite. Il côtoie aussi le dense réseau d'organisations dépendant de l'importante société de bienfaisance de M. H. Fadlallah, *al-Mabarrāt* (Le Thomas, 2008). Il croise les activités sociales non moins importantes de *Maqāsid al-khayriyya al-islāmiyya* (les œuvres caritatives islamiques), cette association sunnite de bienfaisance qui depuis plus d'un siècle œuvre à Beyrouth sous les auspices

<sup>31</sup> Pour une analyse détaillée voir J. Harik, 1994 ; M. Catusse et K. Karam, 2008.

de réseaux forgés avec la notabilité beyrouthine<sup>32</sup> ; celles des fondations éponymes R. Mu'awad, R. Hariri ou K. Joumblat ; celles des églises libanaises, de la Ligue maronite et d'ordre monastiques ; celle de la Fondation druze pour la protection sociale, et tant d'autres encore qui dans de petites localités ou à l'échelle nationale prodiguent soin, éducation et assistance<sup>33</sup>. Les principales universités, hôpitaux, orphelinats, et centres sociaux au Liban sont gérés par des institutions privées, des organisations non gouvernementales, souvent communautaires, qui entretiennent des relations à géométrie variable avec l'Etat, et en particulier avec les ressources de l'Etat. 95% des services de santé sont par exemple offerts par le privé et 88% des hôpitaux sont privés, soit tenus par des ONG à but non lucratif, soit par des organisations privées à but lucratif (Nasnas *et alii*, 2007, p. 381).

Toutes ces associations ou structures « privées » ne sont pas nécessairement des concurrents aux services de l'Etat. Bien au contraire, dès leurs créations jusqu'à aujourd'hui, nombreuses sont celles qui travaillent avec l'Etat, ou du moins en étroite collaboration avec certains ministères. C'est le cas, au cours de la guerre, d'associations comme « arc-en-ciel » créée en 1985 par des personnalités chrétiennes proches alors de la milice des Forces libanaises pour porter secours aux blessés de guerre ou handicapés, qui pouvait compter sur le soutien des Forces libanaises au gouvernement. Au lendemain du conflit, l'association, aujourd'hui autonome par rapport au parti, bénéficia du soutien de E. Hobeïka, l'un des leaders des Forces libanaises, alors nommé ministre des Affaires sociales et des handicapés. Plus récemment, la fondation René Muawad, association de développement locale créée en 1990 par la femme de l'ancien président de la République assassiné en 1989, pu également s'accrocher au ministère des Affaires sociale, que sa veuve Nayla Muawad occupa de 2005 à 2008. On pourrait multiplier les exemples.

Les associations nationales ou internationales ont également joué un rôle de premier ordre en matière d'aide d'urgence au cours des conflits qui ont jalonné l'histoire récente du Liban. Au cours de la guerre, rares furent les « actions collectives de résistance civile à la guerre » (Slaiby, 1994). Quelques groupes et associations continuèrent pourtant à porter une « cause sociale » au niveau national. Tandis que les protagonistes du conflits politisaient leurs activités sociales, au contraire, ces associations cherchèrent à vider leur action de charge politique ou presque. Devant répondre aux impératifs d'urgence créés par l'état de guerre, les associations plus ou moins liées à des institutions communautaires convertirent leurs activités (l'association pionnière en matière de collaboration avec les pouvoirs publics chehabistes que fut le Mouvement social libanais, créé M. Grégoire Haddad, « l'archevêque rouge » grec catholique de Beyrouth (K. Karam, 2006, p. 56), le Secours populaire libanais proche du Parti communiste, l'institution sunnite *Maqâsid*, 'Amel, le YMCA, *Caritas Liban*, etc.). Les ONG internationales entrèrent dans l'arène nationale et fournirent à certaines d'entre elles des moyens financiers considérables. Ces associations multiplièrent leurs centres locaux, pour rester près des populations défavorisées ou déplacées. Elles axèrent leurs activités sur l'administration, la gestion et les opérations productives et purent constituer des micro-pouvoirs locaux, surveillés de plus ou moins près par les partis et les milices (Mens, 1989).

A Nabatiyyé, à la frontière avec Israël, le Secours populaire, proche du parti communiste, construisit dans les années 1980, grâce à un financement koweïtien, un Hôpital d'urgence aménagé et géré dans l'objectif de perdurer après le conflit. Sur la base de cette expérience viable au niveau financier, l'association se proposa de se positionner comme « interlocuteur civil » des pouvoirs publics en matière de « protection sociale » : pour ses responsables, il ne s'agissait pas de remplacer l'Etat mais de contribuer à l'élaboration des politiques publiques en se faisant experts, en

---

<sup>32</sup> On dispose ici d'une littérature importante sur l'histoire de certaines de ces institutions, depuis le XIXème siècle, notamment les institutions sunnites urbaines M. Johnson (1986). Sur la trajectoire plus contemporaine de S. Hariri, voir Bonne (1995).

<sup>33</sup> Sur le rôle contemporain des « *faith based associations* » en matière de services sociaux, la thèse de R. Jawad (2009).

développement des activités de plaidoyer et en faisant de ses propres expériences des expériences pilotes pour l'action publique<sup>34</sup>.

Dans ce contexte, émergèrent des pôles coordinateurs ou médiateurs qui densifièrent et consolidèrent l'action associative. Ils s'inscrivirent dans des schémas particuliers de co-gestion des politiques sociales, ce que K. Muhanna, fondateur de l'association 'Amel en 1979 chargée à l'origine de fournir des services d'urgence dans des zones plutôt chiites du pays et reconvertis au développement social dans les années d'après guerre, appelle le « troisième système »<sup>35</sup>. Ici, il ne s'agit pas, sur la base d'un compromis historique négociés entre syndicats et pouvoirs publics, de partager les responsabilités collectives et d'exercer un droit de cogestion (c'est le cas par exemple de la gestion de la CNSS) mais plutôt de valider les logiques d'intervention de ce tissu associatif face à un dispositif public défaillant.

Les exemples de coopérations entre ministères « sociaux » et ONG ne manquent pas, certaines administrations entretenant des rapports privilégiés avec des associations voire, avec des organisations proches de groupes politiques. Quelques initiatives tentèrent de se démarquer afin d'institutionnaliser différemment ces modes de cogestion, mais ceci se solda plutôt par des échecs. Au milieu des années quatre-vingt par exemple, une coordination nationale de projets communs (médicaments subventionnés, reconstruction des maisons détruites, etc.) vit le jour, et se dota d'un secrétariat central coiffant une coordination régionale ainsi qu'une coordination spécialisée et sectorielle, sur la base de solidarités non confessionnelles : le Collectif des ONG au Liban (K. Karam, 2006) initié par des associations aux structures, origines et objectifs pluriels. Il fut soutenu par des organisations internationales. Certains y virent l'émergence d'un mouvement structuré capable de porter une question sociale dans l'arène publique au sortir du conflit (Curmi, 1994). Cependant, les divergences internes furent plus importantes finalement que l'intérêt commun porté par le projet. En 1988, un autre regroupement d'associations se forma, le Forum libanais des ONG. Soutenu et financé en partie par des organisations étrangères, il regroupait des associations et institutions libanaises plus proches que les précédentes des institutions politiques et communautaires en place. Lui aussi s'épuisa dans les années d'après guerre.

L'Etat continua donc à jouer un rôle (N. Karam, 1993) dans ces années là. Ses hôpitaux, ses écoles furent désertées, ses ressources s'appauvrirent, mais l'Etat se fit relativement plus généreux. Les systèmes d'indemnités gonflèrent. Particularité (« anomalie » selon nombre de mes interlocuteurs) libanaise, le ministère de la Santé se fit tiers payant d'abord pour les blessés de guerre puis pour les non assurés sociaux. Il le demeure.

La CNSS s'étendit à de nouvelles catégories de travailleurs tels les chauffeurs et propriétaires de taxi, les employeurs et employés des métiers de la boulangerie ou les vendeurs de journaux. Cet élargissement se joua moins sur le principe de l'extension de la solidarité que comme monnaie d'échange devant des mobilisations sectorielles, par exemple de la part du syndicat des taxis contre la hausse des prix du carburant ou, pour les métiers de la boulange, dans le cadre de négociation sur les subventions à la farine pour la fabrication du pain. Les cotisations étaient faibles, les indemnités relativement importantes<sup>36</sup>, quand bien même elles étaient loin de couvrir la totalité des dépenses : ceci est le cas en particulier des systèmes de retraites mises en place pour les fonctionnaires et les militaires surtout. Compte tenu de la dévaluation de la Livre libanaise, cet effort pesa certainement sur le budget de l'Etat, mais sa contribution aux frais réels de santé resta très modeste.

<sup>34</sup> Entretien, 25 oct. 2007.

<sup>35</sup> Conférence Médecins du Monde, *ONG et médias arabes. Vers une meilleure communication ?*, Beyrouth, 3 juillet 2009.

<sup>36</sup> N. Karam (2003) note qu'à la sortie de la guerre, les cotisations des 60 000 fonctionnaires servent à couvrir 300 000 bénéficiaires (ayant droit et leurs familles).

## 2- Les chemins de traverse de la réforme de la sécurité sociale

Au sortir de la guerre, des mouvements de protestation s'organisent autour de revendications « sociales » : en 1991, le Hezbollah encouragea l'organisation de mobilisations des habitants de la *dâhiyé* (la banlieue sud de Beyrouth) pour demander à l'Etat d'agir sur leur territoire, en particulier en matière d'adduction d'eau<sup>37</sup>. Ils formèrent une association, le comité des Militants de la *dâhiyé*. En mai 1992 surtout, le nouveau gouvernement présidé par 'O. Karamé chuta, devant les grèves et manifestations syndicales et partisanes contre l'inflation, la cherté de la vie et la gestion de la crise économique. En 1995 encore, la Confédération générale des travailleurs libanais (CGTL) appela à un mouvement populaire pour protester contre la cherté de la vie. Mais il fut empêché et réprimé par le gouvernement qui déclara alors « l'état d'urgence ». Cela laissa croire à un semblant d'influence de ces acteurs sociaux et politiques, en particulier de la part de la CGTL ou de partis politiques tels que le Hezbollah, ou encore les Forces libanaises qui avaient organisé une association de consommateur dans le prolongement de ses comités populaires<sup>38</sup>. Mais rapidement, la question sociale s'oublia, au profit de mots d'ordres plus politiques, tandis que le gouvernement Hariri s'engageait dans une reconstruction qui fit la part belle à la reprise de la croissance au détriment de toute considération sociale. La fiscalité indirecte, la plus injuste socialement, augmenta<sup>39</sup>, tandis que l'impôt sur les revenus s'allégea<sup>40</sup>. En 2001, les cotisations patronales furent abaissées de 41%.

Le parti Communiste et la CGTL, qui sortirent de la guerre marginalisés par rapport à la force du mouvement ouvrier avant guerre, furent encore fragilisés. Le conflit civil ébranla leurs causes, ainsi que l'évolution du marché du travail (baisse de l'activité industrielle, arrivée massive de travailleurs étrangers très peu protégés) (Nahas, 2009). L'effondrement du bloc soviétique et surtout la répression et leurs conflits internes envenimés par les pouvoirs publics et le tuteur syrien divisèrent le mouvement. Les pouvoirs publics de l'après guerre infiltrèrent et tentèrent de noyauter ces potentiels groupes dissidents, soit à travers des logiques de cooptation, soit en créant des organisations concurrentes, en segmentant les avantages sociaux par profession, etc. L'exemple éloquent est celui de l'ingérence du ministre du Travail, réputé proche du tuteur syrien tout au long de l'après guerre, dans les élections syndicales d'avril 1997. La puissante CGTL se scinde alors, durant plusieurs mois, en deux factions avec deux conseils exécutifs concurrents (K. Karam, 2006). Avant cela, en 1994, sont détachés de la coopérative des fonctionnaires de l'Etat une mutuelle des Juges, des Professeurs d'Université qui bénéficient de plus d'avantages que les autres affiliés à la coopérative.

Depuis 1996, des mobilisations régulières ont néanmoins attesté de l'existence d'un mouvement civil au Liban (K. Karam, 2006), certes restreint, mais aussi de l'expression à l'échelle nationale d'une conscience de solidarité nationale, traversant les clivages politiques et communautaires : ce fut notamment le cas en avril 1996 : « suite aux bombardements israéliens du sud du Liban, la population à majorité chiite se déplace massivement vers les autres régions. Deux associations civiles mobilisent tout un réseau d'associations, créant une chaîne de solidarité, sous le nom du Rassemblement national pour le soutien à la survie du Liban, pour venir à l'aide et accueillir les déplacés. Ce mouvement peut être considéré non seulement comme un révélateur des capacités de la société civile, mais également comme une matrice, un « mouvement mère » pour les mouvements sociaux qui vont lui succéder. » (K. Karam, 2009, p. 57). Le même type de

<sup>37</sup> J. Harik, 1994 ; M. Harb, 2005.

<sup>38</sup> J. Harik, 1994.

<sup>39</sup> En février 2002, une TVA de 10% est introduite tandis qu'à l'inverse les droits de douane sont diminués « pour compenser l'effet inflationniste de la nouvelle taxe ». Ainsi, en 2007, les revenus de la TVA ont augmenté de 21,26% par rapport à ceux de 2006, et ceux des taux de douane de 18,5%.

<sup>40</sup> La taxe sur les profils et les revenus fut abaissée de 26 à 10% en 1993, afin d'attirer les investissements. Pour une analyse critique et détaillée des politiques fiscales, voir Ch. Nahas : « Chances to avoid crisis and conditions to overcome it. Account of an attempt to reform » (en arabe), Dar An-Nahar, August 2003.

mouvement collectif d'urgence se répète en 2006, lors de la guerre de l'été. A travers le réseau *Samidoun* à nouveau se déploie à l'échelle nationale un réseau d'entraide collective pour loger les déplacés, porter des secours d'urgence, etc. (Raymond, 2007).

### ***Fragmentation et individualisation des droits***

Les droits sociaux des libanais se trouvent ainsi divisés, inégaux, fondé sur des relations fragiles et souvent clientélisées aux pouvoirs publics et aux systèmes de protection sociales que ceux-ci garantissent. Les institutions sociales de l'Etat reflètent elles aussi cet état d'injustice sociale ou du moins d'une justice sociale à plusieurs vitesses ou moteurs. « Effet de tunnel » (Hirschman, 1973) aidant, les inégalités créent autant de frustrations que de défiance à l'égard des pouvoirs publics et de l'idée de « l'Etat libanais ». Celui-ci intervient dans les domaines « sociaux » *via* les ministères de l'Education, du Travail, de la Santé et des Affaires sociales, ou encore *via* le ministère de la Défense qui possède plus d'une trentaine de centres de santé. Leurs champs de compétence se superposent, fragmentant le paysage des institutions sociales, d'autant que les caisses et mutuelles de sécurité sociale (une douzaine) offrent des services différents à leurs affiliés, rangés en différentes classes selon la caisse à laquelle ils cotisent. Le système est donc un système fragmentant les institutions et les prestations. Loin de reposer sur un principe de solidarité collective et nationale, il institue plusieurs catégories de citoyens et sape l'expression de solidarités collectives déssectorisées. En ce sens, l'état du système de sécurité sociale publique est à la fois le fruit et le vecteur de la difficile formation d'un civisme social (et politique) libanais.

*Tableau comparatif des contributions mensuelles des salariés à différentes caisses (en %age de leurs salaires)*

Caisse	CNSS	Mutuelles (des juges, des professeurs de l'université)	Autres (Protection sociale des secteurs non civils : tous les corps militaires)	Coopérative des fonctionnaires du secteur public	Ministère de la Santé
Pourcentage des cotisations mensuelles	2%	Forfait de 30 000 LL (20 \$US)	-	3%	rien

*Tableau comparatif des remboursements des frais d'hospitalisation*

	Médecine générale	Médecine spécialisée	Médecine psychiatrique
Coopérative des fonctionnaires du secteur public	25 000 LL	40 000 LL	55 000 LL
Autres mutuelles	30 000 LL	50 000 LL	90 000 LL

*Tableau comparatif du pourcentage de remboursement de l'affilié de la note*

	Médecine hors hospitalière	Frais hospitaliers
CNSS	80%	90%

Mutuelles	60%	75%
Coopérative des fonctionnaires du secteur public	50%	75%

Tableau comparatif des allocations familiales et scolaires

	Crèche et maternelle	Ecole primaire	Ecole secondaire	Université
Coopérative des fonctionnaires du secteur public	950 000 LL	1 260 000 LL	1 600 000 LL	3 140 000 LL
CNSS	2 414 000 LL	2 612 000 LL	3 224 000 LL	5 802 000 LL
Mutuelle des juges	3 100 000 LL	3 600 000 LL	3 400 000 LL	12 000 000 LL
Mutuelle des professeurs d'Université	2 400 000 LL	3 100 000 LL	4 000 000 LL	6 750 000 LL
Autres (Protection sociale des secteurs non civils : tous les corps militaires)	100%	100%	100%	100%

Sources de ces quatre tableaux : documents communiqués par la ligue des professeurs de l'enseignement secondaire public au Liban.

Le budget du gouvernement alloué à la santé se réparti comme suit : 47,6% au ministère de la Santé, 15,8% à l'Armée, 9,7% à la coopérative des fonctionnaires, 8,8% aux Forces de sécurité internes et 2,9% aux fonds des mutuelles (Nasnas *et alii*, p. 357). Le ministère du Travail est l'institution tutrice de la CNSS, dirigée par un conseil d'administration composé de 20 représentants syndicaux et de 6 membres nommés par le Conseil des ministres. Le ministère de l'Intérieur supervise la Caisse des Forces de sécurité et la Présidence du Conseil des ministres gère quant à elle la Coopérative des fonctionnaires.

Les différents fournisseurs de soins ne disposent que de peu d'instrument de coordination, si bien que les malades ne font pas face aux mêmes règles tant au niveau du droit d'obtention des médicaments ou des soins que des modalités administratives et financières de cette obtention et de la livraison des médicaments.

Le ministère de la Santé publique gère les hôpitaux et centres de soins publics répartis sur le territoire libanais. Il est financé pour cela par l'impôt et le budget de l'Etat, les bénéficiaires (qui paient par exemple 15% de la note d'hospitalisation) et les dons. Au cours des 20 dernières années, le ministère a construit 27 hôpitaux publics mais la moitié d'entre eux quasiment a fermé en raison d'un manque de financement ou de mauvaise gestion<sup>41</sup>. Il prend également en charge les frais médicaux des personnes qui ne disposent pas d'assurance, qu'elles se rendent dans des hôpitaux publics ou privés, dans « l'objectif de fournir un accès généralisé aux services de santé » (*idem*, p. 363). « en 1971, 14 hôpitaux privés avaient signé des contrats avec le ministère pour soigner des patients dans le cadre de la politique de soins de santé publique. En 2000 on en comptait 134 »<sup>42</sup>. Mais, sans procédure de contrôle sérieuse et organisée, cela conduit à ce que son « budget est

<sup>41</sup> Rapport Commission parlementaire/OMS, *Right to healthcare* [en arabe], déc. 2007 cité par <http://www.unhcr.org/refworld/publisher,IRIN,,LBN,47cbc62fc,0.html>

<sup>42</sup> *Idem*.

essentiellement consacré aux remboursements en termes de soin de santé privé, notamment aux hôpitaux privés et autres fournisseurs qui, en gros, accaparent 75 à 85% de son budget » (*ibidem*). Le taux de couverture lui-même a diminué de 100% à 85% de la facture, le reste étant à la charge du malade.

Le rôle du ministère de la Santé publique est au cœur des débats actuels. D'une part, parce que ses services sont souvent accusés d'inefficacité voire de corruption. Les longues files de patients devant ses bureaux parfois plusieurs heures avant leur ouverture, comme devant ceux de la CNSS d'ailleurs, la lenteur des remboursements (plusieurs années souvent), dénotent de la détérioration du dispositif. D'autre part, parce que c'est vers lui que se tournent beaucoup des projets de réforme : devant l'échec de la tentative d'affiliation de 100 000 « assurés volontaires » à la CNSS<sup>43</sup>, il est désormais envisagé que ceux-ci soient pris en charge par la CNSS pour les soins ambulatoires et par le ministère de la Santé publique pour l'hospitalisation<sup>44</sup>. On entrevoit d'emblée les conflits médicaux qui suivront...

Dans le système actuel, les exemples sont nombreux de malades renvoyés d'hôpitaux en hôpitaux par crainte que leur caisse ne rembourse pas les frais ou parce que le ministère de la Santé ne rembourse pas, ou très longtemps après, les dépenses médicales. Quant aux maladies longues ou chroniques, elles sont prises en charge durant un an par la CNSS puis sont basculées au ministère de la Santé quand bien même l'affilié continue à cotiser à sa caisse. Comme le souligne un responsable du ministère des Finances, le ministère de la Santé, qui se substitue de plus en plus aux Caisses, offre une porte ouverte à toutes dépenses<sup>45</sup>, sans contrôle ou presque, puisant « directement » dans le budget national et creusant ainsi un déficit important<sup>46</sup>.

Ceci se superpose à un problème de surfacturation des coûts hospitaliers, que les chefs de cliniques et d'hôpitaux rencontrés admettent eux-mêmes, d'autant que les sanctions sont faibles. Pour une population d'environ 4 millions d'habitants, le Liban compte par exemple une quarantaine de centres de cardiologie tout équipés (contre 3 dans la région du Palais de Calais, pour la même population). Un seul chirurgien a posé plus de défibrillateurs que les 39 autres dans une seule année, pénalisé de 3 mois de non remboursement par la CNSS. Aux dires de praticiens et de malades ou de leurs familles, les dessous de table sont monnaie courante.

Le projet actuellement défendu par le gouvernement Siniora, en concertation avec la Banque mondiale, concerne la mise en place d'une « carte médicale », pour « moderniser et améliorer la transparence de la couverture du ministère de la Santé, clarifier les droits et les obligations des bénéficiaires éligibles et améliorer l'efficacité des dépenses du ministère de la Santé » (Republic of Lebanon/World Bank Health Sector Mission, p. 4). Certains affirment qu'à terme, il s'agirait d'étendre ce système de carte médicale gérée par le ministère de la Santé à l'ensemble des citoyens libanais<sup>47</sup>.

Comme pour le ministère de la Santé publique, souvent dirigé par un concurrent politique, c'est par le biais de la Loi du budget (qui n'a plus été votée au Liban depuis 2006...), et donc par l'impôt général, que le ministère des Affaires sociale mène lui aussi des activités en matière de développement local et de protection sociale [comme le ministère de la Santé, le ministère des Affaires sociale mène des campagnes de vaccination, mais aussi gère près de 90 de centres de santé,

<sup>43</sup> Une caisse est créée au sein de la CNSS en 1993 pour les « assurés volontaires », dont le budget de l'Etat devait prendre en charge 25% des dépenses. Mais les représentants des secteurs du commerce et de l'industrie à la CNSS ont refusé qu'elle soit fondue à la leur, si bien que la CNSS n'a jamais été en mesure de rembourser les dépenses de ces malades.

<sup>44</sup> Entretien responsable CNSS, 23 juin 2009.

<sup>45</sup> Les experts de la Banque mondiale (2009, p. 4) parlent de « *stewardship function* ».

<sup>46</sup> Ministry of Finance (MoF), 2007, *Public Services and Support : Outreach and Gaps*.

<sup>47</sup> Entretien au ministère des Finances, 29 juin 2009.

soit plus encore que la soixantaine de centres dépendant du ministère de la Santé, réputés être moins bien équipés]. Ses activités s'effectuent *via* son réseau de centre sociaux de développement répartis sur le territoire et *via* un réseau de partenariat avec des établissements publics ou privées, des associations nationales et internationales. Il est avec le PNUD à l'origine de l'enquête « *multi-purpose* » sur les conditions de vie des ménages<sup>48</sup>.

L'action publique passe également par des institutions créées *ad hoc*, au cours du conflit civil ou à sa sortie, financés par l'impôt mais bénéficiant d'une large autonomie financière et administrative. Leurs activités pourtant centrales, ne sont pas ou guère contrôlées par le Parlement ou d'autres institutions politiques et sont très étroitement associés à certaines personnalités ou groupes politiques qui en usent dans leurs fiefs locaux, sur des critères plus politiques que de justice sociale : le Conseil du Sud (CDS), créé en 1970, proche du mouvement chiite Amal de N. Berri ; le Fonds des déplacés créé en 1991 proche du Parti socialiste progressiste du leader druze W. Joumblatt, qui opère principalement par des transferts de cash aux familles déplacées ; et surtout le Conseil pour le développement et la reconstruction (CDR), créé en 1977, qui tombe sous la responsabilité et la tutelle de Rafik Hariri et ses proches dans les années 1990. Pour les deux premiers, les critiques sont récurrentes : « les décisions du ministère et du Fonds [des déplacés] sont plus guidées par des intérêts politiques que par un projet de politique de retour des déplacés. Ceci nous conduit à dire que ces deux institutions travaillent plus en fait comme des filets de sécurité politique (« *political safety nets* ») à travers leurs programme de transfert d'argent, que comme des filets de sécurité sociale (« *social safety nets* ») (Ne'meh, 1996, p. 49). « La politique gouverne largement la façon dont le Conseil du Sud distribue son aide. (...) A nouveau, pour des raisons politiques le Conseil double le travail de plusieurs ministères, notamment celui des Travaux publics, de l'Eau et de l'électricité, des Affaires sociales, de la Santé publique et des affaires rurales et municipales » (*Ibidem*). Quant au troisième, on peut aussi montrer que ses dirigeants sont parvenus à « insulate his policies from the continuous challenges to his power in the cabinet and from the calls for *muhasassa* (allocation) of its rival troikists » (Leenders, 2004, p. 182). Aucun contrôle externe ne fut organisé. « Its 270 staff members were not regarded as ordinary public servants and this way the CDR escaped the qualification standards and selection procedures set by the Civil service Board. In fact, Hariri stuffed the CDR with his own associates and private employees » (*ibidem*).

Parmi les ressources de redistribution, l'aide internationale, sous forme de prêt ou de don, occupe une place non négligeable, comme l'indiquent les rapports d'activité successifs du CDR. Sur la période 1995-2007, 22% de ces financements extérieurs furent affectés à des secteurs sociaux, 34% aux infrastructures, 20% aux services collectifs de base.

Les causes de la mauvaise « rentabilité » de ces investissements reposent, sur plusieurs facteurs. Alors que les principes mêmes de la protection sociale (assurance ou assistance, répartition ou capitalisation, etc.) ne sont quasiment pas discutés, les questions de « *gouvernance* » et de « *decision making* » sont mis en exergue par l'essentiel des rapports produits récemment.

## La réforme de la santé en panne

« Le système des soins de santé au Liban est un assemblage de règlements fragmentaires, de pratiques et de cadres institutionnels disparates. De plus les disparités sont importantes dans le volume des services et le taux de couverture. (...) Plus de 40% de la population ne dispose pas d'une assurance médicale formelle » (UNDP, 2002, p. 122 et ss.).

---

<sup>48</sup> Ministry of social affairs, Central administration of statistics, UNDP (1998 et 2006).

En résumé de ce qui précède, la médecine au Liban est typiquement à double vitesse, où l'on trouve comme nous l'indiquait un cardiologue réputé, le « meilleur et le pire » : un système public modeste, peu développé, mal équipé, mais quasiment gratuit ; un réseau sanitaire privé extrêmement développé, disposant de matériel « *high tech* », mais très onéreux pour les usagers. Les pauvres sont très peu protégés par le dispositif de sécurité sociale. Paradoxe du système concurrentiel subventionné par la santé publique, l'offre excède la demande et le Liban connaît une surabondance de lits d'hôpitaux. Les hôpitaux ou dispensaires publics d'ailleurs ont tendance à fermer.

Régulièrement est donc évoquée sur la place publique la nécessité de réformer ce système de santé libanais. Il s'agirait « d'élargir la couverture » et de mettre frein à l'augmentation régulière des coûts de santé (République du Liban, 2007). De nombreuses études ont porté sur la question et sur les « capacités de renforcement » du ministère de la Santé. Des missions techniques se sont penchées sur le dossier. Mais en l'état actuel, la réforme est au point mort, avec toutefois l'introduction du système de Carte de santé (en phase expérimentale) et un toilettage de la CNSS.

La CNSS, fondée en 1963, est calquée à l'origine sur le modèle français d'assurance maladie. Elle s'adresse aux citoyens libanais, salariés du privé, les employés des institutions publiques et offices indépendants non soumis au service civil, les enseignants du public, les chauffeurs de taxi, les vendeurs de journaux et les étudiants universitaires. Une nouvelle catégorie a été introduite en 1993, les « assurés volontaires », dont les cotisations sont gérées séparément des autres, en contradiction avec le principe de solidarité collective – concession faites aux syndicats patronaux et ouvriers du secteur privé, représentés au conseil d'administration de la CNSS. La Caisse prend en charge également les membres de la famille des ayant droits. Basée sur le système de cotisation des employés, des employeurs et, en principe, une participation de l'Etat, elle comporte trois branches : allocations familiales et scolaires, allocations maladie et indemnité de fin de service. Le chômage, les accidents de travail et santé professionnelle ne sont pas couverts, les soins dentaires non plus. Lorsqu'ils touchent leur indemnité de fin de service (sur le système du « *pay as you go* »), les assurés de la CNSS perdent leurs droits sociaux.

Les patrons protestent contre les taux de cotisation, mais le niveau des salaires qu'ils déclarent à la CNSS est nettement inférieur au montant des salaires effectivement versés. En somme, « les salariés de l'après-guerre, supportent effectivement une part de plus en plus grande du coût des ajustements impliqués par ce mode de transition vers la paix » (Hamdan, 2000). Les cotisations sociales ont diminué de 41% en 2001 (de 38,5% à 23,5% du salaire) avec l'objectif affiché de diminuer les coûts de la déclaration des salariés aux employeurs. Le nombre d'affiliés à la CNSS n'a pas pour autant augmenté de façon remarquable, sinon dans certaines catégories de salariés dont les contributions sont subventionnées sur le budget du gouvernement, les chauffeurs de taxi, les pêcheurs et les maires ou encore du fait de l'introduction, depuis 2003, de la possibilité d'être des adhérents « volontaires » de la CNSS. En retour, le cumul des impayés de l'Etat à l'égard de la caisse s'accroît. Les trois-quarts des arriérés de cotisations à la CNSS (près de 733 millions de \$) lui sont imputables, bien que paradoxalement, les pouvoirs publics mettent l'accent sur les transferts qu'il doit faire à la caisse chaque année, comme source du déficit du budget de l'Etat.

Le « trou » de la CNSS est en effet souvent montré du doigt par les responsables gouvernementaux, comme s'il ne relevait pas de leurs propres choix et responsabilités politiques. Le déficit de la Caisse triple en quelques mois en 2006, de 22 milliards de livres libanaises à 91 milliards<sup>49</sup>. Ce déficit s'ajoutera aux 85 milliards de 2005. Jusqu'en 2000 les cotisations sociales permettaient de couvrir à peu près les dépenses, mais leurs baisses en 2001 a amoindrit les entrées de la caisse alors que les dépenses ne cessaient de croître (38% d'adhérents supplémentaires entre 2000 et 2003,

<sup>49</sup> A. Farah, « la sécurité sociale malade a besoin de soins rapides à condition que la prescription ne soit pas... illusoire », *El-Nahar*, 27 avril 2007.

après la création de la caisse des assurés volontaires). C'est essentiellement la caisse maladie qui pose problème. Les gaspillages, la fraude aux fausses factures sont incriminées également, d'autant que le système de gestion de la CNSS n'est pas informatisé.

A « Paris III », l'objectif affiché était de faire l'économie de 15% en termes de dépenses médicales grâce à une réforme de la caisse, dont le déficit est de 365 millions de dollars en 2008. La participation de l'Etat à hauteur de 25% des prestations de santé, décidé par une loi de 1990, n'est plus versée ne lui est plus versée depuis des années. « Elle vient s'inscrire au chapitre 'dette de santé' de l'Etat à côté des arriérés dus par le ministère de la Santé et les autres organismes publics aux hôpitaux privés » (Melki, 2000, p. 195). La CNSS ne sort pas ses comptes, ce qui n'entraîne que peu de mobilisation de la part des responsables politiques. Certains imputent la stigmatisation de cette caisse à la proximité d'une partie de son administration au mouvement Amal. Tout comme quelques années auparavant, c'était l'armée, réputée proche du président de la République, ex chef d'Etat major, Emile Lahoud qui était réputée creuser le déficit de l'Etat<sup>50</sup>. Le même type d'argument est utilisé au sujet des dettes d'Electricité du Liban (Verdeil, 2009). Quelque soit le degré de véracité de ces accusations réciproques et les pratiques de corruptions qui nourrissent le fonctionnement de ces dispositifs publics, ils sapent le processus réformiste en reléguant aux oubliettes le débat de fond sur les principes de la solidarité collective et la redistribution au profit d'une discussion sur la (mauvaise) gouvernance. Singulièrement dans cette époque d'*anti-politics machine* (Fergusson, 1990) décrite sur de nombreux terrains, le débat se trouve ici sur-politisé dans le sens où la question des *policies*, de l'action publique et du système de responsabilité (l'expression anglo-saxonne *accountability* serait ici certainement mieux adaptée) sur laquelle elle repose, est délaissée au profil de celle des *politics*, de la compétition politique et partisane.

Le sort de la CNSS semble cependant peu intéresser les principaux responsables politiques du pays (la récente campagne électorale du printemps 2009 en a été un exemple de plus : la question n'est quasiment pas évoquée). La moyenne d'âge à la CNSS est de 55 ans, ses services sont toujours peu ou mal informatisés. Son conseil d'administration composé de 26 membres élus parmi les représentants syndicaux ou nommés par le Conseil des ministres est difficilement gérable et peut souffrir d'illégitimité (le mandat du Conseil actuel s'achevait normalement le 11 juillet 2007 et a été prolongé de fait, faute d'accords et devant la difficulté d'organiser des élections professionnelles). Un nouveau président, ancien médecin, a été nommé en 2006. Retraité, il a mené sa carrière en France, occupant des responsabilités à la Sécurité sociale française. Appelé en renfort, il ne dispose par pour autant de grands moyens d'actions à la CNSS qu'il compare au « fonctionnement de l'administration ottomane en période de décadence »<sup>51</sup>. La caisse fonctionne selon le principe du contrôle *a priori*, ce qui rend les procédures très longues, comme dans le cas du recouvrement des dettes énormes de la Compagnie aérienne Middle East. Elle se trouve également paralysée par des clivages internes au sein du conseil d'administration (par exemple au sujet de l'utilisation du « don » de la Banque mondiale pour la modernisation de la Caisse) ou encore au sein de l'appareil administratif, et par des rapports de forces parfois houleux avec son ministre de tutelle, le ministre du Travail qui refuse par exemple pendant quelques semaines en 2008 de voter son budget. Ministre Amal, « démissionnaire » depuis 2006, il a néanmoins continuer à suivre le dossier ainsi.

En 2009, le Conseil des ministres décide non pas encore de fondre les caisses, mais d'unifier le remboursement des prestations hospitalières ce qui entraîne un bras de fer entre les directeurs d'hôpitaux et la coopérative des fonctionnaires, celle qui bénéficie le moins du système. La ligue des enseignants du secondaire plaide pour un alignement sur les prestations les plus hautes et en

<sup>50</sup> « Struggle at the top. A rivalry between the president and the PM overshadowed the process of economic reform », *Emerging Lebanon 2002*, Oxford business group, p. 47 (« Military spending »).

<sup>51</sup> Cité par « L'égalité d'accès aux médicaments du cancer au centre d'une réunion entre l'ALDL et la CNSS », *L'Orient le jour*, 5 septembre 2008.

retour, les hôpitaux leur ferment les portes. En tout état de cause, ce contexte de précarité sociale et de fragmentation des droits conduit à l'organisation de mobilisations et contre mobilisations avant tout défensives et corporatistes, chaque groupe cherchant à préserver leurs maigres droits. L'objectif d'extension de la couverture médicale est loin d'être atteint et le recours à la carte médicale gérée par le ministère de la Santé pose problème, dans le sens où la fiscalité libanaise est peu développée et a de plus en plus recours à l'impôt indirect et injuste socialement de la TVA.

Au-delà donc des effets d'annonce et de la dégradation du système, les réformes entreprises dans le domaine de la santé se limitent jusqu'à présent à deux aspects, qui ne touchent pas encore au principe même de la solidarité et de la redistribution, mais favorisent sa privatisation. D'une part, malgré l'excès de l'offre et les taux record d'hospitalisation, les rapports du CDR, qui travaille pour le conseil des ministres, met l'accent sur l'effort prodigué par les pouvoirs publics et le ministère de la Santé dans le domaine de la construction, de la réhabilitation et de l'équipement des hôpitaux et dispensaires publics<sup>52</sup>. D'autre part, avec l'aide de la banque mondiale en particulier, un programme d'informatisation progressive de la CNSS (en projet depuis les années 1970...), un nouvel organigramme, et le projet de délivrance d'une « carte médicale » doit contribuer à rationaliser la gestion de la caisse et à améliorer les services qu'elle rend aux assurés. Une expérience pilote a en outre permis la liaison informatique entre un hôpital et la CNSS. Aux dires même des responsables, ces entreprises sont pour l'instant décevantes, et l'implication de la Banque mondiale incertaine, voire controversée. Autrement dit, la santé est plus que jamais une affaire privée, générant d'importants revenus et de larges fractures entre les différentes catégories de protégés, entre les personnes protégées ou non, entre les réseaux de solidarité auxquels elles font recours, familiaux, communautaires, etc.

“Here again, one can find an example of systematic arrangements between apparently opposed political groups. For the past fifteen years, everybody has been complaining about Social Security and calling vehemently for its “urgent reform”. The base of the arrangement is simple: the management (through the Directors and through the representatives of the Unions and of the Government in the Board) of the Social Security has been allocated to the Shia Amal group while that of public finance was allocated to the Sunni Hariri group. From there on, the first group had interest in extending clientelistic services to his political base through recruitments, contracts with hospitals and doctors, extension of coverage, etc. while the second had interest in lowering nominal public expenditure, by not paying contributions, and financing the debt by using existing reserves. The arrangement was made easy because the “National Social Security Fund” comprises, side by side, a fund for “end of services indemnities” that is an accumulation fund, and a “health as family indemnities fund” that is purely redistributive. The deficits in the second were covered by using the funds present in the first thus depleting the technical reserves of the indemnity scheme” (Nahas, 2009).

## Les aléas de la réforme du système de retraite

« Les plans de retraite au Liban sont statutaires ou non universels, et en majorité non fondés sur une pension ; ils sont mal gérés et sujets à l'érosion. Financés par des cotisations relativement élevées, par la capitalisation et la répartition, ils sont en général à la charge des employeurs qui considèrent qu'ils sont prohibitifs et qu'ils entravent sérieusement l'expansion de l'emploi formel. 30% seulement de la population est relativement couverte par la retraite » (UNDP, 2002).

---

<sup>52</sup> CDR, *Rapport d'activité 2007*.

On pourrait ajouter qu'en outre, cette couverture est extrêmement risquée, peu importante et le système d'indemnités de fin d'activité est particulièrement soumis aux aléas de l'inflation. Le droit à la retraite, inscrit dans la législation, la constitution et les conventions internationales qu'a signées le Liban ne se traduit que très modestement en dispositifs concrets. Les trois systèmes d'assurance existant (pour les fonctionnaires, les forces de sécurité et les salariés privés) ne couvrent que le quart de la population active (Nasnas *et alii*, 2007, p. 311) et fourni des droits très inégaux selon les cas. En d'autres termes, la population âgée est particulièrement vulnérable, d'autant que l'arrivée à l'âge de la retraite fait perdre ses droits sociaux au cotisant de la CNSS (ça n'est pas le cas des fonctionnaires).

Pourtant, dans le document de préparation à la Conférence Paris III, le gouvernement libanais déplore que les systèmes de pension des fonctionnaires et des militaires, plus avantageux, pèse aussi lourdement sur le budget public (2,5% du PIB).

Plusieurs plans de réforme des retraites ont été élaborés au cours de la dernière décennie, avec l'aide de la Banque mondiale<sup>53</sup>. Le dernier projet proposé au Parlement en 2007 consiste à introduire pour les salariés du privé une « caisse de retraite » (*daman al-cheikhukha*), un système d'assurance vieillesse, aux cotés du système d'indemnités de fin de service, injuste pour les employés et fortement excédentaire dans les comptes de la CNSS<sup>54</sup>. Les trois systèmes seraient fondu dans un système unique fondé sur la contribution. La réforme du système de retraite reste très étroitement hypothéquée à un problème structurel : les fonds existants, notamment ceux des pensions, sont placés pour financer le remboursement de la dette publique ou pour combler le déficit des autres branches de la caisse, à l'encontre des dispositions de la loi relative à la CNSS<sup>55</sup>. Mais en tout état de cause, le projet défendu par le gouvernement et à Paris III est un projet de privatisation progressive des retraites en proposant d'abord de diminuer l'indemnité de fin de service, puis devant les protestations syndicales, de confier au système bancaire privé la gestion des contributions mensuelles des cotisants. Pour le moment, la réforme est au point mort.

## Conclusion :

Le système de redistribution publique au Liban pêche en ce qu'il se réduit à une politique de redistribution « simple » (voire simpliste). Il s'agit essentiellement, à travers ces institutions, de (ré)compenser les forts déséquilibres sociaux, au prix d'un partage « par en haut » des ressources disponibles, selon des « considérations étroites, communautaires, régionales, etc. » (Hamdan, 2007, p. 9). Ceci maintient le coût de ses politiques à des niveaux particulièrement élevés tant pour l'Etat que pour la société libanaise, par manque de vision prospective à long terme mais aussi par manque de structures et de dispositifs de contrôle à tous les niveaux.

Ceci grève aussi les projets de réforme dans la mesure où ils perturbent cette économie politique de gestion du manque et sont interprétés comme des sources potentielles de menaces contre l'un ou l'autre groupe politique (*idem*, p. 10)<sup>56</sup>. Comme le soulignent nombre de nos interlocuteurs : pourquoi réformer un système dont les responsables politiques tirent doublement partie : au niveau politique, dans le sens où il permet d'entretenir des allégeances patronales, et au niveau économique

<sup>53</sup> Deux projets de loi ont notamment été déposés au Parlement pour la création d'un régime de pension par capitalisation : le 23 sept. 2003 et le 12 janvier 2005.

<sup>54</sup> R. Melki, 2000. En 2007, tandis que les comptes de la branche maladie et des allocations familiales sont déficitaires (respectivement, - 20,58 millions de dollars et -31,13 millions de dollars, la branche Indemnités de fin de services affiche un solde de + 367,93 millions de dollars). Voir *Le Commerce du Liban*, février 2008, p. 13.

<sup>55</sup> Ch. Nahas, 2008.

<sup>56</sup> Voir aussi pour une analyse fine des différentes facettes de ce mode de redistribution Ch. Nahas, 2008.

dans la mesure où les politiques de reconstruction au Liban ont très généreusement permis l'enrichissement du secteur bancaire, des BTP, de l'assurance, etc.

Selon les experts de l'UNDP au chevet du développement Liban (UNDP, 2009, p. 124) qui intitulent ambitieusement leur rapport « *Toward a Citizen's State* », le « défi majeur désormais consiste à déterminer la portée de l'intervention de l'Etat dans l'offre de services sociaux, à établir des objectifs, à fixer des critères d'éligibilité, etc. En d'autres termes, l'inquiétude majeure n'est pas seulement de définir « quoi faire » mais « comment le faire » ». Reste que ce cahier des charges semble peu en résonance avec l'état de la réforme du système de sécurité sociale.

L'imprécision juridique des domaines de compétence entretient un degré de généralité tel qu'il est difficile en outre, en terme d'action publique, de fixer des objectifs clairs. Ceci permet aux autorités publiques de se désengager facilement (Hamdan, 2007). Ceci constitue également le moteur d'une politique au coup par coup, où jouent des effets de cliques imprévus, où le provisoire devient permanent, où les rapports de forces entre les intérêts particuliers défendus par les institutions privées qui prennent en charge les services sociaux, et les intérêts collectifs que l'Etat est censé défendre, s'avèrent particulièrement déséquilibrés au profit des premiers. Ceci grève également l'application de la loi mais encore la définition même de droits sociaux. Ceux-ci restent souvent incertains, assujettis non seulement aux applications parfois discrétionnaires de la loi mais également aux ambivalences de celle-ci. A titre d'exemple, si après plusieurs années de mobilisations (et en particulier un mouvement collectif pour les droits sociaux des handicapés, lancé en 1997), une loi sur les droits des handicapés a été votée au Parlement en 2000, ses décrets d'applications n'ont toujours pas été promulgués (K. Karam, 2006). En d'autres termes, l'accès à un système de santé et de sécurité sociale relève moins de droits (civiques) au Liban que de formes de services, de commerce, ou de charité. Le train des réformes actuel et la façon dont s'en emparent différents responsables politiques de la question exacerbent cela plus que ne pose les jalons d'un renforcement de la citoyenneté libanaise par l'édification d'une citoyenneté sociale.

On pourrait également souligner que dans le cas du Liban, malgré la présence massive et longuement inscrite dans l'histoire du « troisième système », du secteur associatif, les orientations actuelles des politiques sociales et du système de sécurité sociale ne fait pas recours à lui de manière particulièrement innovante comme on le constate dans d'autres pays de la région : pas ou peu de microcrédit, pas ou peu de système de mutualisation des risques.

Les transformations du très fragile Etat social libanais se déclinent ainsi de façon spécifique, dans le contexte néolibéral, pour trois raisons au moins : d'une part, la trajectoire particulière qu'a suivi la formation de ses institutions politiques et économiques modernes qui se démarque des autres Etats de la région où le secteur public a joué au contraire un rôle fondamental dans les années post-indépendance ; d'autre part, l'héritage laissé par les quinze ans de guerre civile en termes d'articulations entre citoyenneté sociale et citoyenneté nationale, effort de guerre, éthique sociales et institutions infra-étatiques ; et enfin, l'extrême crise financière dans laquelle se trouve le pays aujourd'hui, parmi les plus endettés au monde.

## BIBLIOGRAPHIE

BANQUE MONDIALE, 2004, *Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa. Toward a New Social Contract*, MENA development report, Washington D.C.

- BEYDOUN A., 1986, *Identité confessionnelle et temps social chez les historiens libanais contemporains*, Beyrouth, Publications de l'Université libanaise.
- BEYDOUN A., 1993, *Le Liban. Itinéraire d'une guerre incivile*, Paris, Karthala-CERMOC.
- BONNE E., 1995, *Vie publique, patronage et clientèle : Rafic Hariri à Saïda*, Aix-en-Provence, IREMAM, CERMOC.
- BRUCE M., 1968, *The coming of the Welfare State*, Londres: Routledge.
- CAMAU M., ZAÏEM H. et BAHRI H., 1990, *État de santé : besoin médical et enjeux politiques en Tunisie*, Paris, éditions du CNRS
- CATUSSE M. et ALAGHA J., 2008, « Les services sociaux du Hezbollah. Effort de guerre, ethos religieux et ressources politiques », in MERVIN S. (dir.), *Hezbollah. Etat des lieux*, Paris, Actes Sud, 2008, pp. 123-146.
- CATUSSE M. et KARAM K., 2008, « Libano: la “Repubblica mercato” e le logiche di una “questione sociale” », in *Afriche e Orienti*, janv. pp. 51-70.
- CATUSSE M. et KARAM K., 2009, *Le Liban de Taëf en panne de réforme*, Rapport pour l'Arab Initiative Reform, déc., 32 p.
- CATUSSE M., 2008, « Liban : la réforme sociale en panne », Rapport pour l'Arab initiative reform.
- CHAABAN J., 2008, « Public Finance Reform in Lebanon: An Overview », *Arab Initiative Reform*.
- CHERARA W. et DOMONT F., 2004, *Le Hezbollah. Un mouvement islamo-nationaliste*, Paris, Fayard.
- CORM G., 2003, *Le Liban contemporain*, Paris, la Découverte.
- CRI, BANQUE MONDIALE et MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS (MoSA), 2007, *Post-conflict Social and Livelihood Assessment in Lebanon*, CRI.
- CROUCH C., STREECK W., 1996, *Les Capitalismes en Europe*, Paris, la Découverte
- CURMI B. 1994, « Les associations de type ONG dans le domaine de la santé au Liban. Un service public pris en charge par le privé », in LONGUENESSE E. (dir.), *Santé, médecine et société dans le monde arabe*, Paris, L'Harmattan.
- DAGHER A., 1995, « L'Etat et l'économie du Liban, action gouvernementale et finances publiques de l'indépendance à 1975 », Beyrouth, *Les Cahiers du CERMOC*, n°12, p. 21.
- DEBIE F., PIETER D., 2003, *La paix et la crise : le Liban reconstruit ?*, Paris, PUF
- DESROSIERES A., 1993, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte.
- DESTREMAU B., 2008, « Les enjeux de la protection sociale dans les pays de la méditerranée méridionale et orientale », in GUILLEMARD A.-M. (dir.), *Où va la protection sociale ?*, Paris, PUF, coll. « Lien social », p. 203-221.
- DIBEH Gh., 2005, « The political Economy of Postwar reconstruction in Lebanon », *WIDER Research Paper*, RP 2005/44.
- DONZELOT J., 1994, *L'Invention du social*, Paris, Seuil.
- DUBAR C. et NASR S., 1976, *Les Classes sociales au Liban*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

ECONOMIC AND SOCIAL FUND FOR DEVELOPMENT, 2002, *Social and municipal development: poverty targeting system*, CRI.

ELYACHAR J., 2005, *Markets of Dispossession: NGOs, Economic Development, and the State in Cairo*, Durham, N.C.: Duke University Press

EVANS P. B., RUESCHEMEYER D., SKOCPOL T. (ed.), 1985, *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press.

FAVIER A., 2004, Logiques de l'engagement et modes de contestation au Liban. Genèse et éclatement d'une génération de militants intellectuels. 1958-1975, Aix en Provence, Thèse de science politique.

FAWAZ M., 2004, « Action et idéologie de service : ONG islamiques dans la banlieue sud de Beyrouth », in BEN NEFISSA S., ABD AL-FATTAH N., HANAFI S. et MILANI C. (dir.), *ONG et gouvernance dans le monde arabe*, Paris, Le Caire, Karthala/CEDEJ.

FERGUSSON J., 1990, *The Anti-politics machine: depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge, Cambridge University Press.

GASPARD T., 2004, *A political economy of Lebanon, 1948-2002: the limits of laissez-faire*, Brill Academic Publishers.

GATES C., 1998, *The Mercant republic of Lebanon*, Londres, New York, The Centre for Lebanese Studies, IB Tauris Publishers

HALL P.A., SOSKICE D. (ed.), 2001, *Varieties of capitalism : the Institutional Foundation of Comparative advantage*, Oxford, OUP

HAMDAN K., 2000, « Le Social dans la reconstruction au Liban : éléments de réflexion », *Maghreb Machrek*, n° 169, 2000, pp. 55-69.

HARB M., 2005 *Action publique et système politique pluricommunautaire : les mouvements politiques chiites dans le Liban de l'après-guerre*, Thèse de science politique, IEP, Aix-en-provence.

HARIK J., 1994, « the public and social services of the lebanese militias », *Papers on Lebanon*, Oxford, Centre for Lebanese Studies, n°14

HARIK J., 2006, « Hizbollah's Public and Social Services and Iran », in CHEHABI H. E. (ed.), *Distant Relations. Iran and Lebanon in the last 500 years*, Oxford, Centre for Lebanese Studies, I. B. Tauris, p. 263.

HEYDEMANN S., 2004, «Toward a New Social Contract in the Middle East and North Africa», *Arab Reform Bulletin*, janvier.

HIBOU B. (dir.), 1999, *La Privatisation des États*, Paris, Karthala.

HIBOU B., 1998, « Retrait ou redéploiement de l'État », *Critique internationale*, n°1, automne, pp. 151-168.

HIRSCHMAN A. O., 1973, "The changing Tolerance to Income Inequality in the Course of Economic Development", *The Quarterly Journal of Economics*, LXXXVII, 4.

JAWAD R., 2002, « A Profile of Social Welfare in Lebanon: Assessing the Implications for Social Development Policy », *Global Social Policy*, Vol. 2, No. 3, 319-342

JAWAD R., 2009, *Religion and Social Welfare in the Middle East: A Lebanese Perspective* (à paraître en juillet), Bristol, The Policy Press.

JOHNSON M., 1986, Class and Client in Beirut: The Sunni Muslim Community and the Lebanese State 1840-1985, Londres, Ithaca Press.

KABBARA F., 1988, Shehabism in Lebanon, 1958-1970: the failure of an hegemonic project, PhD thesis, University of Essex, Government Department.

KARAM K., 2009, "An Analysis of Political Change in Lebanon in the Light of Recent Mobilization Cycles", in L. GUAZZONE et D. PIOPPY (ed.), *The Arab State and Neo-liberal Globalization. The Restructuring of State Power in the Middle East*, Reading, Ithaca Press, pp. 47-73.

KARAM K., 2006, *Le Mouvement civil au Liban. Revendications, protestations et mobilisations associatives dans l'après-guerre*, Paris, Karthala.

KARAM N., 1993, « Système de protection sociale au Liban », in CURMI B. et CHIFFOLEAU S. (dir.), *Médecins et protection sociale dans le monde arabe*, Beyrouth, Cahiers du CERMOC.

KASPARIAN C. (dir.), 2003, *L'entrée des jeunes libanais dans la vie active et l'émigration*, Beyrouth, Université saint joseph, Faculté des lettres et des sciences humaines

KASSIR S., 1984, "L'Etat libanais au miroir de la guerre civile", *Maghreb-Machrek*, n°104

KASSIR S., 1994, *La guerre du Liban. De la dissension nationale au conflit général*, Paris, éditions du CNRS/CEMOC

KLIOT N., 1986, *The Territorial Disintegration of a State: the Case of Lebanon*, occasional Paper Series, Durham, Centre for Middle Eastern and Islamic Studies

KOCHUYT T., 2004, « La misère au Liban : une population appauvrie, peu d'État et plusieurs solidarités souterraines », *Revue Tiers Monde*, t. XLV, n°179, juillet-sept., pp. 515-537.

KRIEGEL A., 1970, *Les Communistes français. Essai d'ethnographie politique*, Paris, Seuil.

LABAKI B., 1994, « L'économie politique des "guerres pour les autres" (1975-1990). Les pertes », in KIWAN F. (dir.), *Le Liban aujourd'hui*, Paris, éditions du CNRS/CERMOC.

LE RENARD A ;, 2008, "Pauvreté et charité en Arabie Saoudite : la famille royale, le secteur privé et l'État providence », *Critique internationale*, 41, oct.-déc.

LEBRET L. J., 1960-1961, *Besoins et possibilités de développement du Liban, Etude préliminaire*, 2 tomes, Beyrouth, ministère du Plan, Mission IRFED Liban.

LEENDERS R., 2004, "Nobody Having Too Much to Answer For: Laissez-Faire, Networks and Postwar Reconstruction in Lebanon", in HEYDEMANN S. (ed), *Networks of Privilege in the Middle East: The Politics of Economic Reform Revisited*, Palgrave/Macmillan, pp. 169-200.

LE THOMAS C., 2009, « Socialization agencies and party dynamics: functions and uses of Hezbollah schools in Lebanon”, in CATUSSE M. et KARAM K. (ed.), *Bringing the Party Back in? Political Party Development in the Arab World*, Beyrouth, Lebanese Center for Policies Studies (*forthcoming*).

LONGUENESSE E. (dir.), 1994, *Santé, médecine et société dans le monde arabe*, Paris, L'Harmattan.

LONGUENESSE E., CATUSSE M., DESTREMAU B. (dir.), 2005, « Le travail et la question sociale au Maghreb et au Moyen-Orient», *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée*, n°105-106.

MALLAT H., 2004, *La Politique de protection sociale au Liban*, [www.issa.int/pdf/initiative/reports/1Liban.pdf](http://www.issa.int/pdf/initiative/reports/1Liban.pdf)

MAROUN I., 2000, « La question des classes moyennes au Liban (ou l'accentuation des disparités sociales dans les années “80” et “90” », *UNDP conférence on linking economic growth and social development*, Beyrouth, UNDP.

MBEMBE A., 1999, « Du gouvernement privé indirect », *Politique africaine*, n°73, pp. 103-121.

MELKI R., 2000, “La protection sociale au Liban : entre réflexe d’assistance et logique d’assurance”, *UNDP conférence on linking economic growth and social development*, Beyrouth, UNDP.

MENS Y., 1989, *La Politique du CCFD au Liban : essai d’analyse*, (texte photocopié).

MERRIEN F. X., PARCHET R. et KERNEN A., 2005, *L’Etat social. Une perspective internationale*, Paris, Armand Colin.

MERRIEN F.X., 2000, « La restructuration des Etats-providence : sentier de dépendance, ou tournant néo-libéral ? Une interprétation néo-institutionnaliste : Les nouvelles politiques sociales : une comparaison internationale », *Recherches sociologiques*, 31 (2), pp. 29-44.

MIGDAL J., 1998, *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, Princeton University Press.

MIGDAL J., 2001, *State in Society: Studying how States and Societies Transform and Constitute one Another*, Cambridge, NY, Cambridge University Press.

MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS (MoSA), CENTRAL ADMINISTRATION OF STATISTICS, UNDP, 2006, *Living Conditions of Households. The National Survey of Household Living Conditions, 2004*.

MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS (MoSA), UNDP, 1998, *Mapping of living conditions in Lebanon. Analysis of the Housing an Population Data Base*.

NAHAS Ch., 2003, « Chances to avoid crisis and conditions to overcome it. Account of an attempt to reform” (en arabe), Dar An-Nahar, August.

NAHAS Ch., 2009, « The Lebanese socio-economic system. 1985-2005 », in L. GUAZZONE et D. PIOSSI (ed.), *The Arab State and Neo-liberal Globalization. The Restructuring of State Power in the Middle East*, Reading, Ithaca Press, pp. 125-157.

NASNAS R. et alii, 2007, *Le Liban de demain. Vers une vision économique et sociale*, Beyrouth, Editions Dar an-Nahar.

NASR S., 2003, « The new social map », in HANF Th. et SALAM N. (coord.), *Lebanon in Limbo. Post war society and State in an uncertain regional environment*, Baden Baden, ed. Momos Verlagsgesellschaft, p. 143-158.

NE’MEH A., 1996, “Slipping through the cracks: Social Safety nets in Lebanon”, *The Lebanon Report*, n°2, summer.

NORTON R. A., 1986, « Shi'ism and Social Protest in Lebanon », in COLE J. R. I. et KEDDIE N. R. (eds.), *Shi'ism and Social Protest*, New Haven, Yale University Press.

PICARD E., 1985, « De la “communauté-classe” à la résistance “nationale”. Pour une analyse du rôle des Chi'ites dans le système politique libanais (1970-1985) », *Revue française de science politique*, vol. 35, n°6, pp. 999-1028.

PICAUDOU N., 1989, *La déchirure libanaise*, Paris, Complexe.

PIERSON P., 2004, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press.

RAMADAN N. H., 2000, « Le Liban à l'ère des “ajustements structurels” : mauvaise gouvernance et retour aux déséquilibres d'avant guerre », *Continentalisation. Notes et études*, étude 00-2, mars.

RAYMOND C., 2007, « Samidoun, 33 jours de mobilisation civile à Beyrouth », in PICARD E., MERMIER F. (dir.), *Liban : Une guerre de 33 jours*, Paris, La Découverte.

REPUBLIC OF LEBANON/WORLD BANK HEALTH SECTOR MISSION, 2009, *Aide mémoire*, janvier 26-30.

REPUBLIC OF LEBANON, 2007, *Social Action Plan Toward Strengthening Social Safety Nets and Access to Basic Social Service*, Janvier 2007, document préparatoire à la conférence de Paris III. <http://www.economy.gov.lb>

SAFI W. S., 2003, « La disparité socio-économique comme facteur de désintégration ? », *Confluence Méditerranée*, n°47, automne.

SKOCPOL T., 1992, *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge et Londres, Belknap Press of Harvard University Press.

SLAIBY Gh., 1994, « Les Actions collectives de résistance civile à la guerre », in KIWAN F. (dir.), *Le Liban aujourd'hui*, Beyrouth, Paris, éditions du CNRS/CERMOC, p. 119-136, pp. 119-136.

STRANGE S., 1996, *The Retreat of the State, The diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge Studies in International Relations, CUP.

TARRAF-NAJIB S., 2005, « Travail et déni de travail : les Palestiniens de Tripoli et des camps de réfugiés (Nahr el Bared, Beddawi) au Nord Liban », *REMMM*, n°105-106, pp. 283-305.

THOMPSON T., 2000, *Colonial Citizens: Republican Rights, Paternal Privilege, and Gender in French Syria and Lebanon*, New-York, Columbia University Press

UNDP, 2009, *Toward a Citizen's State*, Lebanon 2008-2009, The National Human Developpement Report.

UNDP, 2001-2002, *Globalization : Toward a Lebanese Agenda*, The National Human Developpement Report.

VERDEIL E., 2009, « Électricité et territoire : un regard sur la crise libanaise », *Revue Tiers Monde*, n°198, avril-juin, pp. 421-436.

VERDEIL E., FAOUR G. et VELUT S., 2007, *Atlas du Liban*, Beyrouth, IFPO/CNRS.

ZARTMAN W., 1995, *Collapsed States- The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder, Lynne Rienner Publisher.