



L'aide internationale à la reconstruction du Liban

13 septembre 2004

© MINEFI – DREE/TRÉSOR

Prestation réalisée sous système de management de la qualité certifié AFAQ ISO 9001

Une aide importante mais globalement peu engagée et aux effets trop diffus

La dette publique représente 183% du PIB

Les 5 616 Md représentent les financements ratifiés, signés ou approuvés

Le CDR est un organisme public relevant directement du Conseil des ministres

Signature d'un Accord d'Association en juin 2002 entre le Liban et l'UE

Alors que les premiers efforts en faveur de la reconstruction des infrastructures du Liban d'après guerre ont surtout été le fait de l'Etat libanais, le niveau d'endettement public, qui n'a cessé de croître depuis 1995, l'a contraint à réduire progressivement sa part dans le financement du développement et à s'appuyer davantage sur l'aide internationale.

► De fait, les bailleurs de fonds internationaux se sont fortement mobilisés sur le Liban, avec des financements octroyés à hauteur de 5,616 Md USD à fin 2003. L'aide internationale disponible, bien qu'elle se situe en deçà des besoins recensés par le Conseil du Développement et de la Reconstruction (CDR), tant en termes d'infrastructures (eau, assainissement, traitement des déchets) que d'appui aux réformes institutionnelles et structurelles, est conséquente ramenée au nombre d'habitants (1400 USD).

► Cette aide est fortement concentrée et est caractérisée par la prédominance des fonds arabes. Cependant, l'Union Européenne s'affirme de plus en plus comme un partenaire essentiel du Liban tandis que les Etats-Unis revoient à la hausse l'aide qu'ils accordent à ce pays.

► Néanmoins, le niveau de son engagement reste modeste, de même que de nombreux dysfonctionnements dans les procédures ont tendance à se généraliser, et rendent difficile la visibilité de l'impact des projets.

Gestion de l'aide internationale

Elle passe majoritairement par le Conseil du développement et de la reconstruction

L'essentiel de l'aide internationale est gérée par le CDR. Mais si celui-ci se veut le centralisateur des financements internationaux destinés à la reconstruction du pays, environ 25% des fonds étrangers lui échappent, soit versés directement aux ministères et aux municipalités; soit, à l'instar de ceux de l'USAid, versés aux organisations non gouvernementales et aux municipalités, donc non répertoriés.

Le volume de l'aide internationale a atteint 289 M USD pour l'année 2003, contre 445 M USD en 2002 et 384 M en 2001.

A fin juin 2003, 2 Md USD restaient encore à débloquer.

L'aide extérieure participe de plus en plus au développement. De 1992 à 2003, sur les 7,12 Md USD de contrats signés par le CDR, 79% étaient financés par l'aide internationale, contre 77% un an auparavant et 71% de 1992 à 2001. Sur les trois dernières années, le volume moyen annuel des financements extérieurs s'est élevé à 373 M USD², gonflé, il est vrai par l'aide accordée lors de la Conférence dite de « Paris II » du 23/11/2002, à l'issue de laquelle le Liban a obtenu une promesse d'aide de 4,4 Md USD dont 3,1 Md affectés à la restructuration de la dette et 1,3 Md USD destiné au financement de projets d'infrastructures.

Spécificités de l'aide internationale**Elle est très fortement concentrée et marquée par la prédominance des financements arabes et islamiques**

Contributions ≥ 50 M USD

Prêts et dons confondus

	2002	2003
BIRD	15%	15%
FADES	15%	14%
BEI	10%	11%
FKDEA + Kow.	10%	10%
BID	9%	10%
FSD + RAS	8%	7%
UE	5%	7%
Italie	7%	6%
France + AFD	5%	6%
Japon	2%	2%
Allemagne	2%	2%
EAU + FADD	2%	1%
Nations Unies	1%	1%
Iran		1%
FODI		1%
Bques comm.	6%	5%

Source CDR

Quelque 20 à 30 M€ sont consentis par an par la France au développement du Liban

Les dix premières sources de financement extérieur sur la période 1992-2003 représentent 90% (5,054 Md USD) de l'aide allouée par les 30 bailleurs de fonds qui participent à la reconstruction du pays. L'aide apportée au Liban revêt un caractère à la fois bilatéral et multilatéral. Plus précisément, les bailleurs de fonds multilatéraux, qui contribuent pour 62%, tendent à se substituer aux bailleurs bilatéraux (37%), tandis que la participation des Nations Unies stagne.

La Banque Mondiale est le premier bailleur international, avec 15% des fonds alloués. Depuis 1993, 14 projets ont été financés dans 9 secteurs.

Les bailleurs de fonds arabes restent, en cumulé, la principale source de financement du Liban en contribuant à hauteur de 44% au financement extérieur du pays. Ils se concentrent essentiellement sur les infrastructures physiques (routes) et sociales (hôpitaux, écoles). La présence des pays arabois-islamiques est en faible mais régulière progression; elle représentait 43% des financements extérieurs en 2001. Si on tient compte des prêts et dons non ratifiés, promis ou proposés en 2003 à hauteur de 551 M USD (en progression de 23% par rapport à 2002), la part des fonds arabes se renforce pour représenter plus de 55% du total.

La part des pays de l'Union Européenne représente, quant à elle, 34% de l'aide internationale au Liban, en augmentation de 3 points.

Avec 6% des fonds attribués, la France peut être considérée comme le principal bailleur de fonds bilatéral hors pays arabes, puisque l'aide plus substantielle allouée par l'Italie est encore globalement peu engagée.

Les financements internationaux prennent essentiellement la forme de prêts

Engagements signés avec le CDR en M USD de 1992 à 2003

Prêts dont prêts concessionnels	Dons	Total
4 364 (2 410)	840	5 616
+17,8 % sur 2002	+9,4 %	+10,6 %
85% du total (43%)	15%	100%

Source : CDR

L'aide américaine ne transite pas par le CDR mais par le canal des ONG américaines. L'USAid aurait financé directement plus de 56 M USD dans plus de 1300 projets à caractère éducatif et humanitaire, et aurait dispensé plus de 15 000 USD de crédits à hauteur de 20 M USD.

La répartition des prêts et des dons a peu évolué ces dernières années. Les financements gérés par le CDR s'effectuent pour l'essentiel sous forme de prêts (à 85%).

Parmi les prêts qui transitent par le CDR, il convient de relever la forte progression des prêts concessionnels. Ces derniers sont passés d'un tiers à 43% du total des prêts, en quelques années. Les principaux prêteurs sont la Banque Mondiale, la Banque Européenne d'Investissement, le FADES, l'Italie et la Banque Islamique de Développement, tandis que l'Union Européenne et l'Arabie Saoudite représentent à elles seules les deux tiers des dons.

Hors CDR, les financements internationaux au Liban s'effectuent essentiellement sous forme de dons. Cependant, il est à noter qu'en 1999, on observait une baisse de la part des dons de 12% par rapport à 1998. Les dons financent de façon prioritaire la coopération technique (pour 62%) alors que les prêts sont davantage destinés aux infrastructures et investissements productifs sous forme de micro-crédits dont l'USAid est le champion.

Les appels d'offres publics du CDR ont de plus en plus tendance à inclure un volet financement, quand la conclusion ne se fait pas sous forme de financements très largement concessionnels pour le secteur public, compte tenu de la capacité d'absorption de plus en plus limitée de l'administration libanaise.

Elle se concentre sur quelques secteurs d'intervention

Répartition des financements extérieurs

Infrastructures physiques 37%

Secteurs économiques 17%

(dont éducation, santé, environnement)

Services de base 22%

(dont eau, assainissement, déchets)

Secteurs productifs 24%

(dont agriculture, ports, aéroports)

La distribution des financements internationaux privilégie les infrastructures physiques et depuis plusieurs années, trois secteurs regroupent la moitié de l'aide, sur des projets de remise à niveau dans les secteurs de l'électricité (21,2%), du réseau routier et autoroutier (15,4%) et de l'eau (12,7%).

Cependant, dans l'avenir, la part allouée au développement des ressources humaines et à l'environnement devrait prendre de l'ampleur. Sur les montants engagés pour 2004, les nouveaux projets concernent essentiellement le secteur éducatif. avec la construction de 17 écoles publiques à Beyrouth et l'extension de l'université libanaise mais les services de base devraient monter en puissance à partir de 2005 avec la coopération des municipalités. Parallèlement, la part allouée aux secteurs énergétiques et aux transports devrait légèrement décroître. Toutefois, les projets électriques (liaison avec la Syrie, centre de contrôle et de distribution électrique), d'assainissement et de construction du réseau routier, demeurent des chantiers prioritaires.

L'aide internationale pâtit d'une sous-utilisation des fonds

Le manque de répondant de certaines administrations partenaires des projets, des actions sectorielles qui ont du mal à s'inscrire dans une perspective de moyen et long terme, ainsi que des réformes institutionnelles qui tardent, prêtertent le niveau d'engagement des fonds, qui reste modeste, malgré l'aide conséquente octroyée.

A fin 2002, seul 1/3 des fonds de la **Banque Mondiale** avaient ainsi été utilisés, pour des raisons qui relèvent à la fois des délais de mise en place des projets (12 mois en moyenne, soit plus que la moyenne de la région MENA) et de leur réalisation. Étonnement, les décaissements sur **fonds arabes** sont aussi relativement faibles, alors que les conditionnalités des contrats sont attractives. Les fonds alloués par **l'Union Européenne** au titre du programme MEDA restent en règle générale sous-utilisés faute d'un cadre législatif adéquat et de capacités institutionnelles suffisantes. Mais ce taux est très variable selon les projets. Ainsi le projet de soutien au secteur privé ELCIM présente un taux de décaissement de 80% alors que le projet de soutien. à la réforme de l'administration n'affiche qu'un taux de 30%. Les **décaissements français** sont particulièrement élevés sur les protocoles financiers contrairement aux protocoles italiens, plus importants mais peu engagés. Les faibles décaissements de l'Agence Française de Développement sont dus à la complexité des projets d'envergure qu'elle finance et aux conditionnalités exigées à l'avancement du projet.

En revanche, la coopération de proximité -aide qui ne passe pas par l'administration- et dont l'USAid et le Japon sont adeptes, serait plus efficace de ce point de vue. La politique de micro-projets de l'USAID à destination des autorités locales et des organisations non gouvernementales semble produire plus de résultats sur le terrain. L'agence, classée à la dixième place des donateurs internationaux mais, parmi les trois premiers en termes de fonds décaissés.

La France, au travers de son fonds économique et social et des actions de coopération décentralisées, est également active sur ce terrain.

L'USAid financerait près de 90% des micro-crédits accordés au Liban

La France subventionne, quant à elle, une dizaine de projets non gouvernementaux d'appui à la société civile et à sa restructuration dans le cadre du Fonds social du développement.

La Coopération décentralisée française est également très présente sur le terrain

Estimée à 500 000 euros, elle tend à monter en puissance.

**Les évolutions
attendues****Vers une approche multilatérale des financements**

A la phase de remise en état et de modernisation des infrastructures succède désormais celle de la rationalisation de leur utilisation, avec pour toile de fond « le développement équilibré ». Le gouvernement compte ainsi injecter en 2005 quelque 500 M USD dans le développement des infrastructures, tandis que le plan directeur triennal de développement du CDR prévoit d'y allouer 2,5 Md USD entre 2004 et 2006. Cet effort, qui mettra l'accent sur les projets d'infrastructures qui resteront dans le giron de l'Etat ainsi que sur le relèvement du niveau des services dans les secteurs destinés à être privatisés, devrait bénéficier aux entreprises libanaises de génie civil, de biens d'équipements, et de services, ainsi qu'aux entreprises étrangères disposant d'une expertise pointue. Le CDR a en effet annoncé que les contrats concédés se feraient majoritairement en BOT et seraient financés en grande partie sur fonds internationaux.

Toutefois, cette aide devrait être coordonnée entre les différents bailleurs et donateurs internationaux, afin d'éviter les nombreux dysfonctionnements décelés. Des initiatives en ce sens ont récemment été engagées à la demande de la Banque mondiale, qui prône désormais un recentrage de son aide sur les secteurs porteurs d'un véritable développement économique.

³Depuis la loi du 11 février 2004, qui autorise la création de banques islamiques au Liban, deux banques se sont déjà établies et quatre sont en passe d'obtenir une licence.

Le mouvement devrait s'amplifier sous l'effet des deux circulaires diffusées le 30/08/2004 par la BDL, qui accordent certains privilèges aux établissements islamiques.

La cohérence de cette aide implique des démarches communes convergentes vis-à-vis des autorités libanaises, et une intégration plus systématique des bailleurs de fonds arabes, qui devraient avoir, à l'avenir, un poids de plus en plus significatif dans la modernisation du pays au travers des financements islamiques, récemment autorisés³. Les fonds arabes placés dans les institutions islamiques devraient en effet contribuer à aider le secteur public libanais à financer la part locale de ses grands projets sur fonds internationaux et faciliter les opérations de privatisation de certaines de ses institutions et la titrisation de ses recettes, comme l'impose la Conférence de Paris II. En revanche, les banques islamiques seront davantage présentes dans la gestion des projets de par leur statut de partenaire imposé par les pratiques monétaires islamiques.

Enfin, l'harmonisation accrue des procédures et modalités d'octroi de l'aide internationale sur les projets d'envergure est souhaitable. Les dernières mesures adoptées par l'Agence Française de Développement en février 2003, qui a aligné ses conditions d'octroi des prêts sur celles des principaux bailleurs de fonds internationaux, vont dans ce sens.

Adresses utiles

CDR : www.cdr.gov.lb
UNDAF : www.un.org.lb
UNDP : www.undp.org.lb
EU : www.europa.eu.int/comm/external_relations/libanon

Copyright

Tous droits de reproduction réservés, sauf autorisation expresse de la Mission Economique de BEYROUTH (adresser les demandes à beyrouth@dree.org).

Clause de non-responsabilité

La ME s'efforce de diffuser des informations exactes et à jour, et corrigera, dans la mesure du possible, les erreurs qui lui seront signalées. Toutefois, elle ne peut en aucun cas être tenue responsable de l'utilisation et de

Auteur : ME de Beyrouth

Mission Économique

Adresse : Espace des Lettres

Rue de Damas

BEYROUTH, LIBAN

LIBAN

Rédigée par : Catherine DUMARCHE

Revue par : Patrick Manon

Version originelle du 13/09/04

l'interprétation de l'information contenue dans cette publication qui ne vise pas à délivrer des conseils personnalisés qui supposent l'étude et l'analyse de cas particuliers.

