

مجلس الوزراء
وزارة الشؤون الاجتماعية

القرار الوطني

المقدم إلى
الملك حول التنمية الاجتماعية
غنى - آذار ١٩٩٥

رقم: ١١ شباط ١٩٩٥

الجمهورية اللبنانية

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراستات القطاع العام

REPUBLIQUE LIBANAISE
Ministère des Affaires Sociales

Bureau d'impression
JOSEFCO 03/301280

RAPPORT NATIONAL DU LIBAN

RESUME

PRESENTE

*AU SOMMET MONDIAL
SUR LE DEVELOPPEMENT SOCIAL
A COPENHAGUE - DANEMARK*

MARS 1995

Introduction

Plus de cinq années se sont écoulées depuis l'arrêt des affrontements armés et l'amorce du processus de paix et de stabilité au Liban. Au cours de ces années, des efforts considérables ont été fournis aussi bien par l'Etat que par la société civile en vue de consolider la paix et de relancer l'entreprise de la reconstruction et du redressement économique ainsi que la réédification des structures étatiques et de la restauration de l'unité nationale .

Tout au long de la période de guerre , comme au cours de toutes les dernières années, le Liban a fait ses preuves en tant que pays riche en potentialité , sur le plan économique , social, humain et sur le plan des valeurs . Ces potentialités lui avaient permis de produire , en période de guerre , les moyens adéquats pour s'adapter à des situations particulièrement complexes . A l'époque où de fortes pressions étaient exercées pour affaiblir le pouvoir de l'Etat , la société civile représentée par le ONG était là pour prendre la relève et combler le vide en offrant son aide rapide à la population , dans différents domaines tels l'enseignement , la protection de l'enfance , la santé , l'assistance sociale et les secours d'urgence etc... Une fois la guerre terminée, l'Etat a repris en main la direction des affaires étendant son autorité à tous les domaines publics selon un ordre de priorité bien établi: consolidation de l'entente nationale et de la sécurité intérieure, démarrage du plan de reconstruction et de redressement économique, remise sur pied de l'administration etc...

Aujourd'hui, le Liban fait face à un double défi: la compensation des dégâts humains occasionnés par la guerre d'une part; la préparation du pays à l'éventualité d'une paix régionale avec un rôle privilégié, d'autre part. Le Liban veut mettre en oeuvre pour mobiliser son potentiel humain et économique en vue de surmonter les difficultés et préparer son entrée dans une ère nouvelle.

I - LES SEQUELLES SOCIO-ECONOMIQUES DE LA GUERRE DU LIBAN

Le système libéral libanais avait constitué à l'époque avant guerre , un modèle exemplaire pour la plupart des pays du Sud , étant donné les liaisons directes qu'il a pu établir avec les marchés des pays riches du Nord ainsi qu'avec les marchés des pays arabes. La position privilégiée du Liban et son rôle de marque avaient assuré un niveau de prospérité relativement élevé , ce qui lui avait permis de venir en tête des pays à revenu moyen par habitant .

Mais cette position sera changée plus tard sous l'influence de la guerre aussi bien que sous les pressions non équitables exercées sur le Liban par certaines instances internationales. Ces instances n'avaient pas aidé en effet à la libération des territoires occupés et avaient entravé la mobilisation de l'aide et des prêts internationaux nécessaires à la reconstruction du pays. Rappelons à ce propos que la part qui revenait à un libanais des prêts et crédits consentis par les pays étrangers n'avaient pas excédé le 1/10 de la part d'un israélien durant les cinq dernières années.

La guerre dont le Liban a été le théâtre pendant les années 1975-1990 , a engendré des pertes considérables ayant affecté les revenus des libanais , leur stock de capital ainsi que leurs ressources humaines. Au cours de la décennie d'avant - guerre , le Liban tendait en effet à atteindre un niveau économique relativement élevé avec un taux annuel de croissance de 6% environ entre 1964 et 1974 mais la guerre est venue arrêter cette croissance et noyer le pays dans un marasme aussi bien économique que social .

Nombreuses sont les statistiques faisant état de ce recul , citons en un indice particulièrement significatif : selon le plan décennal , le produit intérieur brut par tête d'habitant en 1992 n'a été que 40% de ce qu'il aurait pu être si la guerre n'avait pas eu lieu .

Au delà des indices quantitatifs reflétant le volume des dégâts, le Liban a subi pendant les années de guerre des mutations qualitatives au niveau de sa structure socio-économique. Les réseaux d'infrastructure ont été gravement détériorés. Cette dégradation ne s'est pas limitée à l'infrastructure physique, à l'enseignement, l'hospitalisation et les transports publics, mais elle a touché également le rôle du Liban en tant qu'intermédiaire dans les domaines des finances, du commerce et des services. Ce rôle d'intermédiaire entre l'intérieur arabe et le marché international, longtemps joué par le Liban sous des formes multiples et variées, avait été à l'origine de ce qu'on a appelé jadis " le miracle libanais ". Toutefois il faut signaler que l'affaiblissement de ce rôle n'a pas été le fait de la guerre uniquement, mais il était dû également aux transformations économiques survenues dans le monde arabe et à la modification de la division du travail dans ce monde qui a consolidé ses rapports économiques avec le marché mondial au cours des deux dernières décennies .

Par ailleurs , la guerre a sapé les bases du secteur des services : transit , commerce triangulaire , tourisme et villégiature , transport (extérieur) ; tout cela a reculé , d'où un Liban plus affaibli en tant que marché commercial et financier. En même temps , de nouveaux marchés commençaient à se pointer dans certaines capitales de la région.

Cette guerre n'a pas épargné non plus les secteurs productifs , notamment: l'agriculture et l'industrie où les nouveaux investissements ont baissé considérablement ainsi que le volume de production en l'absence de toute politique gouvernementale à la hauteur de cette situation .

Le redéploiement de certaines activités industrielles, notamment des petites et moyennes entreprises , a pesé lourd sur le secteur industriel ; l'agriculture a vécu également des jours difficiles du fait de la dislocation des marchés , de l'effondrement de la protection douanière , des déplacements massifs de population et de l'extension de la surface bâtie etc... Par ailleurs les ressources humaines furent sérieusement touchées ; inutile de rappeler à ce propos que ces ressources avaient toujours donné au Liban sa spécificité relative par rapport aux autres pays de la région . Le niveau d'enseignement et de la formation professionnelle a beaucoup baissé, notamment dans le secteur public . Fait plus grave encore , la population résidente et la population active libanaise furent profondément touchées par les multiples migrations intérieures et extérieures . Que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé , la main-d'oeuvre n'a pas été à l'abri de la destruction . les mécanismes réglementant l'emploi et le marché du travail se sont détériorés (voir plus loin) . La guerre a entraîné par ailleurs l'effritement du secteur public et la chute des recettes financières gouvernementales , au moment où les dépenses publiques tendaient à augmenter sensiblement. L'ensemble de la dette publique nette , intérieure et extérieure , a atteint environ 5 milliards de dollars à la fin de 1994 selon les statistiques de la Banque du Liban .

Sur le plan social , des transformations structurelles profondes et généralisées se sont fait sentir : déséquilibre entre les revenus et le coût de la vie , appauvrissement de la classe moyenne , aggravation de la pauvreté et de la discrimination sociale. Le salariat et la population rurale furent particulièrement touchés, d'autres catégories spécifiques furent la cible directe de la guerre : personnes déplacées, handicapés , victimes des affrontements armés , familles ayant perdu leurs chefs ,jeunesse délinquante etc...

Le présent rapport se propose donc d'étudier les problèmes sociaux les plus saillants , qui avaient surgi au cours des deux dernières décennies , notamment ceux qui figurent à l'ordre du jour du sommet de Copenhague à savoir la pauvreté, l'emploi et la discrimination sociale .

II - LE PHENOMENE DE LA PAUVRETE AU LIBAN

La pauvreté se définit généralement par l'incapacité de l'individu de répondre à ses besoins essentiels , tels la nourriture, l'habillement, le logement , l'enseignement et la protection sanitaire etc... Cette incapacité se traduit souvent par la présence d'un niveau bas de revenu , durablement reproduit . Il s'agit en effet d'un phénomène complexe que l'on ne peut aborder par une approche statique , et dont les causes et effets sont étroitement liés , voire même indissociables .

Il s'avère , de l'ensemble de la littérature produite à ce sujet , que deux facteurs principaux entraînent l'existence ou l'inexistence de l'état de pauvreté : d'un côté la disponibilité des infrastructures et des services publics , et de l'autre le niveau du revenu , comparé au coût de la vie .

II-1- Qui sont les pauvres au Liban?

L'impact de la guerre sur le plan social a été particulièrement grave et a touché l'ensemble des couches sociales . Toutefois , deux composantes principales furent les plus affectées : le salariat et plus généralement les couches moyennes d'un côté, et la société rurale, notamment les petits et moyens agriculteurs de l'autre .

Les travailleurs salariés représentent actuellement une proportion variant entre 55 et 60 % de l'ensemble de la population active. Les études disponibles confirment la chute draconienne du pouvoir

d'achat des salariés durant les années de guerre sous le double effet de l'inflation et de la dépréciation monétaire . Certaines recherches récentes font état d'une baisse évaluée à deux tiers environ , pour la période 1984-1992 ; ajoutons à cela le resserrement de l'échelle salariale , lequel est dû à la politique d'ajustement des salaires . Fait plus grave encore , c'est que les prestations sociales ont subi les mêmes effets que les salaires : Le nombre des non-déclarés a beaucoup augmenté tandis que la valeur réelle des prestations médicales a diminué presque la moitié entre 1974 et 1992. Ce recul s'applique également à la valeur réelle des allocations familiales . La branche des indemnités de fin des services est pareillement l'objet d'une crise aiguë , étant donné son incapacité de faire face aux effets de l'inflation . la valeur moyenne des indemnités d'un salarié a baissé de 16,6 mille dollars en 1982 à 4,7 mille dollars en 1991.

Bien avant le déclenchement des hostilités en 1975 , le monde rural souffrait en général du sous développement et de la misère , tel qu'il ressort des études réalisées dans les années 60 dont notamment l'étude de la fameuse mission IRFED . La diminution progressive de la contribution de l'agriculture au produit intérieur brut ainsi qu'à la population active et aux exportations durant les deux dernières décades témoigne de la dégradation généralisée du secteur agricole . Cette dégradation s'est répercutée sur l'ensemble des agriculteurs , plus particulièrement les petits agriculteurs . D'après certaines études non officielles , le revenu agricole net mensuel d'une unité de travail humain U.T.H. dans les propriétés inférieures à 10 dounoums , n'a pu atteindre ou dépasser en 1993 le niveau du SMIC que dans 3 régions seulement des régions agricoles du pays . en ajoutant au revenu agricole les revenus supplémentaires réalisés en dehors de l'exploitation , il s'avère que le revenu total d'une U.T.H. ne dépasse pas en moyenne 1,8 fois le SMIC pour cette même catégorie , ce qui ne couvre pas le minimum nécessaire et vital pour la reproduction de la force de travail .

II-2- Détermination de la ligne de pauvreté et de la proportion des pauvres

La notion de " ligne de pauvreté " est un instrument adopté par la Banque Mondiale et par d'autres organisations internationales pour la mesure de la pauvreté . On peut définir cette notion de deux manières :

1 - La ligne de pauvreté absolue (ligne haute) représente le revenu minimal suffisant pour qu'un individu ou une famille puissent assurer leur nourriture et leurs besoins de première nécessité : logement , habillement , instruction , transport , santé ...

2 - La ligne d'extrême pauvreté (ligne basse) représente le revenu minimal nécessaire pour qu'un individu ou une famille puissent subvenir à leurs besoins alimentaires uniquement .

L'aggravation de l'inflation au cours de la seconde moitié des années 80 , a encouragé les recherches sur le niveau de la pauvreté au Liban , ces recherches avaient pris comme point de départ la notion " des rations alimentaires les moins coûteuses " (least cost diets). Le coût des rations alimentaires , calculé selon l'âge et le sexe, permet de trouver la ligne d'extrême pauvreté; puis en y ajoutant les frais non alimentaires , il a été possible d'évaluer la ligne de pauvreté absolue . Il s'est avéré d'après ces calculs que pour une famille de cinq individus , les deux lignes de pauvreté haute et basse varient entre 300 dollars environ pour la première ligne et 600 pour la seconde .

Vu l'absence de statistiques sûres les revenus familiaux au Liban, il est difficile de faire une estimation exacte de l'étendue du problème de pauvreté dans ce pays . Certaines études particulières montrent cependant que 7,5 % de la totalité des familles libanaises vivent au-dessous de la ligne d'extrême pauvreté et que plus de 28% de ces familles se situent au-dessous de la ligne de pauvreté

absolue . Le phénomène de pauvreté absolue se manifeste surtout dans les milieux des travailleurs industriels , des employés administratifs ou autres , tandis qu'il est moins apparent dans le secteur commercial .

II-3-Vers une politique appropriée concernant le problème de la pauvreté au Liban .

Pour trouver une solution adéquate au problème de la pauvreté au Liban , il est souhaitable de commencer par une réévaluation des politiques de développement dans ce pays . En effet , toute stratégie de développement basée uniquement sur le capital financier ou le capital physique est incapable de servir les objectifs du progrès économique et de la justice sociale . C'est ce qui ressort du moins de l'expérience des pays industrialisés et des autres pays nouvellement industrialisés . Ce fait a été également confirmé par l'expérience libanaise à l'époque d'avant-guerre , lorsque la croissance économique accélérée n'a pas abouti automatiquement à la résolution du problème social. Tout porte à croire que le progrès ne se réalise pas par les seules mesures économiques ; Le processus de développement est engagé parmi les hommes et ne peut jamais continuer sans leur participation . Pour remédier à la pauvreté , il faut d'abord identifier les pauvres et définir leurs spécificités à partir d'une base statistique consistante représentative de l'ensemble des catégories concernées puis déterminer les priorités , les objectifs , les plans et programmes de travail selon un calendrier préalablement établi . Cette démarche implique le recours à un système approprié pour assurer le contrôle , l'évaluation , le suivi des politiques adoptées pour l'amélioration des conditions de la vie des pauvres au Liban . Cette responsabilité n'est pas du ressort du secteur public à lui seul , mais la participation du secteur privé et des ONG est nécessaire en vue d'aboutir à un idéal de solidarité et d'entraide sociale .

Et pour mener à bien cette entreprise , il faut encourager les catégories sociales particulièrement menacées par la pauvreté à se

regrouper dans des associations et des institutions déjà établies ou appelées à s'établir , cela leur permettra de servir directement leurs propres intérêts et de participer aux décisions qui les concernent , en tenant compte surtout des catégories les plus marginalisées telle la femme en général et la femme rurale en particulier en plus des handicapés , des déplacées , des veuves , des vieillards , des orphelins , des retraités et des sans emploi .

III - LE PROBLEME DE L'EMPLOI ET DU CHOMAGE AU LIBAN

L'emploi est pour l'homme un besoin pressant ,il constitue sa principale source de vie; c'est un agent déterminant nécessaire à son équilibre et à sa stabilité matérielle et morale . L'emploi au Liban tout comme dans les autres pays en voie de développement, soulève des problèmes sur le double plan théorique et méthodologique . Les mécanismes du marché du travail dans les pays en développement ne correspondent pas en effet aux cadres théoriques de l'emploi tel qu'ils sont conçus dans les pays industrialisés . Les phénomènes concomitants du marché du travail dans ces pays , et au Liban , sont donc difficiles à interpréter à partir des conceptions économiques occidentales en matière d'emploi . Les structures des marchés du travail dans les pays en voie de développement présentent beaucoup de spécificités par rapport à celles des pays industrialisés: L'hétérogénéité, la disparité des étapes de croissance , les différences institutionnelles réglementant les marchés du travail , la diversité des facteurs non économiques influant sur ces marchés ...

Au Liban , les considérations d'ordre familial , régional et confessionnel ont beaucoup joué dans la création de la physionomie du marché du travail et la détermination du volume de l'emploi et sa structure . La guerre est venue par ailleurs aggraver les déséquilibres sur ce marché . Le taux de croissance démographique a nettement baissé ; des facteurs multiples sont à l'origine de cette baisse , entre autre la hausse du nombre des émigrés , le recul du taux de natalité et l'augmentation du taux de mortalité . Le solde de ces phénomènes dégage un " recul démographique " entre 1975 et 1990 , variant selon les différentes estimations entre 450 et 750 mille individus .

III-1- Evolution du volume de la population active

Des tendances variées et quelquefois contradictoires concernant l'évolution du volume de l'emploi sont apparues pendant la guerre . Au cours de la seconde moitié des années 70 , la population active tendait à la baisse , à cause des destructions et du redéploiement brusqué des activités économiques , comme à cause de la " ruée vers le pétrole " dans la période postérieure au premier choc pétrolier en 1973 - 74 . La population active avait repris une allure ascendante dès le début des années 80 , surtout après 1984 . Le malaise , l'hyperinflation et la chute de la monnaie nationale , avaient poussé un grand nombre de libanais en âge de travailler à se réintégrer dans le marché du travail en vue d'apporter un soutien à leurs familles qui voyaient leurs fortunes s'amenuiser . La fuite scolaire sans cesse accrue avait contribué à augmenter l'offre de travail . Dans ces circonstances particulières , l'augmentation de l'offre avait servi de contrepoids à la chute des revenus et notamment les salaires , contrairement à la théorie classique qui considère l'offre de travail en tant que fonction croissante du niveau des salaires réels . Cela peut expliquer éventuellement la hausse sensible du volume de la population active évalué à 54,4% entre 1970 et 1987 , contre une augmentation du nombre des habitants évaluée à 35 % seulement . Notons que la projection de ces tendances sur la période 1987 - 1994 , fait un total de travailleurs et de chômeurs de l'ordre d'un million cent mille personnes pour l'année 1994 .

III-2-Evolution des caractéristiques de la population active

De profonds changements auraient touché la structure de la population active durant les deux dernières décennies . D'après les études disponibles "Le taux d'activité économique" a accusé une hausse substantielle notamment chez les hommes plutôt que chez les femmes . Cela serait dû probablement au fait que le travail féminin

est souvent non déclaré surtout dans les régions rurales .

Le changement dans la structure d'âge de la population a favorisé la hausse du taux global d'activité économique; la proportion de ceux qui sont en âge de travailler (15 -64 ans) sur la totalité de la population s'est élevée à 61,2 % en 1987 contre 49,7 % seulement en 1970 . d'autre part , la distribution régionale des travailleurs a changé ; leur proportion à Beyrouth (le Beyrouth administratif) a diminué tandis qu'il a augmenté dans les autres mohafazats . Mais ce changement est demeuré instable , car au terme de la guerre , et pour les considérations d'ordre économique , Beyrouth et sa ban - lieue ont dû reprendre leur rôle polarisant . Le problème de la disparité des régions est resté inchangé . En dernier lieu , malgré les dégâts occasionnés par la guerre sur le plan du capital et du revenu, le niveau d'instruction de la population active s'est nettement amélioré au cours des deux dernières décennies , la proportion des travailleurs illétrés ayant baissé de 29,4 % en 1970 à 12,4 % en 1987, contre une hausse sensible de la proportion des titulaires de diplômes (primaire , complémentaire , secondaire et universitaire) . Notons que les travailleurs détenteurs de diplômes universitaires avaient constitué en 1987 une proportion de 14,8 % sur l'ensemble des travailleurs contre 4,3 % seulement pour l'année 1970 . Ce progrès apparemment notoire ne doit toutefois pas dissimuler la détérioration de la qualité de l'enseignement à cette époque , que ce soit dans le secteur public ou dans certaines branches de l'enseignement privé .

III-3-Les effets des migrations intérieures et extérieures sur l'emploi

Le marché du travail a connu au cours des deux dernières décennies des flux migratoires internes et externes qui ont profondément affecté ses structures .

Signalons pour commencer que l'exode intérieur n'est pas nouveau au Liban; ce phénomène avait touché en effet près du

quart des habitants durant la période 1950 - 1975 . Mis à part les exodes dus aux agressions israéliennes contre le Liban-Sud , ce phénomène avait revêtu à l'époque la forme d'un exode intérieur volontaire en rapport avec les conditions économiques et l'écart des revenus entre villes et régions rurales . Mais après le déclenchement des hostilités en 1975 , les exodes seront provoqués par la contrainte et la violence , 800 mille personnes environ furent acculées à l'exode pendant les années 1975 - 1991 . Des études disponibles ont montré que le taux d'activité économique dans les rangs des personnes déplacées est inférieur à la moyenne nationale et que la population des déplacés compte un nombre de chômeurs relativement plus grand . On note également que le niveau d'instruction des travailleurs déplacés est inférieur à cette moyenne et que les déplacés ont de grandes difficultés à se réintégrer dans le marché du travail , et qu'ils sont souvent obligés à chercher de nouveaux métiers dans leurs régions d'accueil .

L'émigration externe a toujours constitué un des traits caractéristiques de la structure économique et du marché du travail au Liban . Ce phénomène a évolué en fonction de facteurs internes ou externes qui furent tantôt " repoussants " , tantôt " attirants " . Avant la guerre , la proportion annuelle des émigrés s'élevait à 0,5 % parmi les individus en âge de travailler , cette proportion appartenait surtout au sexe masculin , la recherche du travail étant à l'origine de cette émigration . Pendant la guerre , ce mouvement devrait prendre une tendance ascendante , à cause des hostilités comme à cause du boom pétrolier dans les pays du Golfe . Le mouvement migratoire s'était prolongé pendant les années 80, mais s'était orienté davantage en direction des pays non arabes en prenant progressivement l'aspect d'une expatriation permanente .

Des études récentes évaluent le nombre des émigrés à quelque 500 à 550 mille pour la période 1975 - 1991 , ce qui correspond à près de 16 à 17 % de la totalité des résidents en 1991 . Ce mouvement migratoire intensif devrait influencer sur l'offre de travail dans le pays ; la proportion des travailleurs parmi les émigrés avait

nettement dépassé la proportion des travailleurs parmi les résidents . Si l'émigration avait constitué une soupape de sûreté au régime économique et social au Liban pendant les années de guerre , cela ne veut pas dire que ses effets sont tous positifs . Les résultats négatifs ne manquent pas non plus , citons à ce propos la baisse provisoire de la rentabilité du capital humain , et la fuite d'un bon nombre de cadres qualifiés .

III-4-Evolution du taux de chômage

La guerre a été certes à l'origine de l'augmentation du taux de chômage dans le pays . selon les estimations les plus réalistes , ce taux varie actuellement entre 12 et 14 % , tandis qu'en 1970 il ne dépassait pas 8,1 % . En envisageant le problème du chômage , il faut tenir compte d'un certain nombre de facteurs particulièrement importants :

a) Les mouvements migratoires des Libanais avaient jugulé en partie le problème du chômage ; sans oublier que près de 180 à 200 mille individus économiquement productifs avaient émigré pendant les années 1975 - 1991 .

b) Le manque d'emploi pendant la guerre , est partiellement compensé par le sectionnement des institutions et le redéploiement des activités de la population dans les mohafazats .

c) L'augmentation spectaculaire du volume de " l'économie souterraine " pendant les années de guerre , ainsi que la grande expansion des activités économiques marginales et rudimentaires en milieu rural comme en milieu urbain , ont aidé à freiner le chômage , mais ont posé par ailleurs le problème très complexe du chômage déguisé .

d) La croissance progressive , mais lente , du nombre des employés du secteur public , notamment les contractuels et les journaliers en plus des effectifs de l'armée et des forces de sécurité intérieure , a contribué , elle aussi , à la résorption partielle du chômage .

Si la résorption du chômage devait constituer un objectif important dans le processus de développement social , il ne faut pas perdre de vue que le niveau particulièrement bas des revenus demeure le problème majeur affectant les conditions sociales de la population . Et si dans les pays industrialisés on ne cesse de se demander à juste titre , qui de la résorption du chômage ou de la protection des revenus doit avoir la priorité , cette question ne doit pas se poser ici , car au Liban , il faut agir en vue de remédier aux deux problèmes simultanément .

III-5-Les problèmes relatifs au marché du travail

Les obstacles qui entravent la régulation de l'emploi et du marché du travail au Liban , se répartissent sur un grand nombre de thèmes :

Il y a premièrement la difficulté d'intégrer les nouveaux venus sur le marché du travail; deuxièmement, les travailleurs qui s'étaient longuement préparés au travail n'arrivent pas souvent à trouver le métier qui leur convient. Troisièmement, les travailleurs jeunes qui, après une longue période d'attente, occupent des postes qui ne sont pas à la hauteur de leurs ambitions ou de leur niveau d'instruction ou de la nature de leur spécialisation . Quatrièmement , l'incapacité de la majorité des travailleurs et des institutions de s'accomoder aux changements techniques et économiques dans leur milieu de travail . Cinquièmement , une partie des employés sont surqualifiés par rapport aux postes qu'ils occupent . Ajoutons à cela , le problème du chômage déguisé, devenu maintenant plus grave que le chômage déclaré; un fait encore plus inquiétant : les gens au chômage déguisé ne sont pas préparés à se réintégrer dans des métiers productifs dans un avenir prochain, ce qui pose des problèmes à l'Etat aussi bien qu'au secteur privé et aux ONG sur le plan de la réhabilitation. A signaler finalement les complications résultant de l'affluence de la main d'oeuvre étrangère , cette affluence qui ne fait qu'aggraver le chômage et pousser à l'expatriation des

capitaux ; ce problème se pose maintenant dans toute son acuité, et les solutions ne doivent pas se faire attendre .

III-6-Solutions souhaitées pour la lutte contre le chômage

La lutte contre le chômage est fonction d'un ensemble de facteurs : l'amélioration des conditions du développement économique équilibré , (sur la base de l'accord de Taëf) , la diversification de l'économie nationale , la résorption des disparités régionales et la répartition plus équitable de l'infrastructure entre les différentes régions . Cette lutte nécessite également la liquidation de l'héritage de la guerre en remédiant à la dislocation du marché du travail , et en surmontant les obstacles politiques et confessionnels qui nuisent à la transparence du marché du travail et à la mobilité de la population active . Rattacher le système éducatif aux besoins du marché de l'emploi est également une condition nécessaire pour la lutte contre le chômage . L'orientation professionnelle des étudiants serait une mesure particulièrement importante à cet égard , en plus de l'encouragement des efforts de formation dans les établissements publics et privés . Cette action doit toucher surtout les élèves dans les écoles publiques généralement très menacées par le chômage .

Après la fin de la guerre , l'Etat a pris conscience de l'ampleur du problème de l'emploi toujours en suspens et s'est engagé à trouver des solutions . Dans une tentative pour combler le fossé entre le système éducatif et les besoins du marché du travail , et dans le but de relever le niveau de l'enseignement public , l'Etat vient de mettre sur pied un plan de redressement pédagogique pour lequel il a affecté des crédits substantiels . Signalons à ce propos que le secteur pédagogique figure sur la liste des priorités dans le plan décennal . Des efforts sont également déployés pour développer l'enseignement technique , reconstruire le campus de l'Université Libanaise et soutenir les facultés des sciences appliquées . L'Etat procède aussi au recyclage des enseignants du secteur public,

notamment dans les écoles normales; deux études statistiques sur la population et la population active sont déjà commencées, ce qui va permettre au Ministère du Travail d'établir ses priorités et de définir ses objectifs en vue d'améliorer le marché du travail, d'établir l'équilibre entre l'offre et la demande, d'orienter la politique salariale et les prestations sociales et de juguler le chômage. Des mesures ont été également prises pour réactiver "l'Office National de l'Emploi" en vue de lui permettre d'orienter et d'exécuter la politique de l'emploi et de réglementer le marché du travail.

IV-PROBLEME CONCERNANT L'INTEGRATION SOCIALE AU LIBAN

L'intégration sociale est aujourd'hui un problème particulièrement ardu qui se pose sur le plan international; ce phénomène a dépassé en effet son cadre local restreint pour atteindre un niveau élevé à l'échelle mondiale, grâce à des systèmes de communication révolutionnaires et des mécanismes économiques d'envergure planétaire qui commence à décider du sort des individus, des groupes et des continents. Ainsi, pour envisager le problème de l'intégration sociale dans un pays donné, il faut tenir compte des nouvelles réalités dans leurs aspects positifs aussi bien que négatifs.

IV-1-Les handicaps à l'intégration sociale au Liban

L'ensemble des facteurs ayant mené à la guerre au Liban, ont entraîné en même temps la destructuration de la société civile et de l'entité étatique. Cependant, si les actes de violence se sont pratiquement arrêtés, hormis les agressions israéliennes et l'occupation par Israël d'une partie du Liban-Sud, il n'en est pas moins vrai que la dynamique de la réintégration sociale a besoin d'être renforcée face aux divisions et aux querelles intestines. Certains handicaps au processus de réintégration sont à signaler :

1° - Un handicap extérieur émanant de la conjoncture politique régionale: éventualité d'une occupation israélienne prolongée de la bande frontalière, implantation des palestiniens, impact du processus de paix sur le rôle économique du Liban etc ...

2° - un handicap intérieur en rapport avec les séquelles du confessionalisme politique d'antan reste en suspens en attendant la mise en application complète de l'accord de Taëf ; les retombées de la guerre sur le double plan politique et psychologique continuent d'entraver la restructuration d'un pouvoir central assis sur des bases solides .

3° - Un handicap dû aux conditions économiques exposées ci-dessus et qui nécessitent des efforts supplémentaires en vue de réaliser l'équilibre social.

4° - Le secteur privé et les ONG sont débordés par les lourdes responsabilités qui leur incombent à présent . Les ONG qui ont enregistré des succès indéniables dans les services de secours, sont toujours exposées aux divisions confessionnelles et régionales; la réforme de leurs programmes en matière de développement communautaire est vivement souhaité pour remplir les lacunes dues à la léthargie de certaines administrations gouvernementales notamment au niveau des municipalités et des conseils régionaux , la décentralisation administrative prévue par l'accord de Taëf n'étant pas réalisée .

5° - Les handicaps culturels en rapport avec les inégalités du niveau d'instruction dans les deux secteurs public et privé ; notons à ce propos la volonté grandissante des communautés religieuses d'établir leurs propres institutions pédagogiques . Ajoutons à cela les dangers de l'adoption artificielle et puérile d'un mode de vie propre à la société de consommation , étant donné que sur le plan des médias , la publicité risque d'être commercialisée au détriment des valeurs culturelles et esthétiques dans un pays ouvert à tous les courants médiatiques .

IV-2-Les principales catégories concernées par l'intégration sociale au Liban

On peut répartir en trois groupes les problèmes sociaux engendrés par la guerre et qui ont eu des effets négatifs sur le processus d'intégration sociale au Liban :

- 1- Le problème des personnes déplacées et de la population rurale
- 2- Le problème de la femme et celui de la jeunesse
- 3- Le problème des autres groupes exposés à la marginalisation

IV-2-1-Groupe I

a- Les personnes déplacées

La question des personnes déplacées résume parfaitement toute la problématique de l'intégration sociale au Liban .

Cette question est particulièrement grave à cause de son ampleur et de sa complexité. Depuis 1975 , plus de 800 mille personnes en effet furent acculées à l'exode par flux successifs . Lorsque le sujet de réintégration des déplacés a commencé trois ans auparavant , le nombre des personnes qui étaient toujours soumises au déplacement forcé , atteignait environ 450000 individus , répartis sur 90 mille familles . Aucune région libanaise n'a été épargnée , mais le Mont -Liban et le Liban -Sud furent particulièrement touchés . Sur un total de 1600 villes et villages , 949 furent dévastés , dont 82 totalement détruits et 91 détruits à moitié.

Forcer un individu à quitter sa demeure , symbolise la négation sociale à son paroxysme , et le rejet total de l'existence de l'autre . Toutefois une nouvelle politique officielle fut adoptée par le gouvernement libanais , après l'accord de Taëf qui a mis un terme aux opérations militaires . L'évacuation des habitations illégalement occupées a commencé sérieusement et 40 % des maisons endommagées furent restaurées au cours de la première étape du retour aux foyers .

Des mesures pratiques ont été prises en effet pour assurer le retour des personnes déplacées dans leurs villages . Le nombre des

personnes concernées par ces mesures s'élève à près de 50 mille familles dont 40000 avaient touché des indemnités pour la restauration ou la reconstruction de leurs maisons endommagées . Le handicap au programme de rapatriement n'est plus maintenant d'ordre sécuritaire ou politique , mais ce handicap est en rapport avec le financement et l'élaboration des projets de développement dans les régions concernées . En effet de nombreux obstacles entravent toujours le rapatriement des déplacés , le plan gouvernemental confronte des difficultés au niveau de la coordination des interventions des ministères des services et celui des déplacés , et de l'accélération du processus de restauration des infrastructures . Par ailleurs , l'indemnisation en argent liquide des déplacés n'a pas beaucoup aidé au retour de ces derniers , en effet une bonne partie des crédits a été dépensée sur la consommation . ce gaspillage des ressources a retardé le rétablissement du réseau des rapports sociaux de production , condition nécessaire pour un rapatriement stable des personnes déplacées .

b-La bande frontalière occupée

Une partie de notre territoire national est toujours occupée par Israël ; cette partie comprend 37 villages et localités s'étendant sur une superficie de 850 Km² (plus de 8 % de la superficie totale du Liban) , avec un nombre d'habitants s'élevant à 250 mille personnes (soit 8 % de l'ensemble de la population) . Cette bande frontalière s'était constituée après la première invasion israélienne du Liban-Sud en Mars 1978 , et le rejet par Israël de la résolution 425 des Nations - Unies qui prévoit un retrait israélien inconditionnel de tous les territoires libanais . Ce fait pose un problème au niveau de l'intégration sociale , notamment dans le sud du pays . L'occupant israélien cherche à créer un état de désintégration totale sur tous les plans , politique , économique , social et culturel , entre la région occupée et le reste du territoire . Ainsi il a pris l'initiative de constituer une structure politique autonome (Etat du Liban Libre) , avec une administration militaire et civile rattachée à l'occupant , et un réseau d'infrastructure physique ainsi que des activités économiques

dépendant étroitement d'Israël . Ajoutons à cela les déplacements massifs d'une grande partie des habitants des villages de la région frontalière (près de 60 mille déplacés) et des localités voisines (au nombre de 38 localités) , exposées continuellement aux agressions quotidiennes , sans oublier les dégâts matériels , économiques et humains . Sur l'ensemble de la bande frontalière occupée , on peut signaler 13 villages désertés à des taux variant entre 50 % à 95 % , ce qui donne une idée de la gravité de ce problème .

Comme conséquence de l'occupation israélienne , on compte successivement 15000 prisonniers libanais détenus par étapes à la prison d'Ansar après 1982 . Sur ce nombre il y a 60 à 70 personnes emprisonnées en Israël en plus de 260 détenus dans le camp d'Al Khiam en territoires libanais occupés . Ces détenus mènent une vie intenable dans leurs prisons . Même la Croix Rouge internationale n'a pas obtenu jusqu'à présent l'autorisation de visiter ce camp de concentration .

La responsabilité de trouver une solution à ce problème humain et de libérer les territoires occupés , est une responsabilité nationale et internationale à la fois en vue de contraindre Israël d'exécuter la résolution 425 des Nations - Unies .

c- La société rurale

Pendant la guerre , les prospérités et les infortunes étaient pêle-mêle dans les milieux ruraux . Le rôle de l'Etat faisant défaut au niveau de la commercialisation de certaines cultures , les surfaces cultivées s'étaient donc rétrécies . Le tabac , le blé et la betterave à sucre furent particulièrement touchés . Par contre les cultures sous serre avaient pris de l'extension au début , mais on dû régresser plus tard après la baisse de la demande des pays de Golfe . Selon des ressources concordantes , la part de l'agriculture dans le produit intérieur n'exède pas les 10 % et ne représente que 8 % seulement de la population active . Il ne s'agit pas toutefois d'une situation passagère , mais plutôt d'un rythme de développement qui dure

depuis plusieurs décennies , et qui a mené à une forte dynamique de centralisation économique .

Les milieux ruraux avaient bénéficié pourtant de la conjoncture pendant la guerre . Dans le domaine sanitaire , les jeunes médecins étaient retourné en partie dans leurs régions d'origine pour ouvrir des cliniques ou des dispensaires appartenant soit au secteur non gouvernemental soit au secteur mixte . Sur le plan éducatif , les habitants des régions rurales s'étaient orientés vers les écoles privées à défaut d'un niveau acceptable dans les écoles officielles . L'ouverture de nouvelles sections universitaires dans les chefs-lieux des mouhafazats n'a eu que des retombées secondaires au niveau du processus de développement rural , étant donné la ruée des jeunes diplômés vers la capitale Beyrouth (fonction publique , commerce etc...) au détriment du travail agricole. Concernant la place des régions rurales dans les priorités du plan de redressement économique , il apparaît que la part de ces régions n'exède pas le tiers de l'ensemble des dépenses affectées à la reconstruction ; la non adoption du principe de développement intégré laisse les régions rurales sous la dépendance des centres urbains . La création des coopératives et l'élargissement des possibilités de travail , aussi bien auprès du secteur privé que du secteur public , vont aider à jeter les bases d'un développement intégré dans les milieux ruraux . Les études techniques et la programmation du financement et de l'exécution des projets sont également des démarches nécessaires ; en l'absence de telles mesures , l'entreprise de développement serait sans efficacité . Comme alternative , on peut proposer d'autres plans à caractère global et équilibré essentiellement fondés sur l'autofinancement et le potentiel humain local , et encadrés par des politiques gouvernementales adéquates . De tels plans peuvent mobiliser les potentiels du secteur privé et des organisations non gouvernementales dans les différents domaines productifs (agriculture , artisanat , éducation) .

Pour renforcer le rôle de l'école et de l'instituteur , une proposition est à suggérer : adopter une formule conjointe réunissant

les efforts de la communauté locale , des ONG et du gouvernement pour appuyer l'enseignement public .

Par ailleurs , le rôle de la femme rurale paraît plus que jamais lié à l'industrialisation agricole et au développement de l'artisanat ; or il s'est avéré que la marginalisation de l'industrialisation de la production agricole locale et de l'artisanat avait poussé les gens à l'exode et empêché bon nombre de femmes de participer à la production . Les ouvrières agricoles qui avaient ployé sous leurs lourdes charges en l'absence des hommes et des jeunes gens émigrés ont fait pression sur leurs familles pour abandonner l'agriculture et se déplacer en direction de la capitale et sa banlieue . L'inflation et le coût élevé de la production avaient été à l'origine de la concentration des exploitations agricoles capitalistes et de l'abaissement du nombre des femmes ouvrières et des salaires féminins ; et par conséquent , les familles agricoles se sont mises à grignoter sur leurs réserves et à se dépenser elles - mêmes contre un revenu souvent inférieur au SMIC .

IV-2-2-Groupe II

a-La femme :

La femme est généralement exposée à la marginalisation , notamment dans les domaines suivants :

- Elle fait l'objet d'une discrimination dans certains textes législatifs .
- Les valeurs sociales traditionnelles vont à l'encontre de son émancipation .
- Elle est pratiquement écartée des centres de décision sur tous les plans .
- Elle fait l'objet d'une discrimination économique , en ce qui concerne les salaires , les débouchés , le partage des ressources , et la sous-estimation de sa participation au processus de production .
- Même sur le plan des études statistiques , les enquêtes sur

la condition féminine ne sont pas très abondantes .

Le mouvement féministe libanais fait de son mieux pour remédier à cette situation en luttant sur deux fronts :

1° - Sur le plan législatif , en vue de l'abrogation des législations discriminatoires et de faire accepter le principe d'égalité des deux sexes .

2° - Partant de l'idée que l'émancipation est liée à l'indépendance économique , la femme tient à participer aux activités productives .

La femme a déjà fait de grands pas sur la voie de l'émancipation; mis à part les statuts personnels et certaines pratiques sociales traditionnelles , tel vendettas et crimes d'honneur , on peut dire que les textes législatifs ne sont plus discriminatoires . La femme est également plus libre sur le plan économique : comme conséquence des conditions économiques dégradées , des mouvements migratoires et du veuvage , la femme s'est engagée sérieusement dans le processus de travail . Cependant , son engagement n'est pas encore à la hauteur de ses ambitions . Divers facteurs d'ordre socio-culturel ne jouent toujours pas en effet en faveur de la libération de la femme .

b-La jeunesse

Les jeunes de moins de 20 ans représentent 43,2 % de l'ensemble de la population , cette proportion s'élève à 45 % pour la tranche d'âge allant jusqu'à 25 ans . Cette importante partie de la population a du mal à s'intégrer dans l'environnement social à présent ; c'est une jeunesse angoissée qui s'inquiète sur son avenir . Les jeunes se sentent lésés parce qu'ils sont écartés de la vie publique , la tranche d'âge de 18 à 20 ans ne jouit pas en effet du droit de vote ; c'est le cas de 215000 jeunes gens et jeunes filles . Par ailleurs , la crise économique les a sérieusement touchés et leur a créé des problèmes de tout genre : étant au chômage , ils n'ont

pas des moyens financiers ; à défaut de logements , ils ne se marient pas . Ils ont dû subir également les conséquences fâcheuses de la baisse du niveau d'instruction et du niveau culturel ; ce sont des gens vulnérables , incapables de faire face aux contradictions de la vie moderne .

IV-2-3-Groupe III

a) Les handicapés

Les handicapés de tout genre sont des cas sociaux très sérieux ; les estimations quant à leur nombre sont multiples . Leur proportion varie entre un minimum de 9627 (au sens étroit du terme) et un maximum de 103000 (au sens large) .

Après la guerre , le gouvernement et les ONG se sont penchés sur ce problème , chacun de son côté . En 1993 , le Conseil National des Handicapés a été formé en vertu d'une loi , un projet de recensement global des personnes handicapées a été également mis sur pied . Les services rendus généralement aux handicapés sont plutôt des services de base en plus de l'aide sanitaire . De nouveaux plans destinés à l'intégration sociale des personnes handicapées commencent à se faire jour ; des efforts dans ce sens sont déployés par le gouvernement aussi bien que par les ONG . Rappelons que 31 institutions spécialisées travaillent conjointement avec le Ministère des Affaires Sociales pour fournir une assistance à 3011 handicapés ; avant la guerre , cette assistance couvrait 200 handicapés uniquement; cela montre l'importance du rôle joué par l'Etat et les institutions spécialisées depuis cette date .

Les données chiffrées concernant les orphelins et les veuves ne sont disponibles que d'une manière indirecte . Des statistiques auprès des familles déplacées , fournies par les Forces de Sécurité Intérieure en 1991 , ont montré que le veuvage avait atteint une proportion de 14,7 % sur la totalité des foyers étudiés. Les veuves et

les orphelins souffrent surtout de leurs conditions économiques déplorables .

En l'absence du chef de famille , la vie du foyer devient intolérable , et la femme veuve se trouve elle-même incapable de résoudre les problèmes économiques de ses enfants ; à leur tour les enfants se sentent délaissés et rien ne les empêche de se livrer à tous les excès . Ajoutons à cela l'attitude méprisante de la société à l'égard de la femme veuve , qui est souvent sous-estimée et mal vue.

Les services rendus aux orphelins et aux veuves , par les deux secteurs: public et privé , avaient beaucoup progressé pendant les années de guerre pour atteindre en 1993, après l'arrêt des hostilités, près de 24154 personnes réparties sur 153 institutions sociales liées par contrat au Ministère des Affaires Sociales . Parmi ce nombre il y a 7799 orphelins ; le reste est formé de cas sociaux divers (veuves , femmes divorcées , infirmes, petits enfants , nourissons) .

c) Les réfugiés palestiniens

L'UNERWA évalue à 325000 le nombre des palestiniens résidents au Liban . La moitié de ce nombre vit dans des camps de réfugiés où les habitants mènent une vie misérable notamment sur les deux plans: social et sanitaire . Leurs rapports avec les Libanais n'avaient pas toujours été stables , étant donné les interférences de part et d'autre , depuis la période d'avant guerre . Si la question palestinienne constitue un problème à part par rapport au Liban , toutefois ce problème a un volet libanais qui le rend extrêmement complexe .

La solution logique de ce problème doit se baser sur deux assises fondamentales :

1° - Le retour des palestiniens dans leur pays d'origine (la Palestine) comme solution unique à leur problème .

2° - L'acceptation de la présence palestinienne au Liban à titre provisoire et la reconnaissance de leurs droits économiques et sociaux pour des considérations purement humanitaires .

Signalons à ce propos que le nombre des réfugiés palestiniens au Liban s'élève à près de 10 % de l'ensemble de la population libanaise , cette forte proportion rend le Liban incapable à lui seul et par ses propres moyens , de résoudre les problèmes de développement propres aux réfugiés . La responsabilité directe incombe donc à la société des nations et aux organisations internationales en vue d'assurer les moyens susceptibles de trouver des solutions économiques et sociales pour les camps des réfugiés palestiniens au Liban .

V-ORIENTATION DE LA POLITIQUE SOCIALE AU LIBAN

V-1-Fondements de cette politique

Le Liban a adopté un système d'économie libre dans lequel le rôle de l'Etat est limité aux domaines suivants :

- Constitution du cadre législatif et institutionnel .
- Installation des infrastructures nécessaires au processus de développement économique .
- Pratique de certaines interventions en matière de développement social par les ministères et les administrations concernés notamment le Ministère des Affaires Sociales .

Les plans destinés à la lutte contre la pauvreté et le chômage ainsi qu'au relèvement des revenus , ne sont donc pas des plans spécifiques et autonomes, mais ils découlent de l'exécution générale des projets de reconstruction et de réhabilitation qui considèrent le démarrage économique comme étant la clef de la politique sociale du gouvernement .

Le plan décennal a prévu en effet le redoublement du produit intérieur brut par tête d'habitant (à prix stables) en l'espace de dix années ; les crédits affectés à ce plan sont évalués à 11,7 milliards de dollars (aux prix de l'année 1992) , ces crédits sont répartis sur 183 projets relevant de 19 secteurs qui couvrent l'ensemble de l'infrastructure .

Le plan a prévu par ailleurs un taux de croissance moyenne de 9,3 % et des taux d'investissements de l'ordre de 31 % du produit intérieur tout au long des dix années couvertes par ce plan ; des investissements privés équivalant au double des investissements publics sont prévus également par le plan décennal d'après les estimations du CDR ,soit entre 20 et 25 milliards de dollars environ pour la durée du plan .

L'orientation de la politique gouvernementale en matière de développement a fait l'objet de longues discussions sur le plan national , notamment en ce qui concerne les objectifs et les priorités de cette politique et sa concordance avec ses besoins et ses ressources . Il a été question également de changements pouvant intervenir éventuellement dans le contexte arabe et régional après l'instauration de la paix arabo-israélienne , et des répercussions de ce changement sur la scène libanaise . Les discussions se sont portées aussi sur le contenu social de la politique de la reconstruction, et sur les moyens dont dispose cette politique pour remédier aux problèmes relatifs à la disparité sociale et régionale qui s'est aggravée pendant la guerre .

Le financement des projets de développement pose également un grand problème : Les ressources financières du pays sont relativement assez limitées , non seulement à cause des dégâts énormes dûs à 16 années de guerre , mais encore faute d'un appui financier extérieur nécessaire à l'exécution des projets de reconstruction . C'est ce qui a amené l'Etat à étudier certaines formules de privatisation comme moyen potentiel de financement ; des efforts sont également fournis pour la réalisation d'une réforme administrative en collaboration avec des organismes internationaux spécialisés , cela dans le but d'activer le secteur public et d'alléger les frais des projets de développement .

V-2-Les dépenses de l'Etat dans le domaine social

Le libéralisme caractérisant la politique économique n'a pas

empêché l'Etat de dépenser une partie importante de ses ressources dans le domaine social . Signalons à ce propos deux sortes de dépenses :

a) Les dépenses ordinaires affectées par les différents ministères, généralement concernés par les affaires sociales , et dont la proportion s'élève dans le projet du budget de l'années 1995 à près de 11 % du total de ce budget .

b) Les dépenses destinées à la réalisation de certaines formes de développement social qui consistent à transformer les initiatives spontanées de type action-réaction ,en projets susceptibles de résoudre les problèmes sociaux difficiles créés par la guerre .

Cette politique s'est concrétisée au niveau législatif et institutionnel dès le début de l'années 1990 après la signature de l'accord de Taëf . A la lumière de la nouvelle constitution , des ministères ont été créés , et l'ancien Office de développement Social (ODS) a été transformé en ministère . Ce ministère a pris en charge les affaires sociales ainsi que le travail social dans ces deux aspects, de service et de développement . Notons que le plan décennal a prévu près de 27 % de l'ensemble des crédits , aux projets sociaux : à savoir enseignement général , formation professionnelle , enseignement supérieur , santé , affaires sociales et habitat ;tandis qu'une proportion de 24 % est affectée aux projets socio-économiques tel transport en commun , chemins de fer,eaux,égouts,irrigation et déchets solides . Une partie importante des crédits consacrés aux projets de reconstruction sera destinée aux régions rurales notamment en ce qui concerne les services publics et l'infrastructure physique . Dans le domaine sanitaire , on procède à la reconstruction , à l'équipement et à la restauration de 13 centres d'hospitalisation gouvernementaux dans les différentes régions , en plus de plusieurs dizaines de centre médicaux . 50 nouveaux centres de développement communautaire seront également ouverts dans les régions défavorisées , à côté d'un certain nombre de projets de services sociaux spécialisés (pour

handicapés et personnes déplacées ...) une tendance à transformer les conceptions du travail social dans une optique de développement intégré en remplacement des conceptions classiques ,commence à se concrétiser aussi . La coordination entre les ministères concernés par le travail social se fait également sentir et le plan décennal a consacré en effet un montant s'élevant à 150 millions de dollars aux programmes du Ministère des Affaires Sociales pour les années 1996-2005 .

V-3-Vers une coopération accrue en matière de développement social entre le secteur public et les ONG

La politique d'intervention sociale , quelle qu'en soit l'importance, confirme la nécessité pour l'Etat d'adopter une conception globale en matière de politique sociale . Cette conception doit servir de cadre général dans lequel s'inscrivent des projets et des programmes spécifiques sectoriels destinés à juguler la pauvreté, résorber le chômage et renforcer la lutte pour l'intégration sociale .

Cependant les solutions des problèmes sociaux ne s'obtiennent pas par la seule croissance économique; mais elles impliquent surtout une remise en question des modèles de développement en vigueur . Signalons à cet égard l'importance de la coopération entre le secteur public et le secteur privé ; c'est que la politique sociale ne doit nullement se concentrer aux mains des administrations officielles , mais il est souhaitable qu'elle soit partagée entre les institutions gouvernementales et celles représentant la société civile notamment les ONG .

Les organisations non gouvernementales possèdent en effet une expérience riche et variée ; pendant la guerre , elles ont réussi à constituer un réseau de relations dans tous les milieux nécessaires et sont venues en aide à de larges couches de la population . Inutile d'insister à présent sur la nécessité pour les deux secteurs

gouvernemental et non gouvernemental de conjuguer leurs efforts et de renforcer leurs rapports de complémentarité . Au Liban , les ONG ont surtout besoin du soutien gouvernemental pour développer leur potentiel sur le plan professionnel , pour améliorer la qualité de leurs services et pour passer de l'urgence au développement . Le secteur gouvernemental de son côté , ne peut se passer de l'aide des ONG en tant qu'agent médiateur ou intermédiaire , en vue d'atteindre toutes les couches sociales dans les pays , à une période où le gouvernement libanais s'est engagé à l'entreprise de la reconstruction et de la lutte contre la pauvreté et la discrimination sociale .

A partir de cette idée de complémentarité , l'on peut souligner la priorité qu'il faut donner à la consolidation des rapports entre Etat Libanais et ONG .

**SUMMARY OF THE NATIONAL
REPORT - LEBANON**

SUBMITTED TO

*THE WORLD SUMMIT FOR SOCIAL
DEVELOPMENT
COPENHAGEN*

MARCH 1995

INTRODUCTION

Five years have passed since the military actions in Lebanon ceased and the process of peace and stability have started these few years have witnessed considerable efforts on the part of the government and the civil society; to sustain the civil peace, to launch the reconstruction and recover the economy, to rebuild the state, and rehabilitate the social structure.

Lebanon has proved, during the years of war and the early years of peace, that it possesses official and civil potentials of qualitative social economy. These potentials enabled Lebanon to adapt to the various developments and to the needed responses to limit the effects of the consecutive crisis, thus, when pressure limited the role of the central state during the war, the civil society with its various organizations worked on the basis of social cooperation, to fill the gaps and respond promptly to citizens' needs. Civil Societies provided many opportunities for education, health care, social care, and support to thousands of families, and when the pressure was decreased, the state started working on regaining its role in all the fields, moving from sustaining security and political agreement, to realizing reconstruction and economic recovery and rebuilding the state and its institutions.

*Lebanon today is facing a double challenge: **first**, it has to replenish the losses from the long war and its physical and human damages, and **second**, it has to prepare the country to face the regional peace challenge and build strong basis for a new role in the region. In this sense, Lebanon is working on using all its public and non-governmental capacities so that it can enter the 21st century with confidence, and surpasses all the difficulties generated during the past few years.*

I- The main economic and social implications of the war.

The Lebanese liberalisme had constituted a kind of model to many countries of the south, for it was deeply linked to both the rich northern markets, and to the arab markets. By virtue of this position and role, Lebanon accomplished a level of prosperity that allowed it to be ranked highly amongst average personal-income countries. But this situation has changed today, not only because of the war and its implications, but also because of the pressure and unfair international conditions that refrain from helping Lebanon in reconstructing and liberating its occupied territories; for instance, the per capita share of foreign grants and loans during the past five years has not gone anywhere beyond ten percent of the per capita share from these grants to Israel.

The 1975-1990 war had caused huge losses of income, in both capital and human resources. When Lebanon was getting ready, during the last ten years before the war, to move to a relatively advanced level of economic growth rate of more than six percent a year in 1964/1974 real prices, the war came to put a limit to this growth and to put the country in a situation of economic and social degradation. There are many statistical indicators that describe this degradation, but the best one is given by the " Ten-Year Plan Horizon ", which ascertained in its introduction that the 1992 per capita domestic product in Lebanon decreased to 40 percent of what it should have been if the war had not taken place.

Going beyond the quantitative indicators of the size of the damages, Lebanon witnessed during the years of war qualitative

mutations of its socio-economic structure. The situation of the country's infrastructure had deteriorated, and at many times it led to a collapse. This deterioration was not confined only to the public sector dealing with construction or public education services and government hospitals and transportation, but the war hampered, to a very large extent the financial commercial and service intermediary role that Lebanon used to play, "the Lebanese miracle", in varying forms and degrees, between Arab countries and the world market. It is to be noted that the deterioration of this intermediary role was not the result of the internal war only, but it was also generated by the deep changes that occurred during the past two decades in the Arab economic environment and its division of activities, and in the direct economic relation networks that it created with the world market. The war also led to shaken the services sector, as well, such as the transit services, the triple commerce, and tourism and (external) transportation. As a result, the role of Lebanon, as a trade and financial market shrunk, whereas substitute markets were reinforced in the regional capitals.

The war also had an impact on the production sectors, mainly agriculture and industry, where the capital investment and the size of production deteriorated with lack of adequate government policies. In the midst of the segregation activities that accompanied the war, many industrial branches, mainly the small and medium enterprises were forced to relocate geographically and sectorially, at very large expenses. Agriculture, had to suffer additional problems because of market segregation and collapse of the protection by the custom duties system, the increase in compulsory displacements, and proliferation of construction sites and many other factors. The war also affected the very heart of human resources, knowing that these resources used to be in the past, Lebanon's comparative advantage in the region.

The level of educational and vocational training deteriorated as well especially the public one. People and labourers suffered from

internal and external migration which caused deep changes in the structure of the labour force in both the public and the private sectors. As a result, the mechanism of regulating employment and labour force became more complicated as we will see later. On the other hand, the war led to the decomposition of the public sector and a severe decline in the government financial revenues while public spendings went on increasing. This caused budget deficit problems and a very large internal debt, and this was for the first time since the independence in 1943.

The general net of 1994 debt, both internal and external, amounted to US\$ five billion, based on the information from the Central Bank. The war also caused high depreciation of the national currency coupled with very high inflation rates and which led to macroeconomic and income distribution imbalances.

Concerning the social level, the war resulted in complete and deep changes in the social structure. The main changes were a big gap between income level and livelihood expenses, the weakening of the middle class, and the proliferation of poverty aspects and social disintegration. The most severe repercussion was on the wage earners and the rural population, in addition to specific groups in society that were directly targeted by the war damages such, as the displaced, the handicapped, the injured, and the families who lost their supporters, not to mention large segments of the young who were subject to delinquency.

This report studies the new social aspects of the past two decades with a special emphasis on the agenda of the Copenhagen Summit that will address the issues of poverty, employment and social disintegration.

II- The Poverty Aspect in Lebanon:

Poverty can be defined as a failure to afford the basic needs of food, cloths, housing, education and health care, and generally, this failure is represented by severe income drops. This fact makes the common theories about the issue of poverty in a certain region based on the extent of the availability of the basic infrastructures and public utility services in this region, on one hand, and the extent of increasing and decreasing the current income level in comparison with the cost of living, on the other hand. This definition seems simple and plain at first, but many methodological and analytical difficulties appear as we study its elements. The poverty aspect is a very complicated one and can not be treated with static approaches. The difficulties arise especially when attempting to distinguish between the underlying determinants and resulting outcomes, for these determinants often mix with the results.

II-1-Defining the poor groups:

The effects of the war had affected the whole social structure in the country, but its influence has been relatively harder regarding two main groups of this structure: **first**, the group of limited income, in particular the employees and the previous middle class individuals, who constituted the main element of society before the war; **second**, the rural society, and in particular the small and medium farmers. The report devotes a special section to the groups who suffered from the war directly such as the displaced, the handicapped, the widows and the youth.

The employees in Lebanon constitute about 55 to 60 per cent of the labour force at present. The available studies agree that the wages purchasing power has severely diminished

during the years of war, under the double effect of the inflation and depreciation of the currency. Some studies state that this decline in purchasing power has reached two thirds in total during the period 1984 to 1992 with the abatement of the current relative differences between the different wage sections due to the adopted (operative) policy status concerning correcting the wages. What makes the image worse is that social grants have been subject to the same effects during the previous years. The number of those not declaring their income has grown and the average of the beneficiary's portion from the health services has been halved between the year 1974 and 1992. This is also the case of the real value of the family compensations, despite raising its upper limit from 34% to 75% of minimum wages. Also, the crises of ending service section seems more complex and severe, and one of its weak points is its incapability to face the effects of inflation. The average value of one employee's compensation has decreased from approximately, 16,6 thousand dollars in 1982, to 4,7 thousand dollars in 1991.

As to the rural society in Lebanon, it has suffered from very complicated problems even before the war in 1975. This has appeared in several studies carried in the sixties, in particular the study of "IRFED" mission. These complicated problems were a reflection of the gradual decline of the agriculture share of GDP, of the work force and of the exports during the last two decades. This collapse has affected the various farming groups, but its influences have been relatively harder on the small farmers, in particular those who own or invest in a space less than 10 Donoms (a measure of land 1D = 1000sq.m). It has appeared in some unofficial studies that, the net monthly agricultural income for one "Human work unit" in spaces of less than 10 Donoms does not exceed the minimum wage level for the year 1993, except in three agricultural regions out of eleven in the country. And if we add, the net agricultural family income to other income sources not related to agriculture, the total average income for a "human work unit" would not exceed, 1.8 times the minimum wage which does not cover the minimum livelihood requirements.

II-2-Defining the line and size of poverty:

The most common measuring tool of poverty -according to the World Bank and other international organisation- is the concept of "Line of Poverty" which can be defined in two ways: **First:** is the absolute poverty line (or the upper poverty line) which includes the required income level (or expenses) for an individual or family to get the minimum of food and other necessary requirements such as, housing, clothing, education, transport and health care. **Second:** is the abject poverty (or the lower poverty line) which is limited only to what the individual or the family needs (income, expenses) to secure the minimum required nutritional level.

The aggravation of the growth rate, during the late eighties, has encouraged the attempts to measure the volume of poverty in Lebanon. These attempts are based on the concept of "Least Cost Diets", priced according to age and sex categories. Consequently, it was possible to estimate the abject poverty line. By adding to the latter other expenses than food, the absolute poverty line was also estimated. As a result, for a family of five persons, the abject poverty line is about US\$ 300, and the absolute poverty line is US\$ 600. Since statistical data about family incomes in Lebanon is not reliable, it is difficult to determine accurately the volume of poverty in Lebanon. Nevertheless, some private studies conclude that 7,5% of Lebanese families live under the abject poverty line and more than 28% live under the absolute poverty line. Absolute poverty prevails mainly among those who work in the industrial sectors, public administrations and other service sectors, however, it is less prevailing among those who work in the commercial sector.

II-3- Treating the Poverty Issues in Lebanon:

Before discussing the means to combat poverty in Lebanon, the existing development concept and its bases ought to be reviewed. Development that depends only on financial capital is not

enough to meet the goals of society in achieving economic prosperity and social justice. This is demonstrated by the experiences of several industrial countries and recent industrialized ones. This was also confirmed by the Lebanese experience before the war, when high economic growth rates have been achieved without leading to the proper solutions of the social problems. This leads us to say that development can not be achieved by decisions, mechanisms and economic policies only, but it requires the participation of people who can ensure its sustainability. Alleviating poverty, should practically start by defining who are the poor, what are their characteristics, and what differentiates them from the non-poor, on a basis of a global statistical rule for the groups, communities and categories, concerned with poverty. The priorities, targets, policies and specified programmes should be set with the required monitoring and evaluation mechanisms in order to check on the implementation of these policies and assess the extent of their influence in improving the situation of the poor in Lebanon. This task is not only limited to the public sector but can be shared with the non-governmental and private sectors, in line with the principle of social solidarity and integration. And, in order to ease this task, the groups who suffer from poverty must be encouraged to gather in cadres, associations and existing (or under foundation) non-governmental institutions, so that they can express their urgent interests directly and honestly and participate in a decision-making process regarding their problems with special attention to those who are subject to be neglected such as women in general, and rural women in particular, the handicapped, the displaced, the widows, the elderly, the orphans, the retirees and the unemployed.

III- The Employment and Unemployment Issues in Lebanon

Employment is a basic need for any human being. It is the main source for personal income and the factor that affects a person's financial and moral stability and balance. The employment issues in Lebanon, as well as in other developing countries, raise theoretical issue and methodologies, because the mechanisms of the Labour market in these countries, do not coincide with the theoretical framework used in western industrial countries. The elements that accompany the foundation of the labour markets in the developing countries are often difficult to be explained if they are based on western economic principles. Actually, they have very special characteristics: their growth patterns differ from those of developed countries, and so do the institutions that regulate their labour markets. Also, a major role is played by non-economic factors enhancing the separation of these markets and the supremacy of the hidden activities. Here, in Lebanon, the familial, regional and sectarian considerations have played an important role in forming and defining the features of the Labour market, the size of employment, its frames, its revenues, its movements and the characteristics of its accompanied unemployment. After that the war had come to add more complications in this field.

Due to several factors the Lebanese war reflected negatively and clearly on the residence rate and the number of inhabitants in Lebanon. It is impossible, under the available statistical data to compute the number of residents, as the rates of immigration, death and birth have changed compared with the number of residents.

On the other hand it is possible to estimate the general outcome of these effects all together, as it appeared according to available studies and various hypotheses, that the real "Residents Gap" during 1975 - 1990 ranges between 450 thousand and 750 thousand persons.

III_1 The Size of the Labour Force:

Due to the war, there has been different and sometimes contradictory views concerning the development of the rate of employment in the country. During the first stage of the war, and in particular during the late seventies, the labour force decreased in size because of destruction relocating the economic activities, and the increase of immigration to oil countries, especially during the period that followed the first oil prices shock in 1973/1974. The labour force began to increase in volume in the eighties, in particular after 1984. After that, and due to the severe effects of the cost of living crisis, hyper inflation and deterioration of the national currency, a considerable number of Lebanese, young and unemployed, joined the labour market in order to support their declining family income resources. In addition, the excessive scholastic infiltration enhanced the offers of work. Under these exceptional circumstances, the labour supply has come as a response to income deterioration, and in particular wages, unlike the classical theory which believes that the labour supply is a positive function of income. Perhaps this interprets relatively the increase in the labour-force including unemployed -which increased by 54,4% from 1970 to 1987, with an increase in the number of residents that reaches 3,5% percent only. It is worth mentioning that the drop of these trends during the period that ranges between 1987 and 1994, makes the whole number of employees in 1994, including unemployed, a million to a million and one thousand persons.

III-2 The Development of the Labour Force Characteristics:

The structure of the labour force has witnessed deep changes during the last two decades based on outcomes of available studies. "The average economic activity" has registered a huge increase, noting that this increase is clearer with males than with females. Female workers, especially in the rural areas do not declare themselves as workers. The change in the age structure of the population have contributed in increasing the rate of economic activity. The proportion of those who are at the age of work (15 - 64) to the total amount of people has reached in 1987 about 61,2% against 49,7% in 1970. On the other hand, the years of war have witnessed many changes concerning the regional distribution of workers. The major one is the severe decline in the labour force in the capital (Beirut) along with a remarkable increase in all the other districts. However, these changes were not permanent, the capital and its suburbs regained their role, as the war ended, and attracted the labour force again due to economic considerations. Nevertheless, the disproportion among the regions still existed. Actually, despite the deterioration of capital and income caused by war, the level of education of the labour force has noticeably improved during the last two decades. The rate of illiteracy among the workers has shrunk from 29,4 percent in 1970 to 12,4 percent in 1987, consequently, the number of holders of high school and university degrees have increased, and it is noticed that workers with university degrees have formed about 18,44 percent from the whole labour force in 1987 against 4,3 percent in 1970. This clear improvement should not cover the fact that there was a general decline in the level of education, at that period, in particular the public education and some branches of the private education.

III-3 Internal and External Emigrations and Their effect on the Employment Subject:

The labour market has witnessed extensive trends of internal

and external immigrations during the last two decades which have clearly affected the labour market characteristics and its mechanism .

First, we must note that the social and economic effects of internal immigration is not new, this has occurred before the outbreak of the war and specifically between 1950 and 1975. One fourth (quarter) of the population in the country at that time moved to other places . Except for the displacement caused by Israeli attacks in the southern regions , the internal migration was at that time voluntary, and was related to economic considerations and to differences in income levels between the cities and rural areas. After the war broke in 1975, the internal population movements took a violent compulsory characteristic, and included about 800 thousand persons during 1975- 1991.

The available studies show that the rate of economic activities among the displaced people had decreased in comparison with the rate of activity at the national level. Most of the displaced have greatly suffered from unemployment in comparison with the other groups of workers . In addition , the educational level of the displaced workers was slightly affected . Some of the displaced have faced many difficulties in order to join the labour market and some had to change their field of work to adapt to the new situation in the receiving regions.

On the other hand, external immigration is commonly known in Lebanon, and is a feature of the economic structure and the labour market, despite the size , time and type of the repulsing factors and foreign attractive factors that affect immigration . At the period that preceded the war the rate of immigration has reached about 1/2% , most of them males at a working age, and searching for work . The immigration trends have grown during the years of war due to additional reasons that are related to the war, and to the oil boom witnessed by the Arab Gulf States till the beginning of the eighties. The movement of immigration has continued during the

eighties, mainly directed towards non arab countries, taking gradually the feature of distant and semi permanent immigration. Some private studies estimate the number of external immigration during 1975 - 1991 to be about 500 to 550 thousand persons, representing 16 to 17 % of all the inhabitants. In fact, this percentage is higher if we take into consideration the whole number of immigrants who immigrated abroad before the war. The extensive external immigration of the Lebanese was reflected in the labour supply in Lebanon . The rate of workers among the immigrants has clearly exceeded the rate of workers among the resident people , and even if this immigration has generated a safety valve for the Lebanese social and economic regime during the years of war , yet , the immigration effects are not limited only to positive aspects but in fact several negative aspects emerged. The main negative aspect is the decreasing revenues of the human capital investments even if it is temporary and losing considerable part of the cadres , qualified and well trained persons and groups.

III-The Increase of Unemployment Rate:

It is natural that, the rate of unemployment increase due to the war, and according to more realistic estimations this rate ranges from 12 to 14 % at present in comparison with 8,1 % in 1970. When dealing with the issue of unemployment, we must note the following factors and considerations:

A. The migration of the Lebanese has decreased the proliferation of unemployment, knowing that this migration has taken about 180 to 200 thousand economic active individuals between 1975-1991.

B. The job vacancies which have been lost, due to the war and destruction and breaking down of institutions, have been partly compensated for by new job vacancies which were made available by the process of branching the institutions and re-distributing the people among the different districts.

C. The remarkable increase in the volume of "the underground economy" "économie souterraine" during the years of war. The vast spread of the marginal, simple economic activities in the civil and the urban, have also contributed to minimize unemployment, even though, they bring in the very complicated issue of disguised unemployment.

D. The slow continued growth in the number of employees in the public sector, especially those working on contractual or daily basis, and in the number of the army and general security, has also helped to absorb part of the unemployment aspect.

Dealing with unemployment should be one of the objectives of the social development process, but this fact, should not conceal the main problem affecting the social situation of the people, which is represented generally by the low income levels. If a tragedy is possible between fighting unemployment and improving income levels in industrialized countries, this should not be the case in Lebanon, and both issues should be addressed simultaneously.

III-5- Other Existing Problems in the World Market:

the problems and obstacles that face the organization of employment and the labour market are distributed over many facets. **First**, the difficulties that face the persons who want to join the work market for the first time. **Second**, a considerable part of workers take a long time in preparing themselves to work, although, this preparation could not actually help them to define what kind of profession they desire to join. **Third**, the existence of young workers, after a long period of unemployment, in jobs that do not fit their ambitions and match with their educational back ground or with their specialities. **Fourth**, the inability of most of the workers -the institutions as well - to confront the technical and economic changes that are related to their work. **Fifth**, the problem that faces part of the workers who occupy jobs that do not require qualifications and

educational background. And before all of these, there is the problem of disguised unemployment which can be equal or even exceed the open unemployment problem as to its influences and dimensions.

The real problem of disguised unemployment is that its members are not prepared to join other productive jobs for the short run. This fact brings in a considerable task that should be performed by the government, the private sector and the NOGs to rehabilitate these existing human resources.

And finally, it is necessary to mention the implications of the continuing incoming foreign labour to Lebanon with its additional complications and financial transfers from Lebanon to abroad, with the indication that, this issue is being seriously raised and should be treated urgently in order to find the proper solutions for it.

III-6-The Required Treatment to reduce Unemployment:

Dealing with unemployment requires enhancing the chances of a balanced economic development -according to the TAEF agreement. This can be obtained by diversifying the national economy structure, reducing the regional imbalances and distributing the infrastructure utilities among these districts in a better way, as well as treating the outcomes of war such as displacement, division of the labour market, and removing all the sectarian and political obstacles before the labour force movement. In the same context, we notice the importance of connecting the educational system with the labour market by orienting a considerable part of the students towards vocational training and encouraging training inside public establishments and institutions of the private sector especially for students from public schools. When the war ended, the state recognized the intensity of the problems in the field of employment and started planning to address them. The state had recently adopted the Educational Rising Plan in order to fill the gap between the educational system and the needs of the labour market, and to

enhance and promote the level of the official education. Necessary funds have been allocated in this respect, indicating that, the educational sector has been given the priority in the decimal plan. Great efforts are done to develop the vocational education, rebuild the Lebanese University in one central complex, strengthen the practical faculties, and rehabilitate the human sources in the educational public sector, and in particular the teachers. On another level, the state has approved a new study about the population and another about the work force in Lebanon. These studies have been put into action helping to define the priorities, the policies and the objectives that must be adopted by the Ministry of Labour. These studies aim to improve the performance of the labour market, ensure the match between the supply and demand of labour; guide the wages policy, social grants, and reduce unemployment. The work is done now to reactivate "The National Institution for Employment" to be the main actor in drawing and carrying out the policies of employment in Lebanon and to secure stability of the labour market.

IV- Social Integration in Lebanon:

The problem of social integration, has become very complicated at the international level, and has moved from its limited local frame to all the world owing to the communications and universal economic machineries revolution that dominates the individual and group movements all over the world. Thus, when we look into social integration in a certain country we must take into consideration this new aspect with its negative and positive sides simultaneously.

IV-1-The Obstacles to Social Integration in Lebanon:

The many factors that caused the war in Lebanon, have pushed the social disintegration in a certain period, to a limit that affected the core of the civil society in its unity and the state unity. And, if the acts of violence and direct armed struggles have been practically stopped, except for the Israeli attacks and the continuous occupation of the South of Lebanon, the unifying drives are still needed to be developed in order to face the factors of disassembly and separation. Following is a number of obstacles:

First, The foreign obstacles that result from the regional changes and their reflections on Lebanon, and probably not all of them are positive, (for example, the possibility of the continuation of the Israeli occupation, the possibility of settling the Palestinians, or the impact of the peace process on the Lebanese economy...).

Second, the internal political obstacles which are connected to the results of the sectarian situation that must be treated

according to TAEF agreement, as well as treating the psychological and political war impacts which hinder the social integration and the reconstruction of the central state on modern basis.

Third, the treatment of the obstacles that resulted from the economic and social situations, which have been already mentioned in this report, requires ensuring the required balance among the economic development targets from one side, and the targets of the social balance from another side.

Fourth, the obstacles that are related to the incompatibility between the size and role of the non-governmental institutions and hugeness of the raised development tasks and their particularity. Despite all the considerable successes, which have been achieved by these institutions in the field of relief works, they are still affected by the separation and running short of resources, especially the international ones, in addition to their recent experience and their limited capacities in the field of development work. The importance of the role of these institutions have increased due to the weakness of the local official administration especially the municipalities, civil service boards, and the lack of administrative decentralization requirements stipulated by the Taef Agreement.

Fifth, and finally, the educational obstacles that are related to the great difference between the official education level and the private one, and the tendency of sects to build their private educational institutions. Adding to these risks, the spread of consumption and superficial behaviour, and the advertisement spirit at the expense of the educational, artistic and aesthetic level in a country such as Lebanon, which is open to all the intellectual currents, through the audio visual and written media. All these facts might greatly affect the formation of children's personalities, in particular the youth.

IV-2- The Main Groups Concerned with the Social Integration Issue in Lebanon:

We can address the important social cases that have emerged due to the war and which imply negative effects concerning social integration, in three categories. The **first** includes the displaced people, people of the border strip and the rural society; the **second** woman and youth; and the **third** the poor and the weak groups.

IV-2-1-The First Group:

A. The displaced people:

The issue of the displaced people can summarize the forms of the social integration in an extensive way, as it is the most difficult case due to its size and multisides. The people who have suffered from displacement, since 1975 are more than 800 thousand Lebanese citizens at different times..

The drop in the number of displaced, at the beginning of the return project to 450 thousand citizens, distributed among 90 thousand families does not lessen the burden of the government and society in this respect. The act of displacement has taken place over all the Lebanese territories, and in particular Mount-Lebanon and the South. The Total number of villages and towns that have been affected by displacement is 949 villages and towns (out of 1600), 82 of them have been fully destroyed, and 91 have been partly destroyed. The displacement is not only a compulsory movement from one place to another, but it is also the extreme expression for social separation that can reach the limit of physical negation and can destroy the physical bases (props). The official policy in dealing with the displaced problem is based on the TAEF agreement as the national political reconciliation has occurred there (TAEF). As the military operations ended and the state regained power, several practical and Important steps were taken to solve the displaced

people's problems and to bring them back to their villages. Fifty thousand families would benefit from these plans. Forty thousands of them have benefitted from compensations to evacuate their illegal houses, and 10 thousands of them have benefitted from rehabilitation or reconstruction aids. It is noticeable that the pressure in the return programme has shifted from the politico-security level to the financial developmental level. Concerning the first level, the government still faces difficulties in finding financial resources with conditions to carry out the returning project, especially from foreign resources. At the developmental level experience has shown that, developping the regions of return and ensuring the existence of services and economic activity are the pre-conditions for the settlement of the displayed people. The programme is also suffering from the slowness of the reconstruction of the infrastructure and the weakness in coordinating the work of the ministries of services with the Ministry of the Displayed People due to the outcomes of the war and the need to reform and modernize the administration. In fact, the state has asked the help of the World Bank and the other international institutions to achieve this administrative reform. The fact of adopting the principle of financial compensation for individuals has driven a considerable part of the allotted appropriations toward consumption, so that the available resources were lost and the reformation of a social and productive networks were hindered. These actually form the necessary atmosphere in order to reintegrate the displaced people in an effective way.

B- The Occupied Border Strip:

A part of our land is still under the Israeli occupation, this part includes 37 villages and towns, and is about 850 Km² (more than 8% of the Lebanese surface), and its population is 250 thousands (8% of the population). This strip has been formed upon the first Israeli invasion to the south on March 1987, and the continuous refusal of Israel to execute the 425 resolution that is issued by the United Nations on 19/3/1978, and which states the unconditional withdrawal of the Israeli army from the Lebanese territories. This fact

represents the social integration that faces Lebanon today and especially its south as the occupation has been trying to separate it totally from the rest of the nation through political, economical, social and cultural fields. This was started by the declaration of establishing an independent political state in the occupied region (Free Lebanon State), and establishing military and administrative bodies that are related to the occupants, and finally by connecting the infrastructures, the public services, and the economical activity of people with the Israeli state.

In addition to the fact of displacing a part of the population which reached at that time about 60 thousand displaced, neighboring countries(38 villages), which suffer from daily frequent attacks, there are human, economical and materialistic damages as well. Within the occupied territory 13 are suffering from displacement, the rate of displacement ranges between 50% to 95% and this shows clearly the size and type of the problem.

Another major issue that resulted from the Israeli occupation is the Lebanese prisoners. Those who entered Ansar prison after 1982 amount to 150 thousands. Till now we still have 60 to 70 prisoners in Israeli prisons in addition to 260 prisoners in Al-Khyam prison inside occupied Lebanese territories. These prisoners have been living under miserable conditions, and the International Red Cross has been prevented from entering the prison. It is the responsibility of the government and the state to find a solution for this problem, including liberating occupied territories and freeing the prisoners, and putting pressure on Israil to carry out the UN resolution 425.

C-The Rural Society:

The aspects of distruction and prosperity are mixed in the rural society. The malfunctioning of the state regarding marketing some crops has lead to deterioration in the cultivated areas in particular, tobacco, wheat, and sugar beet, where the shielded

farming have grown but soon retreated as the Gulf demand decreased. The quota of cultivation does not exceed more than 10% of the local production according to congruent resources, where its quota from the declared work force does not exceed 8%. This situation is not accidental but has continued for decades and contributed in enhancing the centralisation of the working energy for the benefit of middle Lebanon (Beirut and Mount Lebanon) and to marginalize the peripheries. Yet, the country side has benefitted partly from the health field, many doctors returned and in particular the new graduates who are from the rural areas and who worked in the non-governmental and the public sectors. At the level of education, the severe deterioration of the level of performance in the official schools forced many parents to enroll their children in private schools. In fact, the opening of new branches of the Lebanese University has provided a better chance for getting high education. But, such execution is not considered more than a secondary factor of the required development factors as it created dreams of a better life for the new University graduates but which have pushed them to leave the rural areas to the city away from cultivation to other sectors (public job-commerce etc...)

If we look deeply at the locations of the rural areas in the priorities of the construction plan, we will see that, the quota of the internal and peripheral cultivation does not exceed a third 1/3 of the spendings at the first stage, and not moving to the internal development direction will enlarge the circle of attracting the rural population to the cities. The conditions of non-governmental social productive farming for the villages, and the conditions of transition to the contracted work with the market, are the basic principles for achieving the integrated self development in the rural areas, in addition to the technical studies required and the execution of projects and financing them. As to alternative development programmes in rural areas, it is necessary to perform balanced socio-economic developmental scenarios, that depend on internal finance and on non-governmental capacities under the auspices of concerned government bodies, which planned the development plan

to attract the private and the non-governmental qualified people in the agricultural, handicraft and educational field.

In the context of reactivating the role of the school and the teacher, it is important to change the formula of the public school and education, which has been coupled with losses and damages, to another cooperative formula. The help of the civil society, the administration and the government are all required in order to rehabilitate the school and the education process in the local development context. At the level of the contribution of the rural woman in the development process, it appears that, there is a relation between the industrialization of agriculture and handicrafts development, and developing the role of women. Yet, neglecting and ignoring the local agricultural industrialisation has encouraged the displacement and left a considerable number of women without work. Also women working in the agricultural field, who suffered from the production burden, due to the absence of men and youth, have practiced different kinds of pressure on the family in order to leave the agricultural life and live in the city or in the suburbs. The inflation and the rising of the production cost have led the capitalist farms to lower the portion and the wage of women's work, and pushed the family farms to exhaust its reserves against revenues which are often less than the minimum wage.

IV-2-2-The Second Groupe:

A- The woman:

The woman is subject to exclusion and neglect at different levels:

- The legislative discrimination against woman in the on-going rules.
- The values, the conventions, and the cultural and social traditions that limit woman's freedom and her role.
- The political discrimination, and in particular, the practical exclusion from the political leadership position and decision

making at all levels

- The economic discrimination as to reaching the productive resources and getting a job, kind, and level of wages, and the computation of the value of her economic contribution.
- The statistical discrimination where rarely the statistical statements concentrate on them.

The Lebanese women movement has attempted to treat this fact by focusing on two main terms: **First**, the legislative team that uses the pressure in order to cancel the unjust laws that neglect the women's right and make the authorities adopt that "women and men have equal rights." **Second**, the work level, based on the view that believes that woman's freedom starts when she becomes economically independent, and when she can enter productive jobs. Encouraging steps have been taken at this level, and it is important to mention that except for some personal status laws and tribal revenge and honor laws, the Lebanese legal texts are not considered to be the main source of discrimination against women. At the economic level the rate of women joining the work force has increased due to the deterioration in the living situations, immigration, displacement and widowhood; despite these facts we can not consider that the association of women to the productive work has been a symbol for improvement or equality in the society. The mechanisms that work at removing discriminations against women at the levels of legislation and economy are still ineffective due to socio-cultural factors which often operate in an opposite direction.

B- The Youth:

when we talk about youth in Lebanon, we talk about a group that represents 43,2% of the population (youth = under twenty years of age). This rate increases to 54% if we count the youth who are under twenty five. This big number of the Lebanese population suffer from the weakness of social integration at present, and probably in the future. The youth are absent from political life, and

have no right to elect their representatives in the government, this fact affects 216 thousand young men. They are also suffering from the economic crisis as they are more exposed to unemployment than other and, they have difficulties in getting a new residence that obliges them to delay the age of marriage. They are the category that was mostly affected by the deterioration of the education level and cultural background, which will weaken their ability to confront the contradicting aspects of the century.

IV-2-3- The Third Group:

A- The Handicapped:

The handicapped are the first amongst the weak groups. The opinions are varied concerning their numbers, the research sources, and the definition of a handicapped. They vary between a minimum number of 9627 handicapped according to the limited concept of the handicapped and a maximum of 103 thousands handicapped according to the broad concept. The issue of handicapped gained more importance from the government and the non-governmental institutions after the war, in 1993. A new law was issued to form the National Organisation for Handicapped and another plan has been put into effect to survey the handicapped in Lebanon. In regard to the relation with the handicapped the priority is still given to assure the basic services, health and physical care and assistance but there is a new direction that raises the necessity of rehabilitating the handicapped themselves in order to join the society. This effort has been the result of the cooperation of the non-governmental and governmental sectors through 31 institutions for handicapped, contracted with the Ministry of Social Affairs. Their services cover 3011 handicapped, where this was limited to 200 cases before the war, and this can give an idea about the important role that the state and the non-governmental organizations played at this level.

B- The Orphans and the Widows:

This aspect could only be measured using methods. With respect to the displaced families, a survey has been carried out by the general security forces and showed that the rate of widowhood reaches 14,7% of the displaced families that are included in the statistic census. The families that suffer from widowhood, orphanhood are more affected by the deterioration of the economy as they do not have a supporter (Husband or Wife). Widows are still regarded negatively in the society because they are considered weak. It is worth mentioning, that the care services for these groups of governmental and non-governmental institutions have greatly developed during the war and included in 1993 about 24154 persons who received services from 153 institutions, contracted with the Ministry of Social Affairs, among these 7799 orphans and the remaining are different social cases (widows widowers, divorced, children, aged, new born).

C- The Palestinian Refugees:

The UNRWA estimates the number of palestinians in Lebanon to be 325 thousands, where half of them live in camps. The palestinians are suffering from housing, social and health deterioration in the camps and also from the instable relationship with the Lebanese due to the interaction during and before the war. Although the palestinian issue is a separate one from the Lebanese issue, it is still included in this paper for their relationship with the surroundings. The logical solution is based on two main principles: the **first** principle confirming the absolute right concerning the return of the palestinians to their nation Palestine as a principle, which is an unchangeable element in any settlement in the region, the **second** principle is adopted during their temporary residence in Lebanon that separates the political sides from the humanitarian and social sides of their existence, and the necessity of protecting their civil rights. It is worth mentioning that the number of palestinian refugees in Lebanon represents 10% of the whole population and it is beyond

the ability of Lebanon to solve their developmental problems. The international institutions carry direct responsibilities to provide the requirements and the economic solutions for the problems of the palestinian refugee camps in Lebanon.

V-The Social Policy Directions:

V-1-The Bases:

Lebanon has adopted a liberal economic system, the role of the state is limited to form the legal and institutional frames, and to provide the required infrastructure for the economic development as well as some developmental and social interventions through a number of public institutions and ministries and in particular the Ministry of Social Affairs. Consequently, the plans to combat poverty, unemployment and raise the incomes, do not stand as separate existing plans but they are implied in the general form of the developmental and construction plans, which are based on priorities of ensuring the requirements of economic and developmental growth and consider the struggle against poverty and unemployment as a nature outcome of this development. The economic development is the key to the official social policy.

The targets of the Ten-Year Plan have included to double the per capita GDP (in real prices) during ten years, through developmental credits of US\$ 11,7 billion (in 1992 prices), distributed on 183 projects within 19 sectors, mainly covering the infrastructure. The plan expects Lebanon to achieve yearly average development rate equal to 9,3% in addition to an average investing expenditure reaching 31% of the local production during the ten years that are covered by the plan. This investment expenditure is expected to include in addition to government capital credits, investments from the private sector which are estimated according to the Council of Development and Reconstruction to represent 2/3 of the appropriations (credits) for the Ten-Year Plan which ranges between 20 to 25 billion dollars in ten years.

The directions of the construction policy have raised hot national debates, as to the priorities and the objectives of the policy and its suitability with the needs of the country and its abilities to adapt with the changes in the regional Arab surrounding due to the peace process, between the Arabs and Israel. the debates were about the social content of the construction plan and the harmony of the latter with the targets of minimizing the social and regional imbalances which in fact have existed before the war and grown latter because of it.

This clearly presents the issue of financing the construction activity, because the financial resources of the country are limited not only because of sixteen years of war with all its outcomes and damages but also due to unavailability of sufficient foreign financial support to construct the nation. This fact has pushed the state to use some forms of allocation as an available financial construction means in addition to achieve more administrative reforms with the cooperation of the specialized international institutions, which should achieve great influence in activating the public sector and reducing the cost of administering the construction plan.

V-2-The State Expenditure at the Social Field

The liberal trait of the economy policy did not hamper the government in spending a considerable part of its income at the social field. However, expenditure is classified into two categories: **First** the ordinary expenditure represented by the appropriations of the ministries, concerned with the social affairs in general-and which reaches about 11% of the whole amount in the budget project of 1995. The **Second**; an expenditure that aims at bringing about a form of social development that would occur through moving from the separated projects which cause effects and responses to immediate needs in putting programs or a bundle of projects to treat the extreme social issue resulting from war.

We can say that since 1990, after signing the Taef agreement,

a lot of indications-of the new approach- have been revealed at the legal and institutional levels. Although the elements of those instructions and requests haven't been accomplished completely, yet they map out the general frame which the new Lebanese constitution adopts. In the light of this constitution, a number of new ministries have been inaugurated, and the social welfare office has been changed into a ministry for Social Affairs. Jobs including different tasks of social affairs and social works in both developmental and adaptation aspect shave been given to the new ministry, to be performed throughout the 10 year plan. In this respect, it is obvious that social projects as education, vocational education, culture, superior education social affairs, and housing projects, form 27% of the plan of appropriation; where as 24% for socio-economic projects, such as public transportation, railway, water, sanitary draining, irrigation, solid waste, have been noticed. It's also clear that the rural countries will get a considerable share of the general expenditure on the construction projects, especially on those that are related to general services infrastructure utilities. At the health level, The plan approved to construct, equip, and rehabilitate 13 governmental hospitals in different countries in addition to many health centers. It is also expected to construct 50 new centers of the general social services in the most deprived regions as well as making specific programs for groups who suffer from special problems (handicapped-displaced..). A tendency towards developing the concept of the social work, from the caring service level to the developmental level, as well as to start coordinating among different ministries in the services of social work have been revealed, and the construction plan has dedicated 150 million dollars to the programs for social affairs of the ministry of Social Affairs for the years 1996-2005.

V-3- Cooperation Between Non-Governmental and Governmental sectors:

In spite of all the social plans, and their importance, there is a need still for extra efforts to reach the general concept of the whole

Social State Policy which links and integrates all the projects and sectorial programs, in a way that treats and faces strongly the problems of poverty, unemployment and social solidarity. Treating the growing social problems, those due to war and those existing before, can not come as a natural fruit of economic development, but this treatment must change the current order. Undoubtedly, the management of this issue is not limited to the official bodies and institutions only, but also the civil society and the non-governmental organizations are responsible as well. These organizations had a rich and varied experience during the years of the war and consequently created a network of direct relations with the different concerned groups in all regions and formed at that time the most effective social actions. We do not exaggerate if we say that the two sectors, governmental and non-governmental, are in need, more than any other time, to be united and integrated. The governmental sector is in a great need to be supported by the non-governmental sector and vice-versa, in order to achieve the relief works, the developmental works, and to prove the importance of its existence after the war. Based on the importance of integration, the work on reforming and developing the existing relation between the state and the non-governmental organizations have become one of the priorities.

الجمهورية اللبنانية

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

موجز التقرير الوطني

المقدم إلى

القيمة العالمية حول التنمية الاجتماعية

كوبنهاغن - آذار ١٩٩٥

مقدمة :

اقل من ٥ سنوات انقضت على توقف الاعمال العسكرية في لبنان وبدء مسيرة السلام والاستقرار فيه . وهذه السنوات القليلة شهدت جهودا كبيرة من جانب الدولة والمجتمع المدني لتثبيت السلم الاهلي ، واطلاق عجلة الاعمار والنهوض بالاقتصاد ، واعادة بناء الدولة ، وترميم نسيج البنية المجتمعية .

لقد اظهر لبنان ، في سنوات الحرب كما في سنوات السلم الاخيرة ، انه يزخر بطاقات اهلية ورسمية ، اجتماعية واقتصادية وقيمية ، مكنته من التكيف مع مختلف التطورات ومن انتاج الاستجابات الضرورية للحد من آثار الازمات المتعاقبة. فحيث اشتدت الضغوط لمحاصرة دور الدولة المركزية في سنوات الحرب ، نشط المجتمع المدني بمؤسساته الاهلية الكثيرة ، على قاعدة من التكافل و التضامن الاجتماعيين ، لسد الثغرات والاستجابة السريعة لحاجات المواطنين ، فوفر العديد من فرص التعليم و الرعاية الصحية والاجتماعية واعمال الاغاثة لعشرات الالوف من الاسر . وحين تراجعت عناصر الضغط تلك رأينا الدولة تعمل على استعادة دورها في كل الميادين ، منتقلة في اولوياتها من تثبيت الامن و الوفاق السياسي ، الى السعي لتحقيق الاعمار والنهوض بالاقتصاد و اعادة بناء الدولة ومرافقها .

ان لبنان يواجه اليوم تحديا مزدوجا ، وجهه الاول التعويض عن خسائر الحرب الطويلة واضرارها المادية والبشرية ، وجهه الثاني تهيئة البلاد لمواجهة تحدي السلم في المنطقة وبناء مرتكزات متينة لدور متجدد للبنان في محيطه الاقليمي . وفي مساره هذا يسعى لبنان الى توظيف كل امكاناته الرسمية والاهلية من اجل الاعداد لدخول العصر بثقة ، مع ما يقتضيه ذلك من تجاوز للمعوقات الناجمة عن السنوات الصعبة السابقة .

١ - أبرز النتائج الاقتصادية والاجتماعية للحرب :

لقد شكلت الليبرالية اللبنانية قبل الحرب حالة تقرب من النموذج بالنسبة لكثير من بلدان الجنوب، اذ كانت عميقة الارتباط بالاسواق الشمالية الغنية من جهة ، وبالاسواق العربية من جهة اخرى . وحقق لبنان بفضل هذا الموقع والدور مستوى من الازدهار سمح بتصنيفه في طليعة البلدان المتوسطة الدخل الفردي . الا ان هذا الوضع اختلف اليوم بسبب مفاعيل الحرب وآثارها . كما اختلف كذلك بسبب ضغط بعض الاشتراطات الدولية غير المنصفة التي تعيق مساعدة لبنان في الاعمار وفي تحرير اراضي المحتلة ، حيث يبرز -على سبيل المثال - ان نصيب الفرد في لبنان من المساعدات والقروض الاجنبية خلال السنوات الخمس المنصرمة لم يتجاوز ١٠ في المئة من نصيب الفرد من هذه المساعدات في اسرائيل .

لقد خلفت الحرب المتמادية التي كان لبنان مسرحاً لها خلال الأعوام ١٩٧٥-١٩٩٠ ، خسائر ضخمة في الدخل وفي رأس المال وكذلك في الموارد البشرية . وفي حين كان لبنان يتهيأ في العشرية التي سبقت الحرب ، للانتقال الى طور متقدم نسبياً على طريق النمو الاقتصادي - من خلال تسجيله معدل نمو اقتصادي وسطي ناهز الستة في المئة سنوياً بالأسعار الثابتة خلال الفترة ١٩٦٤/١٩٧٤ - جاءت الحرب لتضع حدا لهذا النمو ولتغرق البلاد في دوامة التراجع والتقهقر الاقتصادي والاجتماعيين . ولئن تعددت المؤشرات الاحصائية المعبرة عن هذا التقهقر، الا أن أبغ هذه المؤشرات وأكثرها دلالة يتمثل في ما تضمنه "مشروع الخطة العشرية" من تأكيد - في مقدمته - على أن الناتج المحلي للفرد في لبنان عام ١٩٩٢ قد انخفض الى نحو

٤٠ في المئة مما كان يجب أن يكون عليه لو لم تقع الحرب.

و في ما يتجاوز المؤشرات الكمية المعبرة عن حجم الأضرار ، شهد لبنان خلال سنوات الحرب ، تحولات نوعية في بنيته الاقتصادية - الاجتماعية . فقد تدهورت أوضاع شبكات البنى التحتية في البلاد و وصل هذا التدهور ، في حالات كثيرة ، الى حدود الانهيار . و لم يقتصر هذا التردّي على قطاع المرافق العامة ذات الطابع الانشائي و خدمات التعليم الرسمي و المستشفيات الحكومية و النقل ، بل عطلت الحرب ، الى حد كبير ، ادوار الوساطة المالية و التجارية و الخدماتية التي كان لبنان قد اضطلع بها ، بأشكال و درجات متفاوتة ، بين الداخل العربي و السوق العالمية ، و التي كان لها النصيب الأكبر في تحقيق ما سمي ذات يوم بـ " المعجزة اللبنانية " . بيد أن تراجع هذا الدور الوسيط لم يكن من فعل الحرب الداخلية فقط بل كان ايضا من فعل التحولات العميقة التي استجذت خلال العقدين المنصرمين في اوضاع المحيط الاقتصادي العربي و في تقسيم العمل فيه و في شبكة العلاقات الاقتصادية المباشرة التي نسجها مع السوق العالمية . كما أدت الحرب الى اهتزاز ركائز قطاع الخدمات ، حيث تراجعت ، فروع طليعية عدة في هذا القطاع ، من بينها خدمات الترانزيت و التجارة المثلثة و السياحة و الاصطياف و النقل (الخارجي) . و تقلص ، نتيجة ذلك كله ، دور لبنان كسوق تجارية و مالية ، بينما تعززت ملامح أسواق بديلة في غير عاصمة من عواصم المنطقة .

وانعكست الحرب ايضا على قطاعات الانتاج لا سيما الزراعة و الصناعة ، حيث تراجع ، نمو التوظيفات الرأسمالية فيها ، و حجم الانتاج ، و افتقدت الى سياسات حكومية مناسبة . ووسط عمليات الفرز التي رافقت الحرب ، اضطرت فروع من الصناعة و لا سيما المؤسسات الصغيرة و المتوسطة ، الى اعادة التوضع الجغرافي و القطاعي ، و انطوى ذلك على تكاليف كبيرة . أما الزراعة فقد عانت من صعوبات اضافية بسبب تشرذم الأسواق و انهيار الحماية الجمركية و تعاظم الهجرات القسرية و زحف الباطون ... و غير ذلك من عوامل . و طاولت الحرب كذلك الموارد البشرية في الصميم ، مع الإشارة الى ان هذه الموارد هي التي كانت في ما مضى تعطي لبنان ميزته النسبية الأساسية حيال بلدان المنطقة . و تراجع مستوى التعليم و الاعداد المهني ، خصوصا في شقه الرسمي ، و عصفت الحجرات الداخلية و الخارجية بالسكان و بالقوى العاملة ، و طرأت تغييرات عميقة في بنية القوى العاملة في القطاعين العام و الخاص ، و تعقدت الآليات

الناظمة للتشغيل و سوق العمل ، كما سنرى لاحقا . و ادت الحرب من جهة اخرى الى تفتيت القطاع العام و انهيار الواردات المالية الحكومية ، و ذلك في وقت اتجهت فيه النفقات العامة نحو الارتفاع الحثيث . و قد نتج عن هذا الوضع بروز مشكلة العجز المالي و الدين العام الداخلي على نطاق واسع ، و ذلك للمرة الاولى منذ استقلال البلاد عام ١٩٤٣ حيث قارب اجمالي الدين العام الصافي ، الداخلي و الخارجي ، نحو ٥ مليارات دولار في نهاية عام ١٩٩٤ بحسب المعلومات الصادرة عن مصرف لبنان . كذلك تمخضت الحرب عن انهيار مريع في سعر صرف العملة الوطنية و عن ارتفاع قياسي في معدلات التضخم ، مما ادى الى بروز اختلالات عميقة في التوازنات الماكرو-اقتصادية و في آليات توزيع الدخل في البلد . و على الصعيد الاجتماعي افضت الحرب الى تغييرات شاملة و عميقة في بنية المجتمع . و أبرز عناوين هذه التغييرات ، انفصام العلاقة بين الدخل و تكاليف المعيشة و ضمور الطبقة الوسطى وازدياد مظاهر الفقر و التمييز الاجتماعي . و اكثر الانعكاسات حدة كانت تلك التي طاولت مجتمع الاجراء و السكان الريفيين اضافة الى فئات محددة من المجتمع كانت هدفا مباشرا لاضرار الحرب ، كالمهجرين و المعاقين و المصابين و الاسر التي فقدت معيّلها ، ناهيك عن فئات واسعة من الشباب الذين عرضتهم الحرب للانحرافات و الموبقات .

و يعالج هذا التقرير ابرز ما استجد من ظاهرات اجتماعية في العقدين المنصرمين ، مع تركيز خاص على المواضيع المدرجة على جدول اعمال قمة كوبنهاغن و التي تتناول قضايا الفقر و التشغيل و التمييز الاجتماعي .

٢- ظاهرة الفقر في لبنان :

يتحدد الفقر ، في تعريفه المباشر ، بكونه تعبيراً عن القصور عن تلبية الحاجات الاساسية من غذاء و لباس و سكن وتعليم و رعاية صحية ... الخ . و غالباً ما يتجسد هذا القصور في وجود حالة من الانخفاض المتماضي في الدخل . و هذا ما يجعل الادبيات الاكثر تداولاً حول مسألة الفقر في محيط معين تنطلق من مدى توفر البنى التحتية الاساسية و خدمات المرافق العامة في هذا المحيط من جهة و مدى ارتفاع او انخفاض مستوى المداخل السائد فيه بالمقارنة مع كلفة المعيشة من جهة اخرى . و لئن كان هذا التعريف ، للوهلة الاولى ، واضحاً ومبسّطاً ، الا أن الغوص في مكنوناته سرعان ما يصطدم بصعوبات منهجية و تحليلية . فظاهرة الفقر واحدة من الظواهر البالغة التعقيد التي لا يمكن تناولها بمقاربات ساكنة . و تبرز الصعوبات بشكل خاص ، لدى محاولة التمييز بين المحددات الكامنة وراءها و النتائج المتولدة عنها ، حيث غالباً ما تتداخل هذه المحددات و النتائج .

٢-١- في تحديد الفئات الفقيرة :

لقد طالت انعكاسات الحرب المتماضية ، مجمل عناصر التركيبة الاجتماعية في البلاد . بيد أن اثارها النسبية كانت اشد بالنسبة لعنصرين اساسيين من عناصر هذه التركيبة . اولهما الفئات ذات الدخل المحدود ، و لا سيما الاجراء و افراد الطبقة الوسطى السابقة التي كانت المكون الرئيسي للمجتمع في مرحلة ما قبل الحرب . و ثانيهما المجتمع الريفي ، لا سيما صغار المزارعين و متوسطيهم . و يفرد التقرير فقرات لاحقة للفئات التي تعرضت لاضرار

الحرب المباشرة كالمهجرين و المعاقين و الارامل و الشباب ...

ان العاملين بأجر في لبنان يشكلون ما بين ٥٥ و ٦٠ في المئة من القوى العاملة في الوقت الحاضر . و تجمع الدراسات المتاحة على ان القوة الشرائية للأجور قد تقلصت بشكل حاد خلال سنوات الحرب ، تحت وطأة الاثر المزدوج للتضخم و الانهيار النقدي . و يفيد بعض الدراسات بأن نسبة الانخفاض قد لامست الثلثين عموماً خلال الفترة ١٩٨٤-١٩٩٢ مع انحسار الفروقات النسبية القائمة بين شرائح الأجور المختلفة بسبب واقع السياسة المعتمدة لتصحيح الأجور . و ما يزيد اللوحة تعقيداً ان التقديرات الاجتماعية قد تعرضت خلال السنوات المنصرمة لنفس المفاعيل التي طاولت الأجور . فقد تعاظم عدد المكتومين و تراجع متوسط نصيب المستفيد الواحد من التقديرات الصحية الى النصف تقريباً بين عام ١٩٧٤ و عام ١٩٩٢ و ينطبق هذا التراجع ايضاً على القيمة الحقيقية للتعويضات العائلية بالرغم من زيادة الحد الأقصى لهذه الاخيرة من ٣٤٪ الى ٧٥٪ من الحد الأدنى للأجور . أما فرع نهاية الخدمة فان ازمتة تبدو أكثر حدة و تعقيداً واحداً ابرز نقاط ضعفه انه عديم القدرة على مواجهة آثار التضخم . و قد انخفضت القيمة الوسطية لتعويضات الاجير الواحد من نحو ١٦,٦ ألف دولار عام ١٩٨٢ الى نحو ٤,٧ ألف دولار ١٩٩١.

أما المجتمع الريفي في لبنان ، فقد عانى منذ ما قبل تفجر الحرب عام ١٩٧٥ ، من مشكلات بالغة التعقيد ، بحسب ما كانت اظهرته الدراسات العديدة التي نفذت في الستينات ، لا سيما دراسة بعثة " ايرفد " . و عكس التراجع التدريجي في حصة الزراعة من الناتج المحلي والقوى العاملة وكذلك من الصادرات ، خلال العقدين المنصرمين ، حالة التردّي العام الذي عصف بهذا القطاع . وقد انعكس هذا التردّي العام على مختلف فئات المزارعين ، ولكن مفاعيله كانت اشد نسبياً على صغار المزارعين ، لا سيما أولئك الذي يملكون ، او يستثمرون ، حيازات تقل مساحتها عن العشرة دونمات . ويستفاد من بعض الدراسات غير الرسمية أن الدخل الزراعي الصافي الشهري لـ " وحدة العمل البشري " (Unité de travail humain U.T.H.) - في الحيازات التي تقل مساحتها عن ١٠ دونمات - لم يتجاوز الحد الأدنى للأجور عام ١٩٩٣ ، الا في ثلاث مناطق زراعية من أصل ١١ منطقة زراعية في البلاد . ولو أضيفت الى الدخل الزراعي العائلي الصافي ، مصادر الدخل الأخرى المحققة خارج اطار الحيازة الزراعية ، فان اجمالي الدخل

الوسطي " لوحدة العمل البشري " (U.T.H.) لا يتجاوز ، بالنسبة لهذه الفئات من المزارعين ، ٨ مرة الحد الأدنى للأجور ، مما لا يفي بالحد الأدنى من موجبات المعيشة .

٢-٢- في تحديد خط الفقر ونسبة الفقراء :

بين ادوات القياس الاكثر شيوعاً لظاهرة الفقر - لا سيما في ادبيات البنك الدولي والمنظمات الدولية الاخرى - يبرز مفهوم " خط الفقر " (Ligne de pauvreté) الذي يتحدد بطريقتين : الاولى : تحتسب خط الفقر المطلق (او الخط الاعلى للفقر) الذي يعبر عن مستوى الدخل (او الاتفاق) اللازم للفرد أو الأسرة ، للوفاء بحد أدنى من الغذاء والضرورات المعيشية الاخرى ، كالسكن والملبس والتعليم والنقل والصحة ... اما الثانية : فتحتسب خط الفقر المدقع (او الخط الأدنى للفقر) الذي يقتصر فقط على ما يحتاج اليه الفرد او الأسرة من دخل (او اتفاق) لتلبية حد أدنى مقبول من احتياجات الغذاء .

ان تفاقم التضخم في النصف الثاني من الثمانينات شجع قيام محاولات لقياس حجم الفقر في لبنان وانطلقت هذه المحاولات من مفهوم " وجبات الغذاء الأقل كلفة " (Least Cost Diets) . بحسب فئات العمر والجنس وقامت بتسعير تلك الوجبات ، مما اتاح تقدير خط الفقر المدقع . ثم أضافت الى هذا الاخير النفقات غير الغذائية ، مما سمح بالوصول الى خط الفقر المطلق . وقد تبين بالاستناد الى هذه المحاولات أن خطي الفقر المدقع والمطلق لأسرة من خمس أفراد يراوحان حول ٣٠٠ دولار أميركي للأول وما يزيد عن ٦٠٠ دولار أميركي للثاني . واذ لا توجد معطيات احصائية موثوقة حول مداخيل الاسر في لبنان ، فانه يصعب التثبت بشكل دقيق من حجم انتشار الفقر في لبنان . بيد انه يستنتج من بعض الدراسات الخاصة ان ٧,٥ ٪ من مجموع الأسر اللبنانية تعيش تحت خط الفقر المدقع و ان اكثر من ٢٨ ٪ تعيش تحت خط الفقر المطلق . ويبرز الفقر المطلق بقوة اكبر بين العاملين في الصناعة و الادارة العامة وخدمات اخرى ، في حين انه اقل بروزاً بين العاملين في القطاع التجاري .

٢-٣- نحو وضع معالجات لقضايا الفقر في لبنان :

ان وضع المعالجات المناسبة للتخفيف من الفقر في لبنان يجب أن يبدأ بعملية اعادة نظر

في مفهوم التنمية السائد ومركزاته. فالتنمية المستندة فقط الى رأس المال المالي و رأس المال التجهيزي و الانشائي ليست كافية وحدها لتحقيق اهداف المجتمع في التقدم الاقتصادي والعدالة الاجتماعية. هذا ما اظهرته على الاقل تجربة العديد من البلدان الصناعية والحديثة التصنيع. وهذا ايضا ما اكدته تجربة لبنان خلال مرحلة ما قبل الحرب عندما تحققت معدلات نمو اقتصادي مرتفعة نسبيا دون أن ينجم عن ذلك النمو توفير الحلول المناسبة للمشكلة الاجتماعية. ويقودنا ذلك الى القول ان التنمية لا تتحقق بقرارات و آليات وسياسات اقتصادية بحتة، بل هي اذ تبدأ مع الناس فانها لا يمكن ان تتحول الى تنمية مستدامة الا بمشاركة هؤلاء، وهذه المشاركة هي شرط لاستمرار هذه التنمية. ان التخفيف من الفقر من الناحية العملية يجب ان يبدأ بتحديد من هم الفقراء وما هي خصائصهم وماذا يميزهم عن غير الفقراء، وذلك بالاستناد الى قاعدة احصائية شاملة حول المجموعات والفئات المعنية بهذه الظاهرة. ويصار بعد ذلك الى وضع اولويات واهداف وسياسات وبرامج عمل محددة، وضمن آفاق زمنية مبرمجة، مع ما يقتضيه ذلك من ضرورة وجود آليات رقابة وتقييم للتثبت من مدى صحة تنفيذ تلك السياسات ومدى تأثيرها الفعلي الايجابي لجهة تحسين اوضاع الفقراء في لبنان... مع الاشارة الى أن مهمة تحقيق هذه الورشة لا يفترض ان تكون محصورة في القطاع العام فقط بل يشارك فيها القطاع الاهلي و القطاع الخاص على حد سواء تحقيقا لمبدأ التضامن والتكافل الاجتماعيين. وتسهيلا لتحقيق مثل هذا التوجه ينبغي تشجيع الفئات المعرضة للفقر على التجمع في اطر وجمعيات ومؤسسات اهلية قائمة، او يفترض قيامها، بحيث تتمكن هذه الفئات من التعبير المباشر والصادق عن مصالحها الملحة وتشارك في عملية اخذ القرار في كل ما يعينها من مسائل مع تركيز خاص على الفئات الاكثر عرضة للتهميش كالمرأة عموما والمرأة الريفية بشكل خاص والمعاقين والمهجرين والارامل والمسنين والايام والمقاعد والمعتقلين عن العمل.

٣- قضايا التشغيل والبطالة في لبنان:

التشغيل هو حاجة ماسة للانسان على غير صعيد. فهو في الاساس المصدر الاهم لدخل الانسان ثم انه العامل المحدد والناظم لتوازنه واستقراره المادي والمعنوي. وتطرح قضايا التشغيل في لبنان، كما في غيره من البلدان النامية، مسائل نظرية ومنهجية خاصة ومعقدة، ذلك أن آليات اسواق العمل في هذه البلدان لا تتلاءم بشكل عام مع الاطر النظرية التي انتجتها البلدان الصناعية الغربية في معرض تفسيرها لقضايا التشغيل. فالظواهرات الملازمة لاسواق العمل في البلدان النامية -وبينها لبنان- يصعب في كثير من الاحيان تفسيرها انطلاقا مما توصلت اليه الادبيات الاقتصادية الغربية في تعاملها مع قضايا التشغيل. فبنيات اسواق العمل في البلدان النامية تتميز بقدر كبير من الخصوصية بدءا من تباين مراحل النمو في هذه البلدان بالمقارنة مع البلدان الصناعية، ومرورا بالتفاوت الحاد في الجوانب المؤسسية الناطمة لاسواق العمل في هذه البلدان وتلك، وانتهاء بضخامة الدور الذي تلعبه العوامل غير الاقتصادية في اسواق عمل البلدان النامية، والذي يعزز تجزئة هذه الاسواق وطغيان النشاطات المستترة في جزء اساسي منها. وفي لبنان لعبت الاعتبارات العائلية والمناطقية والطائفية دورا مهما في صياغة ملامح سوق العمل وتحديد حجم التشغيل وهايكله ونسق عائداته ومستوى حراكه وخصائص ظاهرات البطالة الملازمة له. ثم جاءت الحرب لتضفي المزيد من التعقيدات في هذا الاطار. لقد انعكست الحرب اللبنانية تراجعاً واضحاً في معدلات نمو عدد المقيمين في البلاد، بفعل تضافر عوامل عدة اهمها الارتفاع في معدلات الهجرة الى الخارج و الانخفاض في معدل الولادات اضافة الى ارتفاع الوفيات الناجمة عن الحرب. واذ يستحيل، في ظل المعطيات الاحصائية المتاحة، تكميم الاثر المستقل لتغيير كل من معدلات الهجرة والوفيات والولادات على عدد المقيمين، الا انه يمكن في المقابل

تقدير المحصلة العامة لهذه الآثار مجتمعة، حيث يتبين بحسب الدراسات المتاحة ان "الفجوة السكانية" المحققة خلال السنوات ١٩٧٥-١٩٩٠ تتراوح بين ٤٥٠ ألف و ٧٥٠ ألف نسمة بحسب الفرضيات المختلفة.

٣-١- تطور حجم القوى العاملة:

لقد أدت الحرب الى بروز اتجاهات متفاوتة واحيانا متناقضة في تطور حجم التشغيل في البلاد. ففي المرحلة الاولى من الحرب، وبخاصة خلال النصف الثاني من السبعينات، اتجهت القوى العاملة نحو الانخفاض، بسبب الدمار واعادة التوضع المفاجئة في الانشطة الاقتصادية، وكذلك بسبب تعاظم تيار "الهجرة الى النفط" خلال الفترة التي اعقبت صدمة اسعار النفط الاولى عام ١٩٧٣/١٩٧٤. ثم ما لبثت القوى العاملة ان عادت الى الارتفاع بدءا من مطلع الثمانينات، وبخاصة بعد عام ١٩٨٤، حيث يعتقد ان استفحال الازمة المعيشية، المترامن مع بروز ظاهرة التضخم الفائق (Hyper inflation) وانهيار العملة الوطنية، قد دفع الكثير من اللبنانيين الذين كانوا في سن العمل ولا يعملون، الى الالتحاق بسوق العمل تدعيما لمصادر دخل عائلية كانت تتجه بشكل تدريجي نحو الذوبان. كذلك ساهم التسرب المدرسي المتزايد في تعزيز عرض العمل (Offre de Travail). ففي ظروف لبنان الخاصة اتت زيادة عرض العمل كرد على انهيار المداخيل ولاسيما الاجور، وذلك خلافا لما نقول به النظرية الكلاسيكية من ان عرض العمل هو في العادة دالة طردية (fonction croissante) لمستويات الاجور الفعلية. ولعل هذا ما يفسر الارتفاع الكبير نسبيا الذي سجل في حجم القوى العاملة-بمن في ذلك من المتعطلين عن العمل- التي زادت بنسبة ٥٤,٤٪ بين عام ١٩٧٠ وعام ١٩٨٧ في مقابل زيادة عدد المقيمين بلغت نسبتها ٣,٥ ٪ فقط. وتجدر الاشارة الى ان اسقاط هذه الاتجاهات على الفترة الممتدة بين عام ١٩٨٧ وعام ١٩٩٤، يجعل اجمالي عدد العاملين عام ١٩٩٤، بمن فيهم المتعطلين عن العمل، في حدود المليون الى مليون ومئة ألف شخص.

٣-٢- تطور خصائص القوى العاملة:

شهدت تركيبة القوى العاملة خلال العقدين المنصرمين تغييرات عميقة في خصائصها،

بحسب ما تظهره نتائج الدراسات المتاحة. فمن جهة اولى سجل "معدل النشاط الاقتصادي" زيادة كبيرة مع الملاحظة بأن هذا الارتفاع كان أشد وضوحا عند الذكور مما عند الاناث. وربما ذلك عائد الى النقص في التصريح عن عمل النساء، خصوصا في المناطق الريفية حيث تسود اشكال متنوعة من العمل العائلي. وقد ساهم تغير التركيبة العمرية للسكان في زيادة المعدل للنشاط الاقتصادي، ذلك ان نسبة الذين هم في سن العمل (١٥-٦٤) من مجموع السكان بلغت عام ١٩٨٧ نحو ٦١,٢٪ مقابل ٤٩,٧٪ فقط عام ١٩٧٠. ومن جهة اخرى اقترنت سنوات الحرب، بتعديلات أساسية في التوزيع المناطقي للعاملين، اهمها التراجع الحاد في حصة العاصمة (بيروت الادارية) من اجمالي العاملين، وارتفاع ملحوظ وان متفاوت في حصص المحافظات الأخرى كافة. بيد أن هذه التطورات لم تستقر بشكل نهائي، اذ سجلت نهاية الحرب عودة الدور الاستقطابي للعاصمة وضواحيها، لاعتبارات اقتصادية. وقد استمرت تبعا لذلك مشكلة التفاوت بين المناطق، قائمة. ومن جهة ثالثة، وبالرغم مما خلفته الحرب من اضرار في رأس المال والدخل، سجل مستوى التحصيل العلمي للقوى العاملة تحسنا ملحوظا في العقدين المنصرمين، حيث تراجعت نسبة الامية بين العاملين من ٢٩,٤٪ عام ١٩٧٠ الى ١٢,٤٪ عام ١٩٨٧، في حين ارتفعت تباعا نسبة الحائزين على الشهادات الابتدائية والتكميلية والثانوية والجامعية. ويلاحظ، بالنسبة للعاملين الحائزين على شهادات جامعية انهم باتوا يشكلون نحو ١٤,٨٪ في مجموع العاملين عام ١٩٨٧ بالمقارنة مع ٤,٣٪ عام ١٩٧٠. بيد أن هذا التحسن الواضح يجب أن لا يحجب النظر عن تدهور المستوى النوعي للتعليم بصورة عامة في تلك الفترة، خصوصا التعليم الرسمي وبعض فروع التعليم الخاص.

٣-٣- الهجرات الداخلية والخارجية وأثرها على موضوع التشغيل:

تميزت سوق العمل خلال العقدين المنصرمين بتيارات كثيفة من الهجرات الداخلية والخارجية التي خلفت بصمات واضحة في خصائص سوق العمل والآليات الناعمة له. وبداية يجب التأكيد على أن ظاهرة النزوح الداخلي، مع ما تعبر عنه من اختلالات اقتصادية واجتماعية، ليست جديدة. فقد كانت هذه الظاهرة قد طالت قبل تفجر الحرب وبالتحديد بين عام ١٩٥٠ وعام ١٩٧٥- نحو ربع اجمالي المقيمين في البلاد آنذاك. وباستثناء النزوح الذي

فرضته الاعتداءات الاسرائيلية على سكان المناطق الجنوبية ارتدت ظاهرة النزوح الداخلية آنذاك طابع الهجرة الطوعية المرتبطة باعتبارات اقتصادية وبتفاوت مستوى الدخل بين المدن والارياف. أما بعد تفجر الحرب اللبنانية عام ١٩٧٥، فإن التحركات السكانية الداخلية اتخذت طابعاً قسرياً عنيفاً، وطاولت نحو ٨٠٠ ألف نسمة خلال السنوات ١٩٧٥-١٩٩١. وتظهر الدراسات المتاحة أن معدل النشاط الاقتصادي في صفوف المهجرين قد مال نحو الانخفاض، بالمقارنة مع معدل النشاط على الصعيد الوطني، وأن جمهور المهجرين قد تعرض لظاهرة البطالة بقوة أكبر بالمقارنة مع الفئات الأخرى من العاملين. كذلك سجل بعض الانخفاض في المستوى التعليمي للعاملين المهجرين. وقد واجهت فئات المهجرين صعوبات كبيرة في الانخراط، مجدداً، في سوق العمل، واضطرت إلى تغيير مجالات عملها والتكيف مع الأوضاع السائدة في مناطق الاستقبال.

أما الهجرة إلى الخارج، فمن التعارف عليه أنها قد شكلت سمة ملازمة للتركيب الاقتصادي وسوق العمل في لبنان، وإن تفاوت، بحسب الفترات، حجم ونوعية العوامل المحلية "الطاردة" والعوامل الخارجية "الجاذبة" لتيارات الهجرة. ففي الفترة التي سبقت الحرب بلغ معدل الهجرة في السنة نحو نصف في المئة غالبيتهم من الذكور، ومن ذوي الأعمار المعنية بسن العمل حيث شكل البحث عن العمل السبب الأول لقرار الهجرة. وقد تعاضمت تيارات الهجرة إلى الخارج خلال سنوات الحرب لأسباب إضافية ترتبط بهذه الحرب من جهة وبالفورة النفطية التي شهدتها دول الخليج العربي، على الأقل حتى أوائل الثمانينات، من جهة ثانية. وقد تواصلت حركة الهجرة على امتداد الثمانينات واتجهت في قسم مهم منها نحو بلدان غير عربية، مرتدية بشكل تدريجي سمة الهجرة البعيدة وشبه الدائمة. وتقدر بعض الدراسات الخاصة إجمالي الرصيد الصافي للهجرات الخارجية خلال الفترة ١٩٧٥-١٩٩١ بنحو ٥٠٠ إلى ٥٥٠ ألف نسمة، أي ما يمثل نحو ١٦ إلى ١٧ ٪ من مجموع عدد المقيمين في لبنان عام ١٩٩١. وتزيد النسبة عن هذا المستوى المقدر فيما لو أخذ في الاعتبار رصيد الهجرات الخارجية السابقة على الحرب. وقد انعكست هجرة اللبنانيين الكثيفة إلى الخارج على عرض العمالة في البلاد، حيث أن نسبة العاملين بين المهاجرين تجاوزت بصورة واضحة نسبة العاملين بين السكان المقيمين. وإذا كانت هذه الهجرة قد شكلت صمام أمان للنظام الاقتصادي والاجتماعي اللبناني على امتداد سنوات

الحرب، إلا أن آثار الهجرة لم تقتصر على الإيجابيات، إذ تمخضت عنها سلبيات عدة أهمها انخفاض، ولو مؤقت، في مردودية توظيفات رأس المال البشري، وخسارة جزء أساسي من الكوادر والملاكات المؤهلة والمدرّبة.

٣-٤- تطور معدلات البطالة:

كان من الطبيعي أن تؤدي الحرب إلى ارتفاع معدل البطالة في البلاد. وبحسب التقديرات الأكثر واقعية يراوح هذا المعدل ما بين ١٢ و ١٤ ٪ في الوقت الحاضر، بالمقارنة مع ٨,١ ٪ عام ١٩٧٠. وفي التعاطي مع موضوع البطالة ينبغي لحظ العوامل والاعتبارات الأساسية التالية: أ- أن هجرة اللبنانيين إلى الخارج قد حالت دون تفاقم البطالة، مع التذكير بأن تلك الهجرة قد طاولت نحو ١٨٠ ألف إلى ٢٠٠ ألف ناشط اقتصادياً خلال الفترة ١٩٧٥-١٩٩١.

ب- أن فرص العمل التي ضاعت بسبب الحرب والدمار الذي أصاب المؤسسات قد تم التعويض عنها، جزئياً، عبر فرص العمل الجديدة التي وفرتها عملية تفريغ المؤسسات وإعادة انتشار السكان بين المحافظات المختلفة.

ج- أن الازدياد المثير في حجم "الاقتصاد الموازي" (*economie souterraine*) خلال سنوات الحرب والانتشار الواسع للنشاطات الاقتصادية الهامشية والبسيطة في المجالين المدني والريفي، قد ساهما هما أيضاً في الحد من البطالة، وإن كانا قد طرحا على بساط البحث، مسألة أكثر تعقيداً هي مسألة البطالة المقنعة.

د- أن استمرار النمو -وإن البطيء- في عدد العاملين في القطاع العام، لا سيما المتعاقدين منهم والمياومين، إضافة إلى عديد الجيش وقوى الأمن الداخلي، قد ساهم هو أيضاً في امتصاص جزء من ظاهرة البطالة.

إن مكافحة البطالة ينبغي أن تشكل إحدى استهدافات عملية التنمية الاجتماعية. ولكن ذلك يجب أن لا يحجب النظر عن أن المشكلة الأشد تأثيراً في الأوضاع الاجتماعية للسكان، تبقى متمثلة في المستوى المنخفض للمداخل عموماً. وإذا كانت المفاضلة بين مكافحة البطالة من جهة وحماية الدخل أو تحسينه من جهة ثانية، تصح في البلدان الصناعية، فإنها تبدو شبه مستحيلة في لبنان حيث ينبغي العمل في آن واحد على مكافحة البطالة وزيادة المداخل.

٣-٥- المشكلات الاخرى القائمة في سوق العمل:

ان المشكلات والعراقيل التي تعترض انتظام التشغيل وسوق العمل، تتوزع على طائفة واسعة من العناوين التفصيلية. فهناك أولا صعوبة انخراط طالبي العمل لأول مرة في سوق العمل. وهناك ثانيا استغراق قسم كبير من العاملين مدة طويلة في تهيئة انفسهم للعمل دون أن تمكنهم تلك التهيئة فعلا من تحديد نوع المهنة التي يرغبون في الانخراط فيها. وهناك ثالثا بقاء العمال الشباب، بعد طول تعطل، في وظائف لا تلائم تطلعاتهم ولا تتناسب مع مستوى تحصيلهم العلمي أو مع طبيعة تخصصاتهم. وهناك رابعا عدم قدة غالبية العاملين -وكذلك المؤسسات- على مواجهة التغييرات التقنية أو الاقتصادية التي تنشأ في محيط عملهم، وهناك خامسا ما يواجهه جزء من العمالة الموصوفة من مشكلات حيث يحتل مواقع عمل لا تستوجب في كثير من الاحيان مستوى التحصيل العلمي المحقق من جانبهم. وهناك قبل هذا كله مشكلة البطالة المقنعة التي تكاد توازي، بل تتجاوز من حيث تأثيراتها وابعادها، مشكلة البطالة الصريحة. والمشكلة في هذه البطالة المقنعة ان المشمولين بها ليسوا مهياين كي ينخرطوا في اعمال منتجة أخرى في المدى القصير، مما يطرح مهمات كبيرة على الدولة وعلى القطاعين الخاص والاهلي للعمل على اعادة تأهيل هذه الموارد البشرية الكامنة. ولا بد من الإشارة اخيرا الى ما يربته استمرار تدفق العمالة الاجنبية الى لبنان من تعقيدات اضافية تساهم في زيادة حدة البطالة وفي تعزيز التحويلات المالية المعاكسة من لبنان الى الخارج، مع الإشارة الى أن هذه المسألة باتت مطروحة بشكل حاد وبات من الواجب توفير الحلول الملائمة لها.

٣-٦- المعالجات المطلوبة لمكافحة البطالة:

ان مكافحة البطالة تتطلب تعزيز فرص التنمية الاقتصادية المتوازنة -بحسب ما نص عليه اتفاق الطائف- وتنويع بنية الاقتصاد الوطني، والحد من الاختلالات المكانية وتوزيعا افضل لمرافق البنى التحتية بين هذه المناطق. كما تتطلب الاسراع في تصفية ما خلفته الحرب من تشردم وانقسام في سوق العمل ومن عوائق سياسية ووظائفية امام حراك القوى العاملة وشفافية الاداء في هذه السوق. وتبرز بشكل خاص في اطار مكافحة البطالة اهمية ربط النظام التعليمي بحاجات سوق العمل من خلال توجيه نسبة متزايدة من الطلاب نحو مجالات التعليم والتدريب

المهنيين، بما في ذلك تشجيع التدريب داخل المنشآت العامة ومؤسسات القطاع الخاص. وتبرز هذه المهمات بصورة اكثر حدة بالنسبة للطلاب المنخرطين في التعليم الرسمي، الذي يطال اكثر من غيره الفئات الاجتماعية المعرضة. وقد وعت الدولة، مع انتهاء الحرب، حجم المشكلات المطروحة في مجال التشغيل وبدأت تخطط لمعالجتها. وفي محاولة لردم الهوة بين نظام التعليم واحتياجات سوق العمل وتعزيز التعليم الرسمي ورفع مستواه، اقرت الدولة مؤخرا خطة للنهوض التربوي، وتم تخصيص الاعتمادات اللازمة لها، مع الإشارة الى ان القطاع التربوي قد خصص بقدر كبير من الاولوية في الخطة العشرية. ويجري تركيز جهود كبيرة على تطوير التعليم المهني، اضافة الى اعادة تشييد الجامعة اللبنانية في اطار مجمع مركزي واحد، مع تعزيز الكليات التطبيقية فيها. كما يجري العمل على اعادة تأهيل الموارد البشرية الموظفة في قطاع التعليم الرسمي، لاسيما ما يتعلق بها بدور المعلمين. وأقرت الدولة على صعيد آخر وضع دراسة جديدة حول السكان واخرى حول القوى العاملة في لبنان وقد بدأ تنفيذها مما سوف يساعد على تحديد الاولويات والسياسات والاهداف التي يفترض ان تعتمدها وزارة العمل بهدف تحسين اداء سوق العمل وتعزيز التوافق والانسجام بين العرض والطلب على العمل وترشيد سياسة الاجور والتقديمات الاجتماعية ومكافحة البطالة. ويجري العمل على اعادة تفعيل "المؤسسة الوطنية للاستخدام" كي تصبح، اداة أساسية في رسم وتنفيذ سياسات الاستخدام في لبنان وتسهيل انتظام سوق العمل.

٤- حول قضايا الاندماج الاجتماعي في لبنان:

ان مشكلة الاندماج الاجتماعي على الصعيد العالمي باتت شديدة التعقيد اليوم، اذ انتقلت من كونها محصورة بالانتماء المحلي الضيق، الى مستوى العالم كله بفعل ثورة الاتصالات والآليات الاقتصادية الكونية، التي تتحكم بالمسارات الفردية والجماعية لشعوب وقارات بأسرها. وقد بات علينا ونحن ننظر في مسألة الاندماج الاجتماعي في بلد معين، ان نأخذ بعين الاعتبار هذا الواقع الجديد، بما يحمله من سلبيات وإيجابيات في آن.

٤-١- معوقات الاندماج الاجتماعي في لبنان:

ان جملة العوامل التي فجرت الحرب في لبنان، دفعت في فترة ما التفكك الاجتماعي الى حدود طاوالت العناصر الاساسية المكونة لوحد المجتمع المدني والدولة. واذا كانت عوامل العنف المسلح المباشر قد توقفت عمليا - باستثناء الاعتداءات الاسرائيلية و الاحتلال المستمر للجنوب اللبناني - الا ان الديناميات التوحيدية لا تزال في حاجة الى تطوير في مواجهة عوامل التفكك والتناذر. ويمكن الاشارة هنا الى جملة من المعوقات التي تواجه تحقيق هذا الهدف. فهناك اولاً المعوقات الخارجية الناجمة عن انعكاسات التحولات الاقليمية على لبنان، التي لا يتوقع ان تكون كلها ايجابية الطابع، (على سبيل المثال احتمال استمرار الاحتلال الاسرائيلي، احتمال توطين الفلسطينيين، او اثار السلام على دور لبنان الاقتصادي...) وهناك ثانياً، المعوقات السياسية الداخلية المرتبطة برواسب الحالة الطائفية التي ينبغي معالجتها بحسب ما نص عليه اتفاق الطائف، وكذلك معالجة بعض الآثار السياسية و النفسية للحرب التي تعيق الاندماج الاجتماعي واعادة بناء الدولة المركزية على اسس عصرية. وتبرز - ثالثاً - المعوقات الناجمة عن الاوضاع الاقتصادية

والاجتماعية التي تناولها التقرير اعلاه و التي تتطلب معالجتها تحقيق التوازن المطلوب بين اهداف النمو الاقتصادي من جهة واهداف التوازن الاجتماعي من جهة ثانية. كما تبرز -رابعا- المعوقات المتصلة بعدم التناسب بين حجم ودور المؤسسات الاهلية من جهة وبين ضخامة المهمات الانمائية المطروحة وشموليتها من جهة ثانية، مع الاشارة الى ان هذه المؤسسات، بالرغم من النجاحات الكبيرة التي حققتها في مجال اعمال الاغاثة، بقيت متأثرة بعوامل التشرذم والشح في الموارد، لا سيما الدولية منها، اضافة الى حداثة خبرتها ومحدودية قدراتها في مجال العمل الانمائي. وتزداد اهمية دور هذه المؤسسات بسبب ضعف ادوات الادارة المحلية الرسمية لاسيما البلديات ومجالس الاقضية، وعدم البدء بتنفيذ موجبات اللامركزية الادارية كما نص على ذلك اتفاق الطائف. وهناك خامسا واخيرا المعوقات الثقافية المرتبطة بتعاطف التفاوت بين مستوى التعليم الرسمي والخاص وميل الطوائف المتعاطف نحو استكمال بناء اجهزتها التعليمية الخاصة بها. اصف الى ذلك مخاطر انتشار الانماط السلوكية الاستهلاكية والسطحية، والمنطق الاعلاني على حساب المستوى الثقافي والجمالي والفني في بلد شديد الانفتاح على مختلف التيارات الفكرية كלבنا وذلك عبر الوسائل الاعلامية السمعية والبصرية والمكتوبة... ويترك ذلك تأثيرات كبيرة على تكون شخصية الأطفال والشباب خصوصا.

٤-٢- الفئات الاساسية المعنية بمسألة الاندماج الاجتماعي في لبنان:

يمكن تناول اهم الحالات الاجتماعية التي افرزتها الحرب والتي قد تتطوي على تأثيرات سلبية بالنسبة لقضية الاندماج الاجتماعي، ضمن ثلاث مجموعات. الاولى تشمل قضايا المهجرين وابناء الشريط الحدودي والمجتمع الريفي. والثاني، المرأة والشباب. والثالثة، تتناول الفئات المستضعفة.

٤-٢-١- المجموعة الاولى:

أ- المهجرون: تختصر قضية المهجرين مختلف اشكاليات الاندماج الاجتماعي بشكل مكثف. فهي من اكثر نتائج الحرب صعوبة في معالجتها بسبب حجمها وتعدد جوانبها. فالذين طالهم التهجير على دفعات منذ عام ١٩٧٥ هو اكثر من ٨٠٠ الف مواطن لبناني. ولا يقلل انخفاض عدد المهجرين - عند بدء مشروع العودة- الى نحو ٤٥٠ الف مواطن موزعين على ٩٠ الف اسرة،

من حجم الابعاء الملقاة على عاتق الدولة والمجتمع في هذا المجال. فالتهجير لم يوفر منطقة من المناطق اللبنانية وان كانت حصّة جبل لبنان والجنوب هي الاكبر. فقد بلغ اجمالي عدد القرى والمدن التي طالها التهجير ٩٤٩ قرية ومدينة (من اصل نحو ١٦٠٠)، من بينها ٨٢ دمرت كلياً و ٩١ دمرت جزئياً. والتهجير ليس مجرد انتقال قسري من مكان الى آخر، بل هو التجسيد الاكثر تطرفاً للتنابذ الاجتماعي الذي يصل الى حد النفي الجسدي للأخر وتدمير المرتكزات المادية لاعادة الاندماج لاحقاً. ان السياسة الرسمية في معالجة مشكلة المهجرين تنطلق من كون المصالحة السياسية الوطنية قد تمت في اطار اتفاق الطائف، بعد ان توقفت الاعمال العسكرية وامسكت الدولة بزمام الامن. وقد تمت خطوات عملية مهمة على صعيد حل قضية المهجرين وعودتهم الى قراهم. ويسجل في هذا الصدد ان عدد المستفيدين من برامج العودة قارب الخمسين الف اسرة منها نحو اربعين الفا استفادت من تعويضات اخلاء اماكن اقامتها غير الشرعية، ونحو عشرة الاف اسرة استفادت من مساعدات ترميم او اعادة بناء مساكنها الاصلية. ويلاحظ ان مركز الثقل في معوقات برنامج العودة قد انتقل من المستوى الامني-السياسي- الى المستويين التمويلي والتنموي. بالنسبة للمستوى الاول لا تزال الحكومة تواجه صعوبات في توفير مصادر تمويل كافية وبشروط ميسرة لتنفيذ برنامج العودة، وخصوصاً من المصادر الخارجية. اما على المستوى التنموي فقد اظهرت التجربة المحققة، ان استقرار المهجرين في مناطق العودة مشروط بتنمية المناطق وتأمين الخدمات والدورة الاقتصادية فيها. كما يشكو البرنامج من بقاء اعادة ترميم البنى التحتية ومن ضعف تنسيق عمل وزارات الخدمات مع وزارة المهجرين بسبب نتائج الحرب والحاجة الى اصلاح الادارة وتحديثها، هذا مع الاشارة الى ان الدولة قد طلبت مساعدة البنك الدولي ومؤسسات دولية اخرى في تحقيق هذا الإصلاح الاداري. وقد ادى اعتماد مبدأ التعويض المالي الافرادى الى تحويل جزء مهم من الاعتمادات المخصصة لاعادة المهجرين نحو الانفاق الاستهلاكي، مما اهدر الموارد المتاحة وحال دون الاسراع في اعادة تشكيل شبكة العلاقات الانتاجية والاجتماعية التي تشكل البيئة الضرورية لاعادة اندماج المهجرين الفعلية.

ب- الشريط الحدودي المحتل: ان جزءاً من اراضيها لا يزال تحت الاحتلال الاسرائيلي. ويشمل هذا الجزء ٣٧ قرية وبلدة، مساحتها حوالي ٨٥٠ كلم^٢ (أي اكثر من ٨٪ من مساحة لبنان)، وعدد سكانها نحو ٢٥٠ الف نسمة (٨٪ من السكان). لقد تشكل هذا الشريط اثر الاجتياح الاسرائيلي

الاول للجنوب في آذار ١٩٧٨، والرفض المستمر من قبل اسرائيل لتنفيذ القرار ٤٢٥ الصادر عن الامم المتحدة بتاريخ ١٩/٣/١٩٧٨ والقاضي بانسحابها غير المشروط من الاراضي اللبنانية. ويعتبر هذا الواقع احدى ابرز قضايا الاندماج الاجتماعي التي يواجهها لبنان، وبخاصة جنوبه. ان خصوصية هذه الوضعية ناجمة عن كون واقع الاحتلال يسعى الى فك ارتباط كامل -سياسي واقتصادي واجتماعي وثقافي - بين المنطقة التي يحتلها من جهة، وبين باقي الاراضي اللبنانية من جهة ثانية، بدءا من اعلان قيام كيان سياسي مستقل في المنطقة المحتلة (دولة لبنان الحر) وانشاء اجهزة عسكرية وادارية ملحقة بالاحتلال، وانتهاء بربط البنية التحتية والخدمات في المنطقة والنشاط الاقتصادي للسكان باسرائيل. اضاف الى ذلك واقع تهجير قسم كبير من السكان من هذه القرى (بلغ في حينه نحو ٦٠ ألف مهجرا) ومن القرى المحاذية (وعدها ٣٨ قرية) التي تتعرض للاعتداءات اليومية المتكررة وما ينتج عن ذلك من اضرار مادية واقتصادية وبشرية. وضمن المنطقة المحتلة ثمة ١٣ قرية تبلغ نسبة المهجرين فيها ما بين ٥٠٪ و ٩٥٪، مما يعطي صورة عن حجم المشكلة ونوعها.

ويتفرع عن الاحتلال واقع اضافي هو قضية المعتقلين اللبنانيين الذين بلغ مجموعهم التراكمي اكثر من ١٥ الفا دخلوا معتقل انصار بعد ١٩٨٢، ولا يزال نحو ٦٠ الى ٧٠ معتقلا منهم في السجون الاسرائيلية اضافة الى نحو ٢٦٠ معتقلا في معتقل الخيام داخل الاراضي اللبنانية المحتلة يعيشون في ظروف بائسة جدا، ولم يسمح بعد للصليب الاحمر الدولي بدخول هذا المعتقل.

ان مسؤولية ايجاد حل لهذه المشكلة بما فيها تحرير المناطق المحتلة واستعادتها الى الوطن، وتحرير المعتقلين، هي مسؤولية وطنية ودولية خصوصا، لجهة الزام اسرائيل بتنفيذ قرار الامم المتحدة رقم ٤٢٥.

ج- المجتمع الريفي: اختلطت في المجتمع الريفي خلال الحرب ظواهر الدمار والازدهار. وادى تعطل تدخل الدولة على صعيد تسويق بعض المحاصيل الى تدهور في المساحات المزروعة، لا سيما التبغ والقمح والشمندر السكري، في حين حصل توسع في الزراعات المحمية التي ما لبثت ان تراجعت بعد انحسار الطلب الخليجي. ولا تزيد حصة الزراعة من الناتج المحلي على ١٠٪ حسب مصادر متطابقة، في حين ان حصتها من القوى العاملة المصرح عنها لا تزيد عن ٨٪.

وهذا الوضع ليس طارئا، بل هو نتيجة نمط نمو استمر عقودا، واسهم في تعزيز دينامية التركز (centralisation) العاملة لصالح المركز في لبنان الاوسط (بيروت وجبل لبنان)، والتطريف (périphérisation) العاملة لتهميش الاطراف. غير ان الريف استفاد جزئيا، في المجال الصحي، من عودة الكثير من الاطباء ولاسيما منهم الخريجين الجدد ذوي الاصول الريفية، حيث عملوا في عيادات خاصة او في مستويات القطاعين الاهلي والمشارك. وعلى صعيد التعليم ادى التدهور الحاد في مستوى الاداء التعليمي الى تحول الاهالي في ارياف كثيرة - كانت تعتمد على المدرسة الرسمية- نحو فتح المدارس الخاصة. واذا كان فتح الفروع الجامعية وتوسيعها قد وفر فرص التعليم العالي لشريحة الارياف الا ان مثل هذا الانجاز لا يعدو كونه عاملا ثانويا من عوامل التنمية المطلوبة لتلك الارياف، كونه خلق للكثير من الجامعيين الجدد احلام الارتقاء التي دفعتهم للانتقال من الارياف الى العاصمة او على الاقل من الزراعة الى العمل في قطاعات اخرى (وظيفة عامة-تجارة...الخ).

واذا امعنا النظر في موقع الارياف في اولويات خطة النهوض لوجدنا ان حصة الارياف الداخلية والطرفية الزراعية من التمويل الانشائي المباشر لا تزيد عن ثلث الانفاق الاعماري في المرحلة الاولى. وفي رفض الانتقال الى التوجه التنموي الداخلي ستتوسع دائرة استقطاب الارياف الى المدن. فشروط التأطير الاهلي الاجتماعي الانتاجي للقرويين (تعاونيات) وشروط التدرج الذاتي الى العمل التعاقدى مع السوق والدولة هي اسس اولية في تحقيق التنمية المتكاملة والذاتية في الارياف، بالاضافة الى الدراسات الفنية وبرمجة تنفيذ المشروعات وتمويلها. ويؤدي القصور عن التوفير التدريجي لهذه الشروط الى تعويق وهدر التدخلات التنموية. وبالنسبة للتنمية البديلة في الارياف تبرز ضرورة تنفيذ سيناريوهات تنمية اجتماعية-اقتصادية شاملة ومتوازنة تعتمد اولا على التمويل الداخلي وعلى الطاقات الاهلية برعاية مبرمجة من قبل الاجهزة الحكومية المعنية التي تهندس التنمية فتستقطب الطاقات الخاصة والاهلية في المجالات الانتاجية الزراعية والحرفية والتربوية. وفي اطار تفعيل دور المدرسة والمعلم تبرز اهمية التحول من صيغة دولنة المدرسة والتعليم التي تزامنت مع الهدر والتعطل الى صيغة تشاركية بين المجتمع المحلي والادارة والحكومة تؤهل المدرس والتعليم في سياق التنمية المحلية. وبالنسبة لوضع وشروط مساهمة المرأة الريفية في التنمية فقد تبين ان هناك ترابطا بين تصنيع الزراعة وتطوير

الحرف من جهة وبين تنمية دور المرأة من جهة أخرى، إذ إن تهميش التصنيع الزراعي المحلي شجع النزوح وعطل مشاركة قسم كبير من جمهور النساء في الانتاج. كما إن المرأة العاملة في الزراعة ناعت تحت اعباء الانتاج الملقاة على عاتقها من جراء غياب الرجال والشباب، فراحت تمارس في الاسرة ضغوطا متنوعة للتخلي عن الزراعة والعيش في العاصمة والضواحي. وقد ادى التضخم وارتفاع كلفة الانتاج الى تركيز المزارع الرأسمالية على تخفيض حصة وكلفة العمل النسائي كما دفع المزارع العائلي الى استنزاف احتياطي العمل العائلي مقابل مردودية تقل في احيان كثيرة عن الحد الأدنى للاجور.

٤-٢-٢- المجموعة الثانية:

أ- المرأة: تتعرض المرأة للاستبعاد والتهميش على عدة مستويات منها:

- التمييز التشريعي ضد المرأة في القوانين النافذة.
- القيم والعادات والتقاليد الثقافية والمجتمعية المقيدة لحرية المرأة ودورها.
- التمييز السياسي، ولا سيما الاستبعاد العملي للمرأة من مواقع القيادة السياسية وصنع القرار.
- على كافة الصعد والمستويات.
- التمييز الاقتصادي لجهة الوصول الى الموارد الانتاجية والحصول على العمل ونوعه ومستوى الاجور واحتساب قيمة مساهمتها الاقتصادية
- التمييز الاحصائي حيث نادرا ما تتضمن الاحصاءات التركيز اللازم على جمع البيانات الاحصائية الخاصة بها.

وقد سعت الحركة النسائية اللبنانية الى معالجة هذا الواقع بالتركيز على جبهتين اساسيتين: الاولى، جبهة التشريع من خلال الضغط لازالة القوانين التي تغبن حقوق النساء والعمل على جعل السلطات تتبنى مقولة مساواة المرأة والرجل. والثانية، جبهة العمل، وذلك انسجاما مع وجهة النظر التي تعتبر ان تحرر المرأة يبدأ باستقلالها الاقتصادي ودخولها ميدان العمل المنتج. وقد تحققت خطوات لا بأس بها على هذا الصعيد. ولا بد من القول، انه باستثناء بعض قوانين الاحوال الشخصية وبعض بقايا قوانين الثأر والشرف العشائرية، لا يعتبر النص القانوني المصدر الاساسي للتمييز ضد المرأة في لبنان. وفي المجال الاقتصادي ازداد انخراط المرأة في العمل

نتيجة لتدهور الاوضاع المعيشية، وللهجرة والتهميش والترمل... رغم ذلك، لا يمكن اعتبار ان انخراط المرأة في العمل المنتج كان مساويا لتحسن وضعها في المجتمع واحساسها بالمساواة. فالآليات العاملة باتجاه ازالة التمييز ضد المرأة لا سيما على المستويين القانوني والاقتصادي، لا تزال محدودة الاثر بسبب العوامل الثقافية والاجتماعية التي تفعل غالبا باتجاه معاكس.

ب- الشباب: عندما نتحدث عن الشباب في لبنان، نتحدث عن فئة تمثل ٤٣,٢% من السكان (المقصود الشباب دون العشرين عاما) وترتفع النسبة الى ٥٤% لمن هم دون الخامسة والعشرين. وتعاني هذه الشريحة الكبيرة من الشعب اللبناني من ضعف الاندماج في البيئة المجتمعية في الوقت الحاضر، مع اقتران ذلك بقلق حقيقي ازاء احتمالات المستقبل. ويعاني الشباب من الاستبعاد من الحياة السياسية، إذ ان الشريحة العمرية ١٨-٢٠ محرومة من حق الانتخابات، وهي تطاول نحو ٢١٥ ألف شاب لا يمتلكون الحق في انتخاب ممثلهم في مؤسسات الحكم. كما يعانون من الازمة الاقتصادية كونهم اكثر تعرضا من غيرهم لمشكلة البطالة ولصعوبة تأمين سكن جديد مما يعزز الميل لديهم الى تأخير سن الزواج. ثم ان الشباب هم الفئة الأكثر تأثرا بتدهور مستوى التعليم وتراجع التكوين الثقافي، مما يفقدهم المناعة في مواجهة مؤثرات العصر المتناقضة.

٤-٢-٣- المجموعة الثالثة:

أ- المعاقون: يأتي المعاقون في طليعة الفئات المستضعفة، وتتفاوت التقديرات بشأن عددهم تبعا لمصدر البحث ولمفهوم المعاق، بين حد ادنى قدره ٩٦٢٧ معاقا بحسب المفهوم الضيق للمعاق وحد اعلى نحو ١٠٣ آلاف معاق بحسب المفهوم الواسع. وقد اخذت قضية الاعاقة تستقطب اهتماما اكبر بعد الحرب من قبل الحكومة والمؤسسات الاهلية. وصدر عام ١٩٩٣ قانون يقضي بتشكيل الهيئة الوطنية للمعاقين، كما تم وضع مشروع لاجراء مسح شامل للمعاقين في لبنان. وبالنسبة للعلاقة مع المعاقين لا تزال الاولوية معطاة لتأمين خدمات الرعاية الاساسية والمساعدة الصحية والعلاجية. الا ان ثمة بداية لتوجه جديد يطرح ضرورة تأهيل المعاقين انفسهم للاندماج في المجتمع، ويجري تنسيق هذا الجهد بتعاون مشترك بين القطاع الاهلي والحكومة عبر ٣١ مؤسسة للمعاقين متعاقدة مع وزارة الشؤون الاجتماعية وتغطي خدماتها ٣٠١١ معاقا، في حين كانت هذه الرعاية محصورة بنحو ٢٠٠ حالة عشية الحرب مما يعطي فكرة عن اهمية الدور

واهدافها، ومدى تناسبها مع حاجات البلاد وامكاناتها وكذلك مع ما قد يجره السلام بين العرب واسرائيل من تغييرات في المحيط الاقتصادي العربي والاقليمي. وطاول النقاش موضوع المضمون الاجتماعي للسياسية اعمارية ومدى انسجام هذه الاخيرة مع اهداف التخفيف من الاختلالات الاجتماعية والمناطقية التي كانت في الاصل سائدة قبل الحرب وتفاقت ومن ثم بسببها.

وتبرز بشكل خاص مسألة تمويل النشاط اعماري، حيث تبدو موارد البلاد المالية، محدودة نسبياً، ليس فقط بسبب ما افضت اليه حرب الستة عشر عاما من اضرار ونتائج، بل كذلك بسبب عدم توفر الدعم التمويلي الخارجي الكافي للجهد اعماري الوطني. وهذا ما دفع الدولة الى استكشاف امكان اللجوء الى بعض اشكال التخصيص كاداة من ادوات التحويل اعماري المتاحة، بالإضافة الى تركيز المزيد من الجهود على تحقيق اصلاح اداري بالتعاون مع مؤسسات دولية مختصة، بما يحقق فعالية اكبر لنشاط القطاع العام ويخفف من كلفة ادارته للمشروع اعماري.

٥-٢- اتفاق الدولة في المجال الاجتماعي:

ان الطابع الليبرالي للسياسة الاقتصادية لم يحل دون اتفاق الدولة جزءا مهما من مواردها في المجال الاجتماعي. وتشير هنا الى نوعين من الاتفاقات: الاولى، هو الاتفاق العادي الذي يتمثل في مخصصات الوزارات المعنية بالشؤون الاجتماعية عموما والتي تصل في مشروع موازنة ١٩٩٥ الى نحو ١١٪ من اجمالي ارقام الموازنة. الثاني، هو اتفاق يستهدف تحقيق شكل من اشكال التنمية الاجتماعية، وذلك من خلال الانتقال من المشاريع المنفردة التي تشكل رداً فعل واستجابة لحاجات فورية الى وضع برامج او حزمة مشاريع لمعالجة القضايا الاجتماعية الحادة الناجمة عن الحرب.

ويمكن القول انه ابتداء من عام ١٩٩٠، اي بعد توقيع اتفاق الطائف، برزت على الصعيد التشريعي والمؤسسي مؤشرات عدة تعكس هذا المنحى الجديد. واذا كانت هذه التوجهات والدعوات لم تكتمل عناصرها كلها بعد، الا انها ترسم الاطار العام الذي يتبناه الدستور اللبناني الجديد. وفي ضوء هذا الدستور، تم استحداث عدد من الوزارات الجديدة، وجرى تحويل مصلحة

الانعاش الاجتماعي الى وزارة جديدة للشؤون الاجتماعية. وقد انيطت بالوزارة الجديدة هذه وظائف شاملة لمختلف مهام الشؤون الاجتماعية والعمل الاجتماعي بوجهيه الانمائي والتكيفي (الرعائي-الخدمي). ويتبين من خلال الخطة العشرية، ان ما لحظ للمشاريع الاجتماعية كالتربية والتعليم المهني والثقافة والتعليم العالي والصحة والشؤون الاجتماعية والمشاريع الاسكانية يصل الى نحو ٢٧٪ من مخصصات الخطة، في حين لحظ ٢٤٪ للمشاريع الاجتماعية-الاقتصادية كمشاريع النقل المشترك وسكك الحديد والمياه والصرف الصحي والري والنفايات الصلبة. كذلك يتبين ان المناطق الريفية مرشحة لان تنال نسبة مهمة من اجمالي الاتفاقات على المشاريع اعمارية، خصوصا ما يتعلق منها بالخدمات العامة ومرافق البنية التحتية. وفي المجال الصحي يجري العمل على بناء وتجهيز وترميم ١٣ مستشفى حكوميا في مختلف المناطق، بالإضافة الى عشرات المراكز الصحية. كذلك يتوقع انشاء ٥٠ مركزا للخدمات الاجتماعية الشاملة في المناطق الأكثر حرمانا اضافة الى وضع برامج محددة للفئات المعرضة التي تعاني من مشكلات خاصة (المعاقون، المهجرون...). كما يبرز اتجاه نحو تطوير مفهوم العمل الاجتماعي من المستوى الخدمي-الرعائي الى المستوى الانمائي، وبداية تنسيق جهود وزارات مختلفة في خدمة العمل الاجتماعي. وقد خصصت الخطة اعمارية مبلغ ١٥٠ مليون دولار لبرامج وزارة الشؤون الاجتماعية للسنوات ١٩٩٦-٢٠٠٥.

٥-٣- نحو تعاون انمائي اوثق بين القطاعين الحكومي والاهلي:

ان التدخلات الاجتماعية المرسومة، على اهميتها، لا تلغي الحاجة الى بذل المزيد من الجهود لبلورة المفهوم العام للسياسة الاجتماعية الشاملة للدولة، من حيث هي اطار عام متكامل الحلقات ترتبط في سياقه المشاريع والبرامج القطاعية، على نحو يزيد من فعالية التصدي لمشكلات الفقر والبطالة والاندماج الاجتماعي. فمعالجة المشكلات الاجتماعية المتفاقمة بسبب الحرب-وما قبلها- لا يمكن ان تأتي فقط كثمرة طبيعية وميكانيكية للنمو الاقتصادي بل ان هذه المعالجة ينبغي ان الاحيان تعديلا في نسق النمو القائم. ولا شك في ان بلورة هذه المعالجة ووضعها موضع التنفيذ لا ينحصران فقط في الاجهزة والمؤسسات الرسمية بل ان مسؤوليات كبيرة في هذا المجال تقع على عاتق المجتمع المدني والجمعيات الاهلية عموما. فقد راكمت هذه

الجمعيات خلال سنوات الحرب تجربة غنية ومتنوعة ونسجت شبكة كثيفة من العلاقات المباشرة مع العديد من الفئات المعرضة في المناطق كافة، وشكلت بذلك إحدى أكثر أدوات التكيف الاجتماعي فعالية في تلك الحقبة. وليست ثمة مبالغة في القول أن القطاعين الأهلي والحكومي يبدوان في الوقت الحاضر أحوج إلى التكامل والتعاقد مما كانا عليه من قبل. فالقطاع الأهلي في حاجة ماسة إلى دعم القطاع الحكومي كي يتمكن من الانتقال من أعمال الإغاثة إلى أعمال التنمية ويرسخ بالتالي مقومات وجوده في مرحلة ما بعد الحرب، والقطاع الحكومي من جهته في حاجة لا تقل إلحاحاً لمؤسسات القطاع الأهلي، بصفة هذا الأخير وسيطاً طبيعياً يمكن للدولة توسله، إلى جانب وسائط أخرى، للمضي قدماً في المشروع الإعماري والانمائي وتعميم منافعه على الفئات الاجتماعية الأكثر استهدافاً بالفقر والبطالة والتمييز الاجتماعي. وانطلاقاً من واقع التكامل هذا، يصبح العمل على إعادة صياغة وتطوير العلاقة القائمة بين الدولة والجمعيات الأهلية، من باب الأولويات.

الجمهورية اللبنانية

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ومؤسسات القطاع العام