Diagnostic du secteur du logement au Liban

(Source : Marot, 2014)

Bruno Marot
Urbaniste, consultant-chercheur

BRUNO MAROT
Conseil & recherche

Janvier 2020

Ce rapport a été financé par le Fonds Paix et Résilience Minka. Mis en place en 2017 par le groupe AFD, le Fonds Minka finance des projets dans des zones affectées par un conflit violent, avec un objectif : la consolidation de la paix. Il appuie ainsi quatre bassins de crise via quatre initiatives : l'Initiative Minka Sahel, l'Initiative Minka Lac Tchad, l'Initiative Minka RCA et l'Initiative Minka Moyen-Orient.

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de son auteur. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD, de l'IFPO ni de leurs institutions partenaires.

Table des matières

Résumé exécutif **5**

Liste des figures **6**

Liste des acronymes **7**

Introduction **8**

1. Données utilisées et méthodologie **10**

2. Un découplage structurel entre croissance et développement **12**

2.1. L'attractivité financière comme pierre angulaire de la reconstruction ***12***

2.2. Une économie peu productive et faiblement redistributive ***12***

3. Une urbanisation macrocéphale autour du Grand Beyrouth **15**

4. Développement urbain et logement : un cadre institutionnel, réglementaire et législatif relativement incomplet et peu porté politiquement **17**

4.1. Les institutions et les politiques de développement urbain ***17***

Cadre et pratiques de l'urbanisme et de l'aménagement *17*

Une loi de la construction très permissive : quand « l'exception devient la règle » *19*

Décentralisation et finances locales *20*

4.2. Des politiques du logement tournées vers des logiques de marché ***22***

De l'indépendance de 1943 aux années 1990 : une politique de l'offre cherchant à prendre en compte l'accès au logement des plus vulnérables *23*

Les politiques du logement depuis les années 1990 : accession à la propriété et disparition de la question du logement des plus vulnérables *24*

Les politiques locales de l'habitat : le rôle sous-estimé des municipalités *26*

5. Des marchés du logement très ségrégés et en mutation **28**

5.1. Des marchés fonciers et immobiliers opaques et une gouvernance défaillante ***28***

5.2. Une tenure foncière massivement tournée vers la propriété ***29***

5.3. Un parc de logements souvent ancien et majoritairement en habitat collectif ***30***

5.4. La non-adéquation entre l'offre et la demande d'immobilier résidentiel ***32***

Un coût du logement déconnecté des niveaux de revenu *32*

Une offre de standing et en accession à la propriété *34*

Une demande de logements abordables dépendante du secteur locatif *36*

6. Un système de financement du marché immobilier résidentiel dans l'impasse **37**

6.1. Des contraintes structurelles : un foncier urbain et des solutions de financement peu abordables ***37***

Le financement de l'offre *37*

Le financement de la demande *39*

6.2. Des défis conjoncturels mais systémiques : une fenêtre d'opportunité pour restructurer les circuits de financement du logement ? ***40***

Gel des prêts subventionnés, hausse des taux d'intérêt et surendettement *40*

Les conséquences et les opportunités d'une triple crise pour le secteur du logement *42*

7. Des filières d'accès au logement tournées vers l'accession à la propriété 44
7.1. Les différentes formes d'accession à la propriété 44
Accession sans crédit-acquéreur 45
Accession avec crédit-acquéreur 45
L'accession sociale à la propriété via les communautés religieuses et les municipalités 46
La location-accession 48
Les coopératives 48
7.2. Un secteur locatif en perte de vitesse 49
Un marché locatif longtemps dual 49
Des projets isolés de logement locatif social 50
Un dispositif temporaire d'intermédiation locative pour loger les populations déplacées 51
7.3. Le continuum entre marché formel et marché informel 52

Annexes 53

Annexe 1. Repères chronologiques clés 54
Annexe 2. Structure du parc de logements 56
Annexe 3. La Banque du Liban 57
Annexe 4. Les banques commerciales et le secteur du logement 59
Annexe 5. Établissement Public de l'Habitat 62
Annexe 6. Banque de l'Habitat 65

Références 67

Résumé exécutif

I. **La pénurie chronique de logements abordables au Liban est principalement une problématique urbaine.** En 2019, 88,5% de la population résidente au Liban vit dans des zones urbaines, en particulier dans le Grand Beyrouth, ainsi qu'à Tripoli, à Saida et à Tyr.

II. Le marché de l'immobilier résidentiel connaît aujourd'hui une **situation de suroffre** et de **non-adéquation entre les caractéristiques de l'offre disponible et les attentes de la demande locale en termes de prix, de qualité et de statut d'occupation**.

III. **Le système de financement du marché immobilier résidentiel est dans l'impasse, du côté de l'offre comme du côté de la demande**. À des contraintes structurelles (cherté du foncier urbain, solutions de financement peu abordables) s'ajoutent désormais de puissants obstacles conjoncturels (gel des prêts subventionnés, hausse des taux d'intérêt, probable dévaluation officielle de la livre libanaise, etc.) du fait de la crise économique, financière et monétaire qui touche le Liban.

IV. **La principale filière d'accès au logement formel reste l'accession à la propriété (avec ou sans crédit-acquéreur).** Le marché locatif est en perte de vitesse et connait une importante restructuration avec la fin du contrôle des loyers. Il n'existe pas de système de logement locatif social au niveau national ou local, mais seulement quelques projets isolés de logements abordables expérimentés par les communautés religieuses et les municipalités.

V. **Le cadre des politiques publiques pour le logement est ancien et manque d'orientation stratégique.** À l'échelle nationale, l'action publique, portée par la Banque du Liban, se concentre depuis plus de 20 ans sur la subvention massive des filières bancarisées d'accession à la propriété, essentiellement pour de croissance économique et de stabilité financière et monétaire. À l'échelle locale, les municipalités, malgré des prérogatives élargies, souffrent d'un manque de compétences techniques et d'accès au financement à long terme.

Liste des figures

Figure 1. Une croissance volatile du PIB 13

Figure 2. Régime de tenure foncière au Liban (1970-2004) 30

Figure 3. Déconnexion entre l'évolution du revenu des Libanais et celle des prix de l'immobilier à Beyrouth (2003-2013) 33

Figure 4. La vacance immobilière à Beyrouth en 2019 35

Figure 5. Les principales filières d'accès au logement au Liban 44

Figure 6. Principales caractéristiques des dispositifs de crédit-acquéreur 46

Figure 7. Opération d'accession sociale à la propriété à Burj Hammoud 47

Figure 8. Évolution des encours de prêts au logement en nombre et en valeur 60

Liste des acronymes

ACS Administration Centrale des Statistiques
AFC Avantage Financier Comparatif
AFD Agence Française de Développement
AUB Université Américaine de Beyrouth
AVITEM Agence des Villes et des Territoires Méditerranéens
BDL Banque du Liban
BEI Banque Européenne d'Investissement
BH Banque de l'Habitat
BTVL Bureau Technique des Villes Libanaises – Cités Unies Liban
BUL Beirut Urban Lab (Université Américaine de Beyrouth)
CDR Conseil pour le Développement et la Reconstruction
CEDRE Conférence économique pour le développement par les réformes avec les entreprises
CHUD Cultural Heritage and Urban Development
CNSS Caisse Nationale de Sécurité Sociale
EPH Établissement Public de l'Habitat
EUR Euro (devise)
FADES Fonds arabe de développement économique et social
IFC Société Financière Internationale
IFPO Institut Français du Proche-Orient
LBP Livre libanaise (devise)
OFC Occupancy Free of Charge
PIB Produit Intérieur Brut
PPP Partenariat public-privé
SDATL Schéma de Développement et d'Aménagement du Territoire Libanais
UPFI Initiative pour le Financement de Projets Urbains
UPM Union pour la Méditerranée
USD Dollar américain (devise)

Introduction

« Faire en commun pour l'habitat » : tel était l'intitulé des deux journées d'études consacrées, en septembre 2018, par l'Agence Française de Développement (AFD), à la montée en puissance des initiatives de communs fonciers urbains dans de nombreux pays à travers le monde.[1] Au Liban, trois décennies après la fin de la guerre civile (1975 – 1990), l'idée même de « commun » peut paraître, aujourd'hui peut-être plus que jamais, comme un vœu pieux à l'heure où le pays est frappé, depuis l'automne 2019, par une violente crise financière, monétaire et économique, dont les conséquences sociales et politiques sont, à ce jour, plus qu'incertaines. Plus de la moitié des 6,8 millions d'habitants estimés pourrait passer sous le seuil de pauvreté dans les prochains mois, et l'accès à un logement décent est, à coup sûr, au cœur des préoccupations de la plupart des ménages, en particulier des plus vulnérables qui quittent le marché formel faute d'avoir les moyens de s'y loger. La pénurie de logements abordables n'est pourtant pas nouvelle, elle est même chronique sur cette terre d'émigration et d'immigration, longtemps surnommée la « Suisse du Moyen-Orient », où les mètres carrés de plancher et de terrain s'échangent à prix d'or.

La période de reconstruction, tant physique que politique, financière, économique et institutionnelle, entamée au début des années 1990, n'a laissé que peu de place pour la construction de « communs urbains ». L'intensification d'un modèle d'économie politique rentier et financiarisé, en proie au clientélisme et à la corruption, a fortement restructuré les fondements d'un système de développement urbain, et de marchés du logement, où le foncier est loin d'être perçu, détenu, utilisé et gouverné comme un bien commun. Contrairement à beaucoup d'idées reçues, les pouvoirs publics ne sont pas absents de la fabrique de la ville au Liban. Ils ont, au contraire, façonné cette financiarisation croissante du foncier urbain, tant par leur faible intervention directe sur les marchés fonciers et immobiliers, que par les politiques, et donc par les règles et les dispositifs, qu'ils ont mis en place dans le cadre de ce qu'il convient d'appeler un *nexus* urbanisation - régulation.[2] Dans cette boucle de rétroaction qui lie la production urbaine à la stabilité à court terme du système financier, le financement du marché immobilier résidentiel joue un rôle essentiel. Force est de constater, alors que le système financier est en crise et que le marché de l'immobilier connaît un puissant réajustement, que ce nexus est rompu. L'approche rentière, et la logique qui voit en des biens fonciers et immobiliers avant tout des actifs financiers, ainsi que les pratiques qui privilégient, dans les statuts d'occupation, la pleine propriété privée individuelle, continuent néanmoins à façonner le fonctionnement des marchés du logement, et le référentiel de ses acteurs.

Si les politiques publiques au Liban ont « fait » beaucoup pour la croissance des marchés fonciers et immobiliers, et des activités du secteur bancaire, depuis 30 ans, elles ont, dans le même temps, peu « fait pour l'habitat », c'est-à-dire pour l'accès au logement du plus grand nombre. Alors même que le droit au logement est reconnu dans la loi depuis 1962, le gouvernement libanais est ainsi considéré comme « l'un des moins engagés pour le logement abordable dans l'ensemble du monde arabe ».[3] Et cette tendance semble se poursuivre : la question de l'habitat demeure l'un des grands impensés, et des grands absents, du programme d'investissements négocié entre le gouvernement libanais et ses soutiens internationaux, lors de la Conférence CEDRE (Conférence économique pour le développement par les réformes avec les entreprises), conférence internationale de soutien au développement et aux réformes du Liban. Discuté et signé à Paris au printemps 2018, ce programme de financement d'investissements, conditionné à la

[1] Pour plus d'informations : www.afd.fr/fr/actualites/agenda/faire-en-commun-pour-lhabitat.

[2] Pour plus de détails sur la notion de *nexus* urbanisation – régulation : Marot, B. (2018a). Pegged urbanization and the (in)stability of Lebanese capitalism. *Executive Magazine*. Disponible depuis : www.executive-magazine.com/special-report/pegged-urbanization-and-the-instability-of-lebanese-capitalism.

[3] Sabah, M. (2019). With or without the government ? The proposals in the context of housing in the Arab world. In Public Works (dir). *Think housing: Affordable schemes. Towards an Inclusive Beirut*. Rapport.

réalisation de réformes structurelles par le gouvernement libanais, n'est, à ce jour, pas remis en cause par la crise financière, économique, monétaire et politique actuelle. Face à cette relative inaction publique sur les questions d'habitat, les projets et les initiatives pour produire des logements abordables, sous des modes d'occupation et de propriété diversifiés, ne manquent pourtant pas, et sont portées par un certain nombre d'acteurs publics, privés et de la société civile. Ainsi, « faire en commun pour l'habitat », au Liban, ne semble pas être condamné à être un vœu pieux, et la crise actuelle devrait être perçue comme une opportunité pour repenser et refonder l'écosystème de la production de logements, notamment en diversifiant ses circuits de financement et ses filières de production.

1. Données utilisées et méthodologie

Cette étude mobilise largement la base de données qualitatives (littérature universitaire, littérature grise, presse, textes législatifs et réglementaires, entretiens, etc.) et de données quantitatives (prix de l'immobilier, prêts au logement, système d'information géographique sur les dynamiques de construction, etc.) élaborée depuis 2011 dans le cadre de mes activités de recherche et d'expertise sur le financement du logement et du développement urbain au Liban.

Ce corpus de données a été mis à jour et enrichi dans le cadre de cette mission avec :

- L'intégration d'une série de publications parues en 2018, 2019 et début 2020 sur les questions de logement au Liban ;
- La réalisation d'environ 25 entretiens semi-directifs, individuels ou collectifs, avec des observateurs et des acteurs du marché de l'immobilier résidentiel libanais et de son financement. Ces entrevues, menées en grande partie lors d'une mission de terrain du 5 au 15 octobre 2019, ont par ailleurs permis de compléter les profils des principaux acteurs structurant le secteur du logement, et d'identifier ceux susceptibles de devenir des partenaires et/ou contreparties dans le cadre de financements, et/ou d'une assistance technique, proposés par l'Agence Française de Développement (AFD).

Il est nécessaire de rappeler que l'accès à des données quantitatives fiables reste un exercice compliqué au Liban. La production de l'appareil statistique national (Administration Centrale des Statistiques (ACS) en matière de grands indicateurs sociaux, économiques et démographiques reste peu régulière et souvent incomplète, comme le regrettent de nombreux experts et chercheurs libanais. Le secret bancaire, et la part importante de l'économie informelle, compliquent, également, la fabrique d'indicateurs socio-économiques pourtant essentiels à l'élaboration de politiques publiques. Les données de la Banque mondiale apparaissent alors comme une alternative utile à ce déficit de production d'informations agrégées par les institutions locales.

Ce problème d'accessibilité et de fiabilité des données est particulièrement significatif dans le secteur de l'immobilier, et plus généralement de la production urbaine, où les indicateurs de la demande, de l'offre et des prix sont basés sur des estimations issues de la mise en commun de données partielles fournies par les acteurs publics et privés. Aussi, faute d'un appareil statistique solide et systématique, les données existantes sont souvent anciennes et ne sont que rarement ventilées à l'échelle infranationale.

Si les informations agrégées relatives au secteur financier sont, a priori, plus fiables, elles sont cependant peu accessibles au grand public et nécessitent un travail patient et critique de collecte – à l'exception des indicateurs financiers de base fournis par la Banque du Liban (BDL). L'accès à ces données financières s'est par ailleurs compliqué ces derniers mois alors que le pays se dirigeait vers une crise financière.

Une certaine prudence est ainsi de mise dans l'utilisation des données quantitatives existantes sur le secteur du logement et de son financement au Liban. Une approche qualitative fine tente de compenser cette limite.

Pour faciliter la compréhension des lecteurs, la grande majorité des montants cités tout au long de ce rapport le sont en dollar américain (USD). La livre libanaise (LBP) et le dollar américain sont les deux monnaies en circulation au Liban, liées par un taux de change fixe depuis 1997 (1 USD = 1 507 LBP).

Notons enfin que cette mission (octobre 2019 – janvier 2020) s'est déroulée dans un contexte de fortes incertitudes du fait de la dégradation accélérée de la situation financière, monétaire et économique au Liban. Si cette actualité ne remet pas en cause l'analyse des fondamentaux du marché du logement proposée dans cette étude, les analyses plus conjoncturelles et les pistes d'interventions exposées tout au long de ce document pourront être appelées à évoluer dans les prochains mois.

2. Un découplage structurel entre croissance et développement

Au Liban, le modèle rentier et financiarisé de capitalisme, apparu après l'indépendance de 1943 et poursuivi, bon an mal an, pendant la guerre civile (1975-1990), s'est fortement accentué avec la reconstruction initiée au début des années 1990. Pour les élites politiques et économiques confortées par les Accords de Taëf, la stratégie est alors simple : **(re)faire de Beyrouth un centre financier de premier plan au Moyen-Orient**.

2.1. L'attractivité financière comme pierre angulaire de la reconstruction

Pour **retrouver de l'attractivité auprès des investisseurs et des acteurs financiers de la région**, et d'au-delà, les pouvoirs publics, sous l'égide du Premier Ministre Rafiq Hariri, et de la Banque du Liban, décident alors :

- De garantir une stricte stabilité monétaire, acquise avec l'arrimage de la livre libanaise (LBP) au dollar américain (USD) ;
- D'émettre des obligations d'État de court terme, chèrement rémunérées, destinées à financer la reconstruction par la dette, et à permettre aux banques libanaises, qui en sont les principales détentrices, de proposer des dépôts bancaires à haut rendement ;
- De mettre en place, ou de perpétuer, un cadre légal, réglementaire et fiscal, particulièrement souple afin d'attirer un maximum de capitaux (ex : secret bancaire, taxe limitée sur les dépôts bancaires, garantie des dépôts par la banque centrale).

Inévitablement, **cette stratégie d'attractivité financière, pierre angulaire de la politique de reconstruction pensée par l'État et le secteur privé, a largement façonné la nature, la structure et les mécanismes de création, d'accumulation et de redistribution de richesses** au Liban ces 30 dernières années.

Le financement de l'économie libanaise est ainsi très dépendant de ressources financières extérieures (capitaux flottants, remises des expatriés, investissements directs étrangers, dépenses touristiques, aide internationale), comme en témoigne une balance des paiements souvent excédentaire depuis 25 ans, à l'inverse d'une balance commerciale structurellement en déficit. Logiquement, cette dépendance aux flux financiers venant de l'extérieur – modèle d'économie de « rente secondaire »[4] – va aussi de pair avec une exposition importante du système financier et de l'économie nationale, aux décisions monétaires de la banque centrale, ainsi qu'à n'importe quel choc économique, politique ou financier qui pourrait impacter négativement leur volume (ex : diminution des prix du pétrole, guerre en Syrie, crise politique dans/avec les pays du Golfe).

2.2. Une économie peu productive et faiblement redistributive

La disponibilité permanente de liquidités dans le secteur bancaire, inhérente à cette stratégie, a fortement contribué à faire des services financiers un moteur essentiel de la création de valeur. Aussi, influence-t-elle l'organisation et les performances globales de l'économie nationale, ainsi que le financement et le fonctionnement des autres secteurs, y compris le logement. Sans rentrer dans les détails, ce régime de croissance financiarisée implique pêle-mêle : un Produit Intérieur Brut (PIB) volatile (cf. Figure 1) et largement dépendant des résultats du secteur des services, une réduction de la contribution des secteurs productifs (industrie et agriculture) à la richesse nationale, un chômage élevé

[4] Beblawi H. (1987). The rentier state in the Arab world. In H. Beblawi & G. Luciani (Eds.). *The rentier state: Nation, state and integration in the Arab world* (pp. 49-62). Londres : Croom Helm

(18 % chez les 15-24 ans),[5] un marché du travail fortement informel[6], une inflation élevée, le financement insuffisant de l'économie réelle, une dette publique abyssale, une dette privée en constante augmentation, ou encore la forte concentration spatiale des activités économiques dans le Grand Beyrouth.

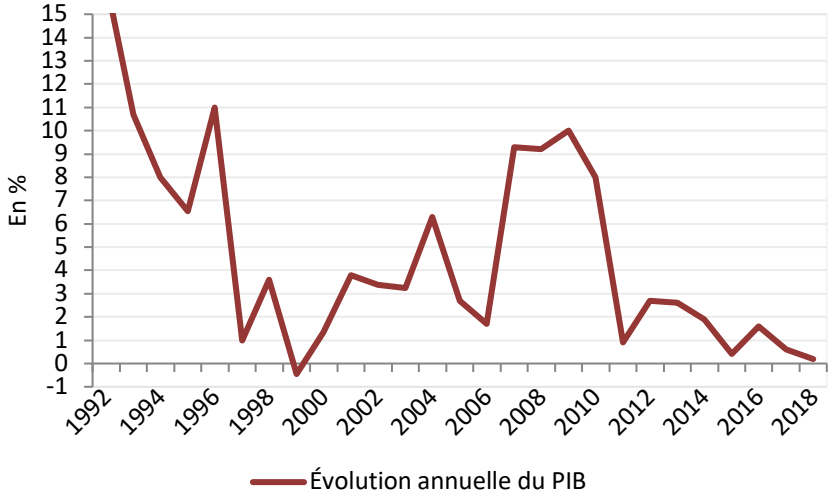

Figure 1. Une croissance volatile du PIB
(Source : Banque mondiale, 2019b | Graphique : auteur)

Sans surprise, ce modèle d'économie nationale, peu créateur d'emplois, et faisant la part belle à des revenus du capital peu fiscalisés, est faiblement redistributif. **Avec un PIB par habitant de 11 600 USD en 2018,[7] le Liban est considéré comme un pays à revenu intermédiaire supérieur**.

Les structures de revenus et de richesse, qui jouent grandement dans la manière d'accéder à un logement, sont profondément inégalitaires. Les travaux de la chercheuse Lydia Assouad ont récemment montré l'extrême concentration du capital et des revenus au Liban : les 10 % des ménages les plus aisés détiennent 70 % des richesses et reçoivent 55 % des revenus générés à l'échelle nationale.[8] L'économiste Ghassan Dibeh montrait également qu'en 2014, 66 % de la population adulte détenait moins de 10 000 USD, et 3,5 % plus de 100 000 USD.[9] Aussi, le Revenu National Brut s'élevait à 12 610 USD par habitant en 2018, alors que le revenu mensuel moyen des ménages variait, ces dernières années, entre 1 000 et 1 500 USD selon les estimations.[10] D'autres sources mentionnent que 70 % de la population disposait, en 2016,

[5] Banque mondiale (2019a). *Unemployment, youth total (% of total labor force ages 15-24) (modeled ILO estimate*) [Base de données]. Disponible depuis : https://data.worldbank.org.

[6] Les emplois informels représentent environ 50 % du marché du travail au Liban, et les niveaux de salaires observés dans le secteur informel sont généralement inférieurs au salaire mensuel minimum de 450 USD (Saliba, E., Sayegh, W., & Salman, T. (2017). *Assessing labour income inequality in Lebanon's private sector*. Beyrouth : Programme des Nations Unies pour le Développement - Fiscal Policy Advisory and Reform Project at the Lebanese Ministry of Finance, p. 4).

[7] Banque mondiale (2019c). *GDP per capita, PPP (constant 2011 international $) – Lebanon* [Base de données]. Disponible depuis https://data.worldbank.org.

[8] Assouad, L. (2017). *Rethinking the Lebanese economic miracle: The extreme concentration of income and wealth in Lebanon (2005-2014)*. (WID. Word Working Paper Series. No. 13). Disponible depuis : http://wid.world/document/rethinking-lebanese-economic-miracle-extreme-concentration-income-wealth-lebanon-2005-2014-wid-world-working-paper-201713/ (p. 1).

[9] Dibeh, G. (2014, September). Wealth in Lebanon for whom, for what? *Executive Magazine*. Disponible depuis : www.executive-magazine.com/opinion/comment/wealth-lebanon.

[10] Dibeh, *op. cit*. L'enquête de l'ACS de 2012 sur le budget des ménages différencie les niveaux de revenus annuels suivants : moins de 9 290 USD ; entre 9 290 USD et 14 600 USD ; entre 14 600 USD et 23 225 USD ; entre 23 225 USD et 33 180 USD ; et plus de 33

d'un revenu annuel de moins de 10 000 USD.[11] Le salaire mensuel minimum est, quant à lui, fixé à 450 dollars – mais ne s'applique qu'aux salariés du secteur formel.

Plusieurs autres indicateurs de pauvreté et d'exclusion financière témoignent aussi des fortes inégalités qui structurent la société libanaise : environ un tiers de la population (1,5 million de personnes) présente au Liban vit sous le seuil de pauvreté avec moins de 4 USD par jour (120 USD par mois),[12] et 55 % des ménages n'ont pas de compte bancaire.[13] La guerre en Syrie aurait contribué à aggraver cette crise sociale avec le basculement estimé de plus 200 000 libanais sous le seuil de pauvreté.[14] Les dernières prévisions de la Banque mondiale sont alarmantes : la crise économique et financière que connaît le Liban pour faire basculer plus de la moitié des ménages libanais dans la pauvreté.[15]

Ces inégalités verticales, à l'échelle des ménages et des groupes sociaux, se combinent avec de fortes disparités territoriales en termes de développement du fait de la concentration des richesses, des emplois et des revenus dans la région du Grand Beyrouth.[16] Les gouvernorats du Liban-Nord, du Liban-Sud et du Akkar, ainsi que les quartiers précaires entourant les principales villes (y compris Beyrouth), sont particulièrement touchés par le chômage, la pauvreté, le manque d'accès à un logement décent et aux infrastructures de base (électricité, assainissement, santé, éducation). L'exemple de Tripoli illustre bien cette situation : plusieurs études montrent que 36 % des habitants vivent aujourd'hui avec moins de 8,6 USD par jour, 60 % sont au chômage, et 85 % travaillent dans le secteur informel.[17] Ces inégalités de croissance et de développement entre le Grand Beyrouth et les régions périphériques ne sont pourtant pas récentes: elles sont considérées, par les historiens, comme l'un des facteurs qui a contribué à la multiplication des troubles civils durant la période post-indépendance, mais aussi et surtout au déclenchement de la guerre civile en 1975.[18]

---

180 USD. Cependant, l'ACS ne précise pas combien de ménages appartiennent à chaque catégorie. Administration Centrale des Statistiques (2012). *Households budget survey 2012* [Base de données]. Disponible depuis : www.cas.gov.lb/index.php/all-publications-en

[11] Investment Development Authority of Lebanon (2019). *Cost of doing business*. Disponible depuis : https://investinlebanon.gov.lb/en/doing_business/cost_of_doing_business?catId=55

[12] Cette estimation de 30 % environ date de la dernière enquête réalisée en 2007 et ne tient donc pas en compte de l'arrivée des réfugiés syriens et de la dégradation de l'économie libanaise ces dernières années. Plus d'informations : El-Laithy, H., Abu-Ismail, K., & Hamdan, K. (2008). *Poverty, Growth, and Income Distribution in Lebanon*. Rapport pour le Programme des Nations Unies pour le Développement et le Ministère des Affaires Sociales. Disponible depuis : www.lb.undp.org/content/lebanon/en/home/library/poverty/poverty--growth-and-income-distribution-in-lebanon-.html

[13] Banque mondiale (2019d). *Global financial inclusion database – Lebanon* [Base de données]. Disponible depuis http://databank.worldbank.org.

[14] Selon des chiffres de la Banque mondiale cités par : Gemayel, F. (2019). Plus d'un million de pauvres. *Le Commerce du Levant*. Disponible depuis : www.lecommercedulevant.com/article/29418-plus-dun-million-de-pauvres

[15] Banque mondiale (2019e). *World Bank: Lebanon is in the Midst of Economic, Financial and Social Hardship, Situation Could Get worse*. Disponible depuis : https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2019/11/06/world-bank-lebanon-is-in-the-midst-of-economic-financial-and-social-hardship-situation-could-get-worse

[16] Le Grand Beyrouth fait ici référence à la municipalité de Beyrouth et au gouvernorat du Mont-Liban. Cette appellation correspond à la « zone urbaine centrale » définie en 2005 par le Schéma de Développement et d'Aménagement du Territoire Libanais (SDATL). Pour plus de détails : Dar Al Handasah, & IAURIF (2005*). National physical master plan of the Lebanese territory*. Beyrouth : Conseil pour le Développement et la Reconstruction – Direction Générale de l'Urbanisme.

[17] Gemayel, 2019

[18] Pour plus de détails : Hourani, A. (1976). Ideologies of the mountain and the city. In Owen, R. (Ed.). *Essays on the crisis in Lebanon (*pp. 33-42). Londres : Ithaca Press, et Nasr, S. (1978). Backdrop to Civil War: The crisis of Lebanese capitalism. *MERIP Reports*, 73. 3-13.

3. Une urbanisation macrocéphale autour du Grand Beyrouth

Avec une superficie de 10 452 km2, le Liban est un pays comparable, par sa taille, au Qatar, au Kosovo ou aux Bahamas. Sa population, n'ayant pas fait l'objet d'un recensement officiel depuis 1932, est estimée à plus de 6,8 millions d'habitants répartis entre 5,5 millions de résidents permanents, incluant environ 270 000 réfugiés palestiniens, et plus d'un million de réfugiés syriens arrivés depuis 2011.[19] Mais le Liban compte aussi une importante diaspora, d'environ 10 millions d'émigrés, maintenant des liens économiques et culturels plus ou moins intenses. Cette longue tradition d'émigration et cette présence de longue date de populations réfugiées ont énormément façonné la trajectoire d'urbanisation, le modèle spatial, les logiques et les mécanismes de la production urbaine dans l'ensemble du pays.

En 2019, 88,5 % de la population résidente vit dans des zones urbaines dont 64 % dans les principales agglomérations que sont le Grand Beyrouth, Tripoli, Saida, Tyr et Zahlé.[20] La superficie des zones urbanisées devrait atteindre 884 km2 en 2030,[21] et la croissance annuelle de la population urbaine fluctue entre + 0,5 % et + 6,7% depuis 1990 en se concentrant principalement dans les grandes villes, en particulier à Beyrouth.[22] Le modèle d'urbanisation à l'œuvre est double. D'une part, on assiste à une forte densification des espaces urbains existants qui repose sur d'importantes dynamiques de renouvellement urbain. D'autre part, l'installation de nouvelles populations en zone urbaine, ainsi que la cherté des logements dans le centre des principales agglomérations, nourrissent une dynamique d'étalement qui participe au mitage des espaces périurbains, et parfois d'espaces plus ruraux. À cet égard, on note aujourd'hui une quasi continuité bâtie entre Damour et Byblos, c'est-à-dire au sein de la zone urbaine centrale qu'est le Grand Beyrouth. Selon des chiffres parus en 2012, **55 % de la population vivait dans le Grand Beyrouth, dont un quart dans la Municipalité de Beyrouth**.[23]

Si le Liban en général, et sa capitale en particulier, possèdent une histoire urbaine façonnée par les Phéniciens, les Romains ou encore les Ottomans, les dynamiques d'urbanisation contemporaine, guidées par de puissants investissements dans le foncier et l'immobilier, remontent à la fin du XIXème siècle. Dès cette époque, l'argent rapporté par la diaspora libanaise émigrée en Europe, en Afrique et dans les Amériques est massivement investi dans l'acquisition de terrains ou la construction de maisons à Beyrouth, et dans les villes et villages à travers le pays. Plus tard, dans les décennies qui suivent l'indépendance de 1943, le foncier et l'immobilier continuent à être des instruments d'épargne privilégiés pour les fortunes libanaises, et plus généralement levantines, nées des débuts de la production pétrolière de masse, dans les pays du Golfe. Beyrouth connait alors un boom de la construction à la fin des années 1960 et au début des années 1970. À la veille de la guerre civile, 70 % du parc de logements à Beyrouth a été érigé depuis 1945 et, à l'échelle nationale, 64 % des investissements vont vers le secteur de l'immobilier et de la construction.[24]

Cet attrait du foncier et de la pierre pour les capitaux privés ne se dément pas pendant les années de guerre, bien qu'avec des dynamiques spécifiques du fait des affrontements miliciens, des destructions

---

[19] Banque mondiale (2018a). *Population, total – Lebanon* [Base de données]. Disponible depuis : https://data.worldbank.org

[20] Banque mondiale (2018b). *Urban population (% of total population) – Lebanon* [Base de données]. Disponible depuis : https://data.worldbank.org

[21] Conseil pour le Développement et la Reconstruction (2004). National Physical Master Plan of Lebanese Territories. Rapport. Disponible depuis : www.cdr.gov.lb/study/sdatl/English/NPMPLT.PDF.

[22] Courson, J., Sleiman, Z., & Souaiby, Y. (2019). *Housing sector in Lebanon : Analysis for ECOSOC* [Rapport intermédiaire]. GOPA Worldwide Consultants.

[23] Badre, L., & Yaacoub, N. (2012). *Population & housing in Lebanon* (Statistics in Focus. N°2). Beyrouth: Administration Centrale des Statistiques.

[24] Gaspard, T. K. (2004). *A political economy of Lebanon, 1948-2002: The limits of laissez faire*. Boston, MA: Brill.

et des mouvements de population.[25] La construction d'immeubles résidentiels, d'hôtels, de communautés fermées et de centres commerciaux se poursuit, en particulier dans les banlieues de Beyrouth transformées en nouvelles centralités périphériques.[26] Le retour de la paix civile au début des années 1990 et le début de la période de reconstruction donnent ensuite de nombreuses opportunités d'investissement dans l'immobilier résidentiel, et engendrent un premier boom — des transactions, des prix et de la construction entre 1993-94 et 1997-98 — largement porté par l'argent d'investisseurs non-résidents.
À ce boom succède une période de stagnation économique et financière, et de fort ralentissement du marché de l'immobilier, à la fin des années 1990. Mais la frénésie immobilière repart de plus belle, dans les années 2000, et transforme alors profondément la capitale libanaise, mais aussi les principales villes du pays, et les zones rurales qui ont vu les constructions résidentielles se multiplier.

En parallèle à cette rapide urbanisation formelle, source de fortes concurrences foncières, les quartiers d'habitat précaire des villes libanaises ont historiquement été aussi l'un des moteurs de la croissance urbaine. De Tripoli à Saida en passant par Beyrouth, l'histoire de ces morceaux de ville informelle, situés au centre comme en périphérie, est intimement liée depuis les années 1920 à celle des populations libanaises déplacées par la guerre, ou l'exode rural (ex : quartiers de Karm El-Zeitoun, Ouzaï, Naba'a à Beyrouth), ainsi qu'à celle des populations réfugiées ayant fui les conflits régionaux (ex : réfugiés arméniens à Burj Hammoud, camps palestiniens de Nahr El-Bared près de Tripoli, Ain El-Helwe à Saida, Sabra et Chatila à Beyrouth, etc.). Ces quartiers extrêmement denses et aux conditions de vie difficiles accueillent aujourd'hui une population de plus en plus diversifiée, incluant les travailleurs domestiques, qui sont présents en nombre au Liban, et des ménages libanais en trajectoire socio-économique et résidentielle descendante.[27]

[25] Bourgey A., (1989). La guerre et ses conséquences géographiques au Liban. *Annales de Géographie*, 94(521), 1-37.
[26] Picard, E. (2005). Trafficking, rents, and diaspora in the Lebanese War. In C. J. Arnson & I. Wi. Zartman (Dir.). *Rethinking the economics of war: The intersection of need, creed, and greed* (pp. 27-67). Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.
[27] Très peu de statistiques existent sur le nombre de personnes habitant dans ces quartiers précaires. On estimait, en 2014, que 30 % de la population du Grand Beyrouth résidait dans un quartier précaire (Fawaz, M., Saghieh, N., & Nammour, K. (2014). *Housing, land and property issues in Lebanon: Implications of the Syrian refugee crisis*. Rapport pour ONU-Habitat et le HCR.).

4. Développement urbain et logement : un cadre institutionnel, réglementaire et législatif relativement incomplet et peu porté politiquement

Le Liban dispose d'un cadre institutionnel, réglementaire et législatif incomplet en matière de développement urbain et de logement. Ces enjeux, souvent techniques, ne bénéficient par ailleurs que d'un faible portage politique, tant au niveau de l'État central que des services déconcentrés de l'État et des collectivités locales. Le retrait relatif des pouvoirs publics en matière d'action urbaine reflète également les transformations plus générales en matière de gouvernance observées depuis les années 1990. De manière structurelle, une multitude d'acteurs financiers et politico-confessionnels gouvernent *à travers* l'État et les collectivités pour assurer la protection d'intérêts financiers et fonciers, sous couvert de la volonté de laisser une place plus importante aux logiques de marché.

4.1. Les institutions et les politiques de développement urbain

Cette étude n'a pas vocation à recenser de manière systématique le cadre institutionnel, réglementaire et législatif de l'aménagement, de l'urbanisme et de la construction en place. Elle identifie néanmoins **les dispositions essentielles qui contribuent à façonner les dynamiques observées sur les marchés du logement et qui doivent être prises en considération pour toute proposition d'intervention à système constant**. L'une des caractéristiques essentielles des politiques publiques urbaines portées par l'État ou les municipalités est l**'absence d'une réelle action foncière** capable de réguler les marchés fonciers et immobiliers locaux, malgré l'existence, dans la loi libanaise, d'un certain nombre d'outils fiscaux, réglementaires et d'urbanisme opérationnel.

Cadre et pratiques de l'urbanisme et de l'aménagement

Le décret-loi 69 du 9 septembre 1983 définie **les trois grands dispositifs juridiques qui constituent le droit de l'urbanisme au Liban : les plans et règlements locaux d'urbanisme, l'urbanisme opérationnel et l'aménagement, et les autorisations d'urbanisme**.[28] Ces dispositifs sont cependant peu mobilisés par les pouvoirs publics pour réguler les marchés fonciers et immobiliers et, plus généralement, pour organiser un développement urbain aujourd'hui relativement peu encadré.

- <u>Plans et règlements locaux d'urbanisme</u>

Le seul document de planification existant à l'échelle nationale est le Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire Libanais (SDATL). Terminé en 2004 et adopté en 2009 par décret (n°2366) en Conseil des Ministres, le SDATL définit « les principes fondamentaux d'utilisation des sols et d'organisation du territoire » auxquels toutes les décisions des administrations de l'État et des collectivités territoriales doivent se conformer en matière d'aménagement du territoire.[29] À l'échelle locale, la loi de l'urbanisme rend l'élaboration de plans et de règlements d'urbanisme « obligatoire pour les chefs-lieux de *mohafazah* et *casa* et pour tous les lieux classés comme centres de villégiature et de loisirs ou site antique (…), et facultative pour n'importe quelle autre localité ou circonscription, urbaine ou rurale. » **En 2010, seul 25 % du territoire libanais, quasi-uniquement en zone urbaine, était doté de plans d'urbanisme approuvés**, le code de la construction assurant, par défaut, le cadre de réglementation dans le reste du pays.[30] Les

[28] Lamy-Willing, S, Fawaz, M., Yazigi, S., & Hamdan, A. (2010). *Le droit de l'urbanisme au Liban*. Rapport publié par Majal (Académie Libanaise des Beaux-Arts, Université de Balamand) et le GRIDAUH. Disponible depuis : https://alba.edu.lb/Library/Files/Uploaded%20Files/rapport_liban%20(1).pdf
[29] Lamy-Willing et al., *op. cit.*
[30] Lamy-Willing et al., *op. cit.*

intérêts fonciers locaux sont régulièrement accusés d'entrave à l'élaboration, l'approbation et l'application de ces plans.[31]

- Urbanisme opérationnel et aménagement

L'exécution des plans d'urbanisme par les pouvoirs publics, et plus largement le cadre légal et règlementaire de l'urbanisme opérationnel et de l'aménagement, repose, dans les textes, sur trois outils majeurs : **l'expropriation (y compris la règle dite du « quart gratuit »[32]), le remembrement et le lotissement foncier,** et **la création de sociétés foncières et d'établissements publics**.[33]

Si les outils de l'expropriation, du remembrement et du lotissement foncier sont relativement classiques, et proche des dispositifs connus en France, il paraît intéressant de préciser la question des sociétés foncières et des établissements publics qui pourraient, le cas échéant, être mobilisés pour de futurs projets :

- Les **sociétés foncières**, autorisées depuis 1962 dans les lois successives de l'urbanisme, peuvent être constituées « en vue de l'aménagement de tout ou partie d'une zone faisant l'objet d'un plan d'urbanisme ». Elles possèdent le statut de personne morale de droit privé et sont créées sur décision du Conseil des Ministres. Le capital de la société est théoriquement détenu par « tous les ayants-droits des biens-fonds compris dans le périmètre de la société créée », les ayant-droits pouvant également vendre leurs biens à la société s'ils le souhaitent. Toutefois, depuis la loi 117 du 7 décembre 1991, le capital des sociétés foncières est ouvert à des investisseurs extérieurs en plus des ayant-droits.
  Cet outil de l'aménagement n'a été utilisé qu'à trois reprises au Liban : pour le projet d'aménagement du littoral nord de Beyrouth (Linord) (1995-1996), pour l'aménagement du littoral de la ville de Saida (1995-1996), et pour le projet de reconstruction du centre-ville de Beyrouth depuis 1991.[34] La société foncière créée pour l'occasion (Solidere) a ainsi joué le rôle d'aménageur (gestion des expropriations et des remembrements, viabilisation des terrains, financement et installation des équipements, revente des terrains à des promoteurs, etc.) sur une superficie de 180 ha, dont 70 ha gagnés sur la mer grâce à un remblai. Si la programmation et le résultat de cette opération d'aménagement hors norme sont très critiqués, la pratique technique de l'aménagement et de l'urbanisme (plan directeur, espaces publics, répartition des coefficients d'exploitation, etc.) développée par cet acteur privé fait, quant à elle, figure d'exception positive au Liban.
- Les **établissements publics** sont, eux, des personnes morales de droit public qui possèdent une comptabilité et une gestion autonome. Leur mission, définie dans l'article 22 de loi de l'urbanisme de 1983, est d'opérer le « (ré)aménagement total ou partiel d'une zone », où un plan d'urbanisme est promulgué. Leur action doit être guidée par l'intérêt général.[35] Elyssar est, à ce jour, le seul projet d'aménagement et d'urbanisme mené et coordonné par un établissement public. Lancée en 1995 à la sortie de la guerre, cette grande opération de rénovation urbaine avait pour objectif

[31] Clerc, V. (2013). *Revue des politiques de gestion foncière au Liban*. Rapport pour la Caisse des Dépôts et Consignations – Banque mondiale, Centre de Marseille pour l'intégration en Méditerranée (CMI).
[32] Héritée de l'époque ottomane, la règle du « quart gratuit » est une disposition énoncée dans la loi de l'urbanisme de 1983 (articles 21 et 22) et appliquée dans les procédures d'expropriation menées par l'État ou les collectivités (alignement, opérations d'aménagement, etc.). Elle autorise « l'incorporation gratuite [d'une] propriété riveraine [dans le cadre d'un projet d'alignement de voirie, d'une opération d'aménagement, etc.] si le terrain retranché ne dépasse pas le quart de la superficie de cette propriété par rapport à sa profondeur » (Lamy-Willing et al., *op. cit*., p. 16).
[33] Lamy-Willing et al., *op. cit*
[34] Lamy-Willing et al., *op. cit*
[35] Lamy-Willing et al., *op. cit*

de réaménager les quartiers irréguliers de la banlieue sud-ouest de Beyrouth (Ghobeiri et Ouzai) sur un périmètre de 560 ha, avec un ambitieux programme de relogement.[36] Elyssar n'a jamais dépassé le stade des études amont et de la planification en raison de blocages principalement politiques, mais sa relance revient toutefois régulièrement dans le débat politique libanais.

Par ailleurs, il faut noter que **la fiscalité foncière est peu développée au Liban[37]** :

- La rétention foncière et la vacance immobilière ne sont pas taxées. Il n'existe pas de taxe foncière sur les propriétés non-bâties en zone urbaine, et aucune taxe sur les logements vacants n'est collectée ni par les municipalités, ni par l'État.
- Les dispositifs de captation des plus-values foncières et immobilières sont insuffisants et/ou inexistants.
- Il n'existe pas de taxe foncière à proprement parler.

- <u>Autorisations d'urbanisme</u>

Les grands principes du permis de construire sont définis dans la loi de l'urbanisme de 1983 et son régime juridique est régi par la loi de construction, aussi connue comme jouant le rôle de code de la construction. Les demandes sont instruites par les services techniques des municipalités de Beyrouth et de Tripoli, et par les divisions régionales de la Direction Générale de l'Urbanisme (DGU)[38] pour les localités du reste du pays. Les permis sont, le cas échéant, octroyés par le président de la municipalité, ou par le *mohafez* (préfet) si le bien-fonds ne dépend pas d'une municipalité, ainsi que dans le cas bien spécifique de la ville de Beyrouth.[39]

Le permis est accordé au pétitionnaire — qui peut être toute personne physique ou morale de droit public ou privé — si les travaux de construction ou de rénovation sont « conformes à la loi de la construction, aux textes d'application, au zonage de la localité où se situe le bien-fonds, et aux textes particuliers concernant les servitudes aériennes, les dispositions foncières, les établissements classés, la protection de l'environnement et des sites. » [40]

Plusieurs travaux de la littérature scientifique soulignent toutefois la place centrale qu'occupent les procédures d'exception pour les permis de construire des projets immobiliers qui dépendent de la législation des « grands ensembles » (cf. ci-après). Les demandes sont alors instruites, et les autorisations délivrées, par le Conseil Supérieur de l'Urbanisme qui dépend la Direction Générale de l'Urbanisme. Les critères d'attribution ne sont alors pas clairement définis, un projet soumis devant seulement prouver qu'il apportera une « contribution architecturale et urbaine » au quartier où il sera implanté. Le processus de décision au sein de cette instance est connu pour être très « informel ».[41]

Une loi de la construction très permissive : quand « l'exception devient la règle »

La loi sur la construction fournit, de son côté, un cadre réglementaire très favorable à une urbanisation et une densification intensives et joue un rôle clé dans l'existence de marchés fonciers très spéculatifs.

---

[36] Clerc, 2013

[37] Pour plus d'informations sur le système de fiscalité foncière et sur les pistes de modernisation et de réforme : Héchaimé, A.,& Marot, B. (2015). « La fiscalité foncière au Liban ». *Revue fiscale libanaise*. 3

[38] La Direction Générale de l'Urbanisme est placée sous la tutelle du Ministère des Travaux Publics et des Transports.

[39] Lamy-Willing et al., *op. cit*

[40] Lamy-Willing et al., *op. cit*

[41] Krijnen, M., & Fawaz, M., (2010). Exception as the rule: High-end developments in neoliberal Beirut. *Built environment*. *36*(2), 245-259

Sa révision la plus récente, en 2004 (loi 646/2004), a notamment accordé, en modifiant les formules de calcul, une augmentation de 25 à 35 % des surfaces de plancher autorisées. Cette loi très permissive pour les promoteurs immobiliers est considérée comme l'un des facteurs qui a contribué à la multiplication de grands projets immobiliers résidentiels dans le Grand Beyrouth et, plus largement, au boom immobilier et de la construction des années 2000.

Plusieurs travaux de recherche soulignent par ailleurs comment la loi de la construction, dans ses versions successives depuis 1971, organise les exemptions et les exceptions aux règles d'urbanisme et de la construction dont les investisseurs et les promoteurs immobiliers tirent grandement profit.[42] C'est notamment le cas de l'article 16, connu comme la réglementation des « grands ensembles », qui permet aux promoteurs construisant un projet immobilier sur un terrain de plus de 4 000 m2 d'obtenir des surfaces de plancher supplémentaires et de bénéficier d'un processus *ad hoc* d'instruction et d'approbation du permis de construire. En plus d'encourager les grands projets haut de gamme, cette réglementation pèse fortement sur les dynamiques du marché foncier, en particulier dans le Grand Beyrouth. D'une part, de nombreuses parcelles de taille petite ou moyenne, aujourd'hui vides ou facilement mutables, ne sont pas construites dans l'attente d'un remembrement foncier avec des parcelles adjacentes, dans le but d'atteindre le seuil des 4 000 m2 de terrain. L'absence de ces terrains sur le marché contribue à la perception de « rareté relative » du foncier constatée dans la capitale[43]. D'autre part, cette réglementation sur les « grands ensembles », combinée à des coefficients d'exploitation particulièrement importants, participe au maintien de prix élevés demandés par les propriétaires fonciers qui sont bien conscients des droits à construire dont les promoteurs peuvent alors disposer.

À noter : une **loi d'amnistie** a été votée par le Parlement libanais en janvier 2019 pour toutes les infractions commises aux lois de l'urbanisme et de la construction dans le cadre de projets construits depuis les années 1990. Ces infractions sont en théorie régularisées contre des amendes relativement modestes.

Décentralisation et finances locales

Le Liban possède une architecture administrative à la fois déconcentrée et décentralisée. D'une part, la structure déconcentrée de l'État repose sur les *mohafazas* (régions) et des *cazas* (sous-régions). D'autre part, le pays connaît une décentralisation inachevée qui pèse sur la capacité d'action urbaine des collectivités locales. Si les 1 108 municipalités possèdent des compétences élargies en matière de développement urbain, elles souffrent néanmoins d'un sévère manque d'autonomie administrative et financière.

Le décret-loi nº 118 du 30 juin 1977 est le principal cadre législatif qui organise la décentralisation au Liban. Les municipalités bénéficient du statut de personne morale et, en théorie, d'une réelle autonomie financière et administrative. La loi leur octroie un pouvoir à la fois réglementaire et exécutif avec des compétences significatives en matière de gestion locale et de développement urbain. Ces compétences incluent la développement et la gestion des réseaux et infrastructures (eau, voirie, déchets, etc.), les travaux publics et d'aménagement, l'aménagement et la gestion des espaces publics et des espaces verts, l'organisation des transports, l'octroi de certaines autorisations d'urbanisme, ou encore les politiques locales de l'habitat comme nous le verrons un peu plus loin.[44] Toutefois, des études montrent qu'environ

[42] Gebara et al., *op. cit.*; Krijnen et Fawaz, *op. cit.*; Saksouk, A. (2015). *Where is Law? Investigations from Beirut.* Working Paper. Neighbourhood Initiative. Université Américaine de Beyrouth. www.aub.edu.lb/Neighborhood/Documents/Abir%20NI%20Report.pdf
[43] Marot, 2019
[44] Lamy-Willing et al., *op. cit*

70 % des municipalités sont trop petites et/ou manquent de capacités techniques et administratives pour exercer ces prérogatives. C'est la raison pour laquelle de nombreuses municipalités se regroupent et mettent en commun leurs ressources techniques et financières au sein de 53 fédérations qui couvrent environ les deux tiers des municipalités et des habitants du pays.[45]

L'autonomie administrative des municipalités et fédérations de municipalités est néanmoins restreinte depuis un décret-loi de 1983 qui place ces dernières sous un « contrôle et une surveillance très stricts du gouvernement central » et qui leur accorde un « rôle purement consultatif dans la mise en oeuvre de leurs politiques urbaines ».[46] Les décisions des conseils municipaux sont soumises dès lors, avant leur exécution, au contrôle du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales et du Ministère des Finances. Ce manque d'autonomie administrative est particulièrement palpable à Beyrouth où le pouvoir exécutif est confié au *mohafez* qui, nommé par le Conseil des Ministres, est sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales.[47]

L'autonomie financière des municipalités est par ailleurs fortement limitée par un manque de ressources propres et un accès très limité à la dette. D'une part, les ressources propres des municipalités, qui excluent donc les transferts de l'État, sont limitées dans le contexte d'une fiscalité foncière peu développée (cf. ci-avant). Elles se réduisent ainsi au produit d'un certain nombre de droits et de taxes, réglementés par la loi 60/88 du 12 août 1988, avec notamment la taxe sur les permis de construire et la taxe municipale qui comprend la taxe d'habitation, qui a pour base les valeurs locatives, et la taxe sur les trottoirs et les égouts.[48] Les municipalités ne sont pas autorisées à modifier le taux et les assiettes de ces taxes et à en créer de nouvelles. D'autre part, l'accès à la dette est strictement réglementé pour les municipalités et doit être validé par une décision du Conseil des Ministres qui, dans le système politique libanais, nécessite un consensus. Les collectivités locales n'ont donc, dans ces conditions, qu'un accès très réduit à des solutions de financement de long terme qui soient capables de porter une action structurante en matière de développement urbain et de production de logements.

Les acteurs rencontrés lors de la mission de terrain en octobre 2019 identifient **deux leviers pour contourner ce problème d'un accès à des financements de long terme** :

- La **loi n°48 du 9 septembre 2017 sur les partenariats public-privé** qui, dans le cadre du financement d'un projet, permet à l'acteur public d'apporter des capitaux propres (par exemple, sous la forme d'un terrain) et à l'acteur privé de contracter un emprunt. Si cette loi a plutôt été conçue pour financer les grands projets du programme CEDRE, il semble qu'elle soit également mobilisable pour le financement des projets des collectivités locales, y compris par exemple pour la production de logements abordables. L'incertitude autour du partage des risques entre acteur public et acteur privé reste à ce jour l'une des limites principales de ce dispositif.
- Une **disposition de la loi de Finance de 2005** stipulerait qu'un protocole d'accord (*memorandum of understanding*) entre un bailleur de fonds et un acteur public libanais est susceptible de prévaloir sur la loi libanaise en matière d'accès au financement. Cette disposition, si elle nécessite une confirmation par des juristes spécialisés, peut ouvrir la voie à des montages *ad hoc,* entre des municipalités et des bailleurs pour des projets de développement urbain et/ou de production de logements abordables.

[45] Harb, M., & Atallah, S. (dir.) (2015). *Local governments and public goods: Assessing decentralization in the Arab world*. Rapport pour le Lebanese Center for Policy Studies. http://www.lcps-lebanon.org/publication.php?id=276
[46] Lamy-Willing et al., *op. cit*
[47] Clerc, 2013
[48] Clerc, 2013 ; Héchaimé & Marot, *op. cit.*

À noter : les transferts financiers de l'État vers les municipalités et les fédérations de municipalités sont assurés via le fonds municipal indépendant (décret n°1917 de la loi de 1979). Ce système de péréquation est régulièrement critiqué : les transferts sont irréguliers et les critères de répartition bénéficieraient aux municipalités les plus aisées. L'incertitude qui en résulte entraverait ainsi la planification et la réalisation des politiques municipales. [49] La crise politique, économique et financière actuelle affecte par ailleurs ces transferts : plusieurs collectivités n'auraient n'ont pas reçu tout ou partie de ces transferts depuis plus de deux ans.

L'élaboration et la réalisation de politiques urbaines locales ambitieuses sont enfin freinées par **le manque de personnels qualifiés sur les questions de développement urbain et de politiques du logement** au sein des municipalités, et des divisions régionales de la Direction Générale de l'Urbanisme le cas échéant. Certaines exceptions existent néanmoins, avec des équipes municipales peuvent être formées aux questions urbaines et se montrer proactives, comme c'est le cas notamment dans des villes de taille moyenne comme Zahlé, Jezzine, Burj Hammoud ou Ghobeiry.

4.2. Des politiques du logement tournées vers des logiques de marché

À rebours des constats entendus parfois dans les débats publics et politiques au Liban, il existe bel et bien un cadre de politiques publiques organisant les marchés du logement et la production de logements abordables. À cet égard, il est intéressant de noter que l'État libanais a tenté, de son indépendance en 1943 jusqu'au début des années 1990, de combiner des politiques d'accompagnement de l'offre de logements, dites plutôt interventionnistes, et des politiques d'accompagnement de la demande.

Toutefois, les politiques menées par tous les gouvernements successifs depuis les années 1990 marquent une vraie rupture. À l'image des transformations observées dans de nombreux pays de la région, on assiste à une libéralisation des politiques du logement et une forte progression d'une forme d'idéologie propriétariste. L'action des pouvoirs publics se focalise désormais presque uniquement sur la promotion de l'accession à la propriété à travers des aides à la demande. Trois décennies après la fin de la guerre civile, les politiques du logement au Liban sont globalement peu structurées, peu diversifiées et presque uniquement incarnées, depuis la suppression du Ministère du Logement et des Coopératives en 2000, par l'action de la Banque centrale en faveur de prêts au logements subventionnés. Avec cette nouvelle configuration, la question du logement des populations vulnérables semble avoir disparu de l'agenda politique. Or la législation libanaise reconnaissait pourtant, dès 1962, le « droit au logement » des ménages à bas revenus et en confiait la responsabilité à l'État et aux municipalités.[50] Force est de constater que les outils et les dispositifs prévus à cet effet n'ont jamais réussi à être mobilisés.

[49] Atallah, S. (2011). *The Independent Municipal Fund: Reforming the Distributional Criteria*. Policy Brief pour le Lebanese Center for Policy Studies. Disponible depuis : https://www.lcps-lebanon.org/publications/1331312295-imf-policybrief-eng.pdf

[50] Courson et al., *op. cit.* ; Fawaz, M., Salamé, D., & Serhan, I. (dir) (2018). *You can stay in Beirut : Towards Inclusive Housing Policies*. Rapport de l'Institut Issam Farès (Université Américaine de Beyrouth) et Fondation Konrad Adenauer. Disponible depuis : www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=8dc305dc-95f7-bdf7-3c29-85a18779c0d5&groupId=252038.

De l'indépendance de 1943 aux années 1990 : une politique de l'offre cherchant à prendre en compte l'accès au logement des plus vulnérables

Pendant la seconde moitié du XXème siècle, les politiques de l'habitat développées au Liban ont cherché à réguler les marchés du logement et à traiter la question du logement des ménages à bas revenus en faisant appel à la fois à des approches interventionnistes et à des approches de marché.
Trois tendances majeures se dégagent de cette période.

- Des tentatives infructueuses de construction de logements locatifs sociaux

Si des projets de construction de logements sociaux apparaissent dès la fin des années 1940, le tremblement de terre de 1956 place le logement au cœur des politiques publiques avec la création d'une Autorité Nationale de la Reconstruction et la création d'une taxe *ad hoc* visant à financer la création de réserves foncières et la création de logements sociaux dans différentes régions du pays (Beyrouth, Tripoli, Saida, Tyr, Zhorgta).[51] De même, un plan national de logement, connu comme le plan Doxiadis, est élaboré dès 1957 et propose la construction de 16 000 logements sociaux publics. La plupart de ces projets furent cependant stoppés à un stade relativement embryonnaire. Notons que certaines sections de Ain El-Helweh et de Nahr El-Bared, qui sont deux des plus grands camps palestiniens au Liban, firent partie des sites expérimentaux retenus pour la construction de logements sociaux.[52] Le Conseil de l'Habitat est ensuite créé dans les années 1960 avec pour mission de construire des logements abordables et de fournir des prêts à des organisations caritatives engagées pour le logement des plus démunis. Une fois encore, plusieurs ensembles de logements sociaux furent planifiés, mais seules quelques centaines de logements finalement réalisés, notamment à Tyr. Trois explications sont fournies à ces échecs successifs : le manque de financements apportés par l'État, le refus du secteur privé d'investir et de s'impliquer dans un secteur locatif social perçu comme peu rentable, et la multiplication de blocages et des tentatives d'appropriation politique.[53]

- La création d'établissements publics de crédit pour soutenir l'accession à la propriété

Les pouvoirs publics libanais se lancent en parallèle, dès la fin des années 1970 dans le soutien à l'accession à la propriété à travers la création de deux institutions publiques de crédit : la Banque de l'Habitat (1977) et la Caisse Autonome de l'Habitat (1980).[54] Ces deux acteurs, créés alors que le pays est plongé en pleine guerre civile, fournissent alors des prêts de long terme et à des taux préférentiels, en livre libanaise pour des ménages souhaitant acquérir un logement. Les multiples épisodes de dévaluation de la livre dans la seconde moitié des années 1980 et au début des années 1990, conduiront ces deux institutions au bord de la banqueroute.

- Le maintien du blocage des loyers

La politique du logement la plus volontariste, mais également la plus contestée, des sept dernières décennies est certainement le dispositif de blocage des loyers qui, introduit pour une durée temporaire en 1940 à l'époque du Mandat français, est maintenu à l'indépendance du Liban en 1943. Son objectif est

[51] Verdeil, E. (2010). *Beyrouth et ses urbanistes. Une ville en plans (1946-1975).* Beyrouth: Presses de l'IFPO.
[52] Ghandour, M. (2013). Who is 'Ain al-Hilweh?. *Jadaliyya*. Disponible depuis: www.jadaliyya.com/pages/index/14379/who-is-%E2%80%98ain-al-hilweh
[53] Verdeil, *op. cit.*
[54] La création de la Banque de l'Habitat repose alors un apport en capital assuré par le Trésor et la Caisse Nationale de Sécurité Sociale. De son côté, les prêts proposés par la Caisse Autonome de l'Habitat sont entièrement financés par le Trésor.

de geler les loyers au-dessous des prix du marché et d'assurer une sécurité foncière aux locataires, en leur garantissant un droit transmissible au maintien dans les lieux. Ce système devient celui des « anciens loyers » à partir de la loi locative de 1992 qui distingue les baux bloqués, signés avant cette date, des baux libres, signés après cette date. Face à la difficulté de produire des logements abordables, ce dispositif s'est révélé être un système de logement social de fait, en particulier après la dévaluation de la livre qui a considérablement amoindri la valeur des loyers perçus par les propriétaires.

Les politiques du logement depuis les années 1990 : accession à la propriété et disparition de la question du logement des plus vulnérables

L'arrivée au pouvoir de Rafik Hariri comme Premier Ministre pendant les années d'après-guerre transforme durablement l'action publique en faveur du logement. Fervent partisan d'une idéologie néolibérale qui vise à réduire le rôle de l'État pour laisser libre cours aux acteurs privés de marché, R. Hariri contribue largement à façonner une politique qui, reprise par les différents gouvernements depuis plus de 20 ans, concentre la dépense publique sur la promotion de l'accession à la propriété en appliquant une logique d'aide à la personne. Cette politique a un double objectif : favoriser la croissance du marché immobilier et développer les activités de crédit privé des banques domestiques. En définitive, les dimensions économiques et financières des politiques du logement prennent largement le pas sur les dimensions sociales dans le cadre de la montée en puissance du nexus urbanisation – régulation à cette époque.

- <u>Les politiques d'aide à l'accession à la propriété et la création d'un marché hypothécaire</u>

La politique « tout accession » adoptée dans l'après-guerre démarre dès le début des années 1990 avec le dispositif de compensations financières versées aux populations déplacées. Par l'intermédiaire de la Caisse des Déplacés, plus de 1,2 milliard de dollars sont versés par l'État libanais à des milliers de familles qui sont alors encouragées à acheter un logement dans leur région d'origine. Ce dispositif controversé est régulièrement accusé d'avoir permis des détournements financiers massifs et d'avoir servi les intérêts clientélistes des responsables des principaux partis politico-confessionnels. [55]

L'action des pouvoirs publics se matérialise, en parallèle, par l'élaboration d'un système de marché hypothécaire subventionné à travers une forme originale de partenariat public-privé. Plusieurs transformations institutionnelles vont en ce sens avec la privatisation et la recapitalisation de la Banque de l'Habitat initiée en 1994 (cf. Annexe n°7), le remplacement de la Caisse Autonome de l'Habitat par l'Établissement Public de l'Habitat en 1996 (cf. Annexe n°6), et la suppression du Ministère du Logement et des Coopératives en 2000. Le Ministère des Finances et la Banque du Liban subventionnent alors massivement les programmes de crédits-acquéreurs distribués par l'Établissement Public de l'Habitat mais financés par les banques commerciales. Cette politique poursuit essentiellement des objectifs macro-économiques et de stabilité financière, du fait de l'importance d'une demande immobilière soutenue, et de valeurs foncières et immobilières élevées, pour soutenir la croissance économique et garantir la solidité du secteur bancaire. En revanche, les objectifs sociaux de loger le plus grand nombre sont eux, malgré les dénégations des responsables politiques et de la banque centrale, mis de côté.

Une décennie plus tard, en plein boom immobilier des années 2000, les avantages accordés aux banques commerciales pour leurs portefeuilles de prêts parrainés par l'EPH – principalement des exemptions fiscales et un accès à leurs réserves obligatoires déposées à la Banque centrale – sont étendus à l'ensemble de leurs programmes de crédit immobilier. Ce soutien massif des pouvoirs publics s'est ensuite encore

[55] Leenders, R. (2012). *Spoils of truce corruption and state-building in postwar Lebanon*. Ithaca : Cornell University Press.

renforcé à partir de 2013, en période de fort ralentissement économique et d'incertitudes financières : les plans de relance de l'ordre d'un milliard de dollars par an financés par la Banque du Liban, destinés à stimuler la croissance et à assurer la stabilité du système financier, se concentrent tous sur le soutien apporté à l'accession à la propriété immobilière. Une nouvelle forme d'ingénierie financière, basée sur des prêts accordés aux banques par la Banque centrale à un taux très attractif (1 %), est alors élaborée pour compléter le système existant. Cette politique de subvention massive des prêts au logement est à l'arrêt depuis 2018 pour les raisons explicitées ci-après.

À noter : cette politique d'accession subventionnée à la propriété n'a jamais été l'objet, comme la quasi-totalité des politiques publiques au Liban, d'aucune évaluation ni par le gouvernement, ni par la Banque centrale ; malgré les critiques qui été régulièrement formulées en raison de son coût, de son effet inflationniste sur les marchés du logement, et de sa faible dimension sociale.

- Le logement locatif et les ménages modestes hors du champ de l'action publique

Ces programmes d'accession subventionnée à la propriété, quelque soient les instruments de crédit et les mécanismes de subvention mobilisés, ne répondent pas au défi majeur de loger les ménages les plus modestes, qui n'y sont, dans leur grande majorité, pas éligibles. Ainsi, le logement des ménages à bas revenus, qui constituent la majorité de la population, est un volet des politiques de l'habitat quasiment absent depuis 30 ans. Aucune politique nationale de production de logements abordables n'a été mise en œuvre depuis le début des années 1990, que ce soit sous la forme d'aides à la pierre, ou de la mise à disposition – gratuite, à prix avantageux, ou sous la forme de baux emphytéotiques – de foncier public et/ou de solutions de financement attractives (ex : prêts de long terme subventionnés) à des promoteurs privés ; d'aides individuelles à la réhabilitation ou à l'extension de logements existants ; de soutien à l'investissement locatif privé ; ou de la construction de logements locatifs sociaux par des acteurs publics qui en ont pourtant la compétence. La seule tentative est celle du projet Elyssar qui, comme évoqué plus haut, prévoyait la construction d'un peu moins de 10 000 logements abordables.[56]

Le financement et la construction de projets de logements locatifs sociaux font néanmoins partie du mandat de l'Établissement Public de l'Habitat créé en 1997, et dont la mission principale est l'organisation de la filière d'accession à la propriété subventionnée. Selon la loi n°539 du 24 juillet 1996, l'EPH peut fournir et/ou sponsoriser le financement de prêts de moyen et long terme pour la construction de programmes de logements locatifs approuvés en Conseil des Ministres.[57] Un seul projet de 100 logements en location-accession (« Porte du Sud ») aurait vu le jour au début des années 2000. Une fois encore, l'absence de volonté politique, l'état des finances publiques et le manque d'expertise technique auraient empêché l'EPH de se lancer dans davantage de projets. De même, la corruption et le clientélisme, qui règnent dans de nombreuses institutions étatiques, rendent beaucoup d'experts prudents sur le développement d'un modèle de maitrise d'ouvrage publique pour le financement, la construction et la gestion de logements locatifs sociaux. Comme nous le verrons un peu plus loin, la production de logements locatifs était toutefois, ces derniers temps, l'une des principales pistes à l'étude pour stimuler et réorienter l'activité de l'EPH qui possède les compétences pour devenir l'un des acteurs de référence d'une filière de logement locatif social, dont le modèle de financement et la gouvernance restent à élaborer.

[56] Clerc V., (2002). *Les principes d'action de l'urbanisme, Le projet Élyssar face aux quartiers irréguliers de Beyrouth*, Thèse de doctorat. Université Paris 8, Institut français d'urbanisme

[57] Geagea, N. (2014). *Accessing adequate housing-current legislative framework and proposed recommendations*. Rapport pour la Lebanese Economic Association.

Dans le même temps, la loi locative de 2014 a mis fin au marché locatif dual en place depuis la loi de 1992 qui distinguait les « anciens loyers » bloqués des « nouveaux loyers » libres. Les baux signés avant 1992 sont désormais en cours de liquidation dans le cadre d'un protocole de transition prévu pour une durée de neuf ans. Ce protocole est toutefois très critiqué en raison du flou qui entoure son application et du manque d'accompagnement social des « anciens locataires » qui, pour la plupart, vont être amenés à devoir quitter leur logement faute de pouvoir payer un loyer de marché. Si la création d'un fonds de compensation de 1 à 1,5 milliards USD pour les locataires a, par exemple, été votée, aucune ressource propre n'est fléchée pour son financement et les règles régissant son usage sont très incertaines.

Au final, **le seul dispositif à travers lequel l'État libanais contribue à la production de logements abordables est celui des coopératives**. Les ménages constitués en coopératives ont accès aux prêts subventionnés au logement et bénéficient d'une série d'avantages fiscaux.[58] Ce dispositif demeure néanmoins très marginal dans un environnement institutionnel, financier et socio-culturel très orienté vers la propriété individuelle : si des chiffres récents ne sont pas disponibles, il est intéressant de noter qu'on ne comptait, en 2003, que 156 coopératives regroupant 1 740 logement, soit 0,16 % du parc de logements à l'échelle nationale.[59]

Les politiques locales de l'habitat : le rôle sous-estimé des municipalités

Les municipalités, en vertu du décret 118 de 1977 de la loi sur la décentralisation, ont la responsabilité de **mettre en œuvre les politiques de l'habitat à l'échelle locale en s'appuyant, le cas échéant, sur les outils d'urbanisme et d'aménagement auxquels elles ont accès**. En plus de planifier et d'organiser l'offre de logements, elles sont autorisées à financer, construire et gérer un parc de logements, que ce soit en maitrise d'ouvrage directe, ou déléguée au secteur privé.[60] Pour ce faire, elles peuvent par exemple acquérir du foncier, y compris par expropriation, et obtenir des prêts de l'Établissement Public de l'Habitat pour construire des programmes de logements locatifs ou en accession à la propriété, ou acheter un stock de logements existants.[61]

Les municipalités peuvent également s'appuyer sur leurs pouvoirs de planification et d'urbanisme réglementaire. Elles sont ainsi autorisées à intégrer des règlementations en matière de logement abordable dans les plans d'urbanisme, ainsi qu'à imposer, à l'échelle d'un quartier ou de l'ensemble du territoire municipal, un quota de surfaces construites dédiées au logement de ménages à faibles revenus dans les projets d'immobilier résidentiel pour lesquels elles instruisent et octroient les permis de construire. Par ailleurs, la loi de la construction de 2004 (article 13) les autorise à refuser un permis contraire à « l'intérêt général », motif suffisamment vague, selon certains juristes, pour qu'il puisse être mobilisé pour imposer la construction de logements abordables dans un projet. Aucune municipalité, ni délégation régionale de la DGU, ne s'est cependant saisie de ces outils réglementaires à ce jour.[62]

Les municipalités sont autorisées à faciliter la création de coopératives de logements, et à créer un établissement public dans le cadre d'une opération d'aménagement qui vise à construire la production de logements.

---

[58] Ces avantages fiscaux incluent notamment une exemption d'impôts et de charges sur la vente et la location d'un logement, des crédits d'impôts sur les intérêts des crédits-acquéreurs et des droits de timbre sur les contrats, et une exemption de certaines taxes municipales (Fawaz, 2003).

[59] Fawaz, 2003

[60] Voir en particulier l'article 49 et 50 de la loi 118/1977.

[61] Feghali, D. (2019). Role of municipalities in creating, promoting and preserving social housing. In Public Works (Dir.). *Think housing: Affordable schemes. Towards an Inclusive Beirut*. Rapport.

[62] Feghali, 2019 ; Fawaz et al., 2018

Elles ont par ailleurs la responsabilité d'enregistrer les contrats de location déposés par les propriétaires-bailleurs. De ce fait, elles ont connaissance des niveaux de loyer pratiqués sur le marché et peuvent ainsi avoir un rôle dans la production et la centralisation d'informations sur le marché du logement locatif. Ces données, en plus d'améliorer la connaissance du marché, et de guider l'action publique, peuvent être mobilisées, le cas échéant, pour la mise en place d'un système d'encadrement des loyers à la relocation.[63]

Si les municipalités ne constituent pas de réserves foncières en tant que telles, elles disposent fréquemment d'un portefeuille conséquent de terrains susceptibles d'être utilisés pour la construction de logements abordables.

Les différents échanges avec des acteurs de l'habitat menés lors de travaux de recherche ces dernières années et lors de la mission de terrain d'octobre 2019 au Liban soulignent toutefois que l'action des collectivités locales en faveur du logement reste limitée par **deux obstacles majeurs : le manque d'accès à des solutions de financement de long terme (cf. plus haut), mais aussi un manque récurrent de volonté politique.**

Depuis un quart de siècle, **l'État libanais mène, en matière de logement, une politique d'accompagnement de la demande presque uniquement guidée par des impératifs d'ordre macro-économique et financier inhérents à la stabilité de son modèle de développement rentier et financiarisé. Cette politique, centrée sur l'accession aidée à la propriété, ne possède ainsi aucune ambition stratégique d'organisation et de régulation des marchés du logement.** Elle ne vise par ailleurs pas à apporter des solutions de logements aux ménages à revenus limités, malgré l'existence de dispositions législatives qui confient cette responsabilité à l'État et aux municipalités.
Il apparaît ainsi aujourd'hui essentiel de **réintroduire une dimension sociale à l'action publique en matière d'habitat en redonnant aux politiques du logement un cadre d'action stratégique qui soit capable de diversifier les circuits de financement et les filières de production.** Cette réorientation en amont, qui nécessite un travail législatif de fond, devrait notamment viser à la redynamisation d'une offre locative privée accessible et à la structuration d'une filière de logements locatifs sociaux qui puisse s'appuyer, le cas échéant, sur les collectivités locales.

[63] Feghali, 2019

5. Des marchés du logement très ségrégés et en mutation

Au Liban, plusieurs marchés de l'immobilier résidentiel formel coexistent sur des bases à la fois socio-économique et confessionnelle. Suivant en général les limites spatiales du Grand Beyrouth, des villes principales (Tripoli, Saida), des villes moyennes (Tyr, Zahleh, Nabatiyeh, etc.), et des petites villes et zones rurales, ces marchés se différencient en matière de profil du parc, de caractéristiques de l'offre et de la demande, mais aussi, comme nous le verrons, en matière de financement. **Ils sont par ailleurs eux-mêmes segmentés en fonction des territoires confessionnels** qui, à l'intérieur même des villes et des agglomérations, limitent la mobilité résidentielle des ménages et exercent ainsi une contrainte supplémentaire sur l'organisation des marchés du logement, et sur la mise en œuvre des politiques publiques.

L'analyse ci-après traite, pour l'essentiel, de la situation observée dans le Grand Beyrouth, et, de manière secondaire, dans les principales villes du pays, où vivent près de la moitié des 6,5 millions d'habitants que compte le Liban. C'est dans cette région urbaine centrale que se concentrent les populations et les emplois, mais aussi que la pénurie de logements abordables est la plus structurelle et la plus aigüe. Ainsi, si des situations de mal-logement sont bien évidemment observées dans les régions rurales, **la question de l'accès au logement abordable et décent, d'un point de vue de politiques publiques, est d'abord et avant tout une problématique urbaine.**

Après deux cycles immobiliers majeurs durant les années 1990 et les années 2000, **le marché de l'immobilier résidentiel dans les principales villes libanaises connaît aujourd'hui une situation de suroffre, mais aussi et surtout de non-adéquation entre les caractéristiques de l'offre disponible et les attentes de la demande locale en termes de prix, de qualité et de statut d'occupation.**

Il existe plusieurs éléments d'explication à ces observations**.**

5.1. Des marchés fonciers et immobiliers opaques et une gouvernance défaillante

Au Liban, les marchés fonciers reposent sur un cadre juridique et administratif (régime foncier) relativement sécurisé mais incomplet.[64] Le code de la propriété foncière, qui est en partie hérité des périodes ottomane et mandataire, distingue deux grandes catégories juridiques de bien-fonds :

- Les bien-fonds privés détenus par des personnes physiques ou des personnes morales. La propriété foncière privée est garantie par la Constitution et les droits fonciers privés sont enregistrés au Registre foncier. Par ailleurs, les biens-fonds détenus sous le régime des *waqf* par des communautés religieuses, des fondations ou des familles sont inclus dans la catégorie des biens privés. Ils représenteraient environ un tiers des biens-fonds au Liban.
- Le bien-fonds publics détenus par l'État (ministères, établissements publics, Banque du Liban) et les municipalités. Une distinction est ensuite opérée en fonction de la classification en tant que domaine public ou domaine privé.

Les dynamiques et les acteurs des marchés fonciers sont évidemment très différents entre territoires urbains et territoires ruraux. Ils partagent néanmoins la caractéristique d'être généralement peu

[64] Le registre cadastral est informatisé mais incomplet : en 2013, 50 % du territoire était couvert totalement (dont les grandes villes et villes moyennes), 30 % était couvert partiellement et 20 % n'était pas couvert. Le cadastre ne répertorie pas, par ailleurs, le foncier du domaine public et privé de l'État et des collectivités. La Banque mondiale et Expertise France mènent actuellement des projets d'assistance technique visant à la modernisation de l'administration foncière libanaise. Pour plus de détails sur le droit foncier au Liban : Clerc, 2013.

régulés : tout terrain est urbanisable et constructible par défaut, sauf si un plan d'urbanisme détermine un zonage et donc des règles d'exploitation. C'est par exemple le cas à Beyrouth où le plan d'urbanisme, inchangé depuis 1954, définit dix zones et attribue des coefficients d'exploitation allant de 1 à 5. Dans la capitale, comme dans la plupart des municipalités, les outils d'urbanisme réglementaire et d'aménagement opérationnel, qui pourraient être utilisés pour organiser les marchés fonciers, ne sont toutefois que très peu mobilisés en raison de la méconnaissance des dispositifs mais aussi des intérêts fonciers locaux.

Dans ce contexte de faible gouvernance foncière, les prix du foncier urbain ont connu une très forte inflation ces 15 dernières années : plus de 600 % à Beyrouth entre 2003 et 2013, en raison principalement de l'effet de levier des prix de l'immobilier sur les prix du foncier.[65] Souvent évoquée au Liban, par les professionnels de l'immobilier pour justifier la forte hausse des prix de l'immobilier résidentiel, la rareté quantitative du foncier, c'est-à-dire le manque numérique de terrains à construire, est un mythe collectif.[66] La quantité de foncier libre ou mutable est significative. Cette perception de rareté est en réalité une question de prix : les propriétaires fonciers, guidés par la spéculation, exigent un prix trop élevé pour beaucoup de promoteurs. Dans la capitale, la charge foncière peut représenter jusqu'à 50 à 60 % du prix de vente d'un logement. Dans ces conditions, à Beyrouth comme dans la plupart des agglomérations, la **maitrise foncière, ou la maitrise des niveaux de charge foncière,** est une condition sine qua non de la faisabilité de la production de logements abordables neufs.

Ce mythe de la rareté du foncier, entendu à Beyrouth comme dans le reste du pays, témoigne également de la **grande opacité des marchés fonciers et immobiliers** du fait de l'absence d'indicateurs — et donc de données solides et systématiques — sur les caractéristiques de la demande, de l'offre et des prix, dans l'espace et dans le temps. Ce manque de transparence alimente ainsi les comportements spéculatifs des acteurs économiques, ainsi que les « effets de contagion » et les « effets de panique » qui suscitent et nourrissent les périodes de boom et de krach immobilier. Il réduit, par ailleurs, la fiabilité des diagnostics et entrave la production de politiques publiques adéquates faute d'une connaissance fine des structures et des trajectoires des marchés, des intentions des acteurs économiques, et des besoins de la population.

Cette opacité et cette faible régulation des marchés fonciers et immobiliers nous permettent d'identifier deux premières priorités d'intervention :

- En premier lieu, un soutien pourrait être apporté aux **dispositifs et aux projets visant à la production régulière de données quantitatives et qualitatives** sur les secteurs de l'immobilier et de la construction, et sur le fonctionnement général des marchés du logement.
- En second lieu, la réalisation de projets de logements ainsi que la structuration de filières pérennes de logement abordable nécessitent des **actions de sensibilisation et de formation des acteurs de l'État, et des collectivités, sur l'utilisation d'outils *existants* d'urbanisme et d'aménagement**.

5.2. Une tenure foncière massivement tournée vers la propriété

Le Liban a connu une progression rapide de la propriété ces dernières décennies, en raison principalement de la mise en place d'un système de crédit au logement largement subventionné par l'État (130 000 prêts en 20 ans pour un encours actuel de 13 milliards USD). En se basant sur les chiffres de 2004

[65] InfoPro (2014). *Business Opportunities in Lebanon – Year XI. Real estate in Greater Beirut* [Base de données]. Accessible depuis : www.databank.com.lb/docs/Real%20Estate%20Prices%20In%20Greater%20Beirut%20and%20suburbs-InfoPro%202014.pdf

[66] Pour plus de détails : Marot, B. (2019). Rareté du foncier à Beyrouth : mythe et réalités. *Le Commerce du Levant*. Disponible depuis : www.lecommercedulevant.com/article/28967-rarete-du-foncier-a-beyrouth-mythes-et-realites.

(cf. Figure 2 ci-dessous), il est probable qu'aujourd'hui **plus de 75 % des ménages libanais soient propriétaires de leur logement**. À titre de comparaison, le taux moyen de propriétaires est de 64 % dans la région Afrique du Nord - Moyen-Orient et de 65 % à l'échelle mondiale.[67] **L'essentiel des ménages locataires réside aujourd'hui dans le parc ancien, souvent dégradé, de Beyrouth, Tripoli et Saida**, leur maintien dans le logement s'expliquant, en grande partie, par la loi sur les anciens loyers (cf. section 1.5.2).

	Beyrouth			**Mont Liban**			**Régions périphériques**			**Total**		
Années	*1970*	*1996*	***2004***	*1970*	*1996*	***2004***	*1970*	*1996*	***2004***	*1970*	*1996*	***2004***
Locataire	77%	48%	**49%**	54%	25%	**28%**	23%	10%	**11%**	48%	21%	**23%**
Propriétaire	17%	38%	**43%**	39%	63%	**65%**	67%	79%	**85%**	44%	68%	**71%**
Autre	5%	14%	**8%**	7%	11%	**6%**	10%	10%	**4%**	8%	11%	**6%**

Figure 2. Régime de tenure foncière au Liban (1970-2004)
(Source : Taffin et al., 2010)

5.3. Un parc de logements souvent ancien et majoritairement en habitat collectif

Seules des statistiques parcellaires, et désormais anciennes, sont disponibles pour documenter **le stock formel de résidences principales, dont les caractéristiques reflètent le modèle d'urbanisation assez dense évoqué plus haut**. L'enquête logement de 2007[68] nous livre par exemple les informations suivantes:

- *Un parc spatialement concentré* : **888 814 unités en 2007**, dont **52,9 % étaient situés dans le Grand Beyrouth** (cf. Annexe n°3).
- *Une typologie dominée par l'habitat collectif* : **67,2 % du stock était en habitat collectif** (84,2 % dans le Grand Beyrouth), et 32,2 % en habitat individuel (17,8 % dans le Grand Beyrouth). Cf. Annexe n°3 pour le détail des données par région.[69]
- *Des logements plutôt anciens et de taille significative* : 79 % des logements dataient d'avant 1990, 83,8 % faisaient plus de 80 m2, et 85,2 % comptaient au moins trois pièces. La taille moyenne des logements était de 118,5 m2 à Beyrouth, 135,6 m2 dans le Mont-Liban (mais 95,5 m2 dans la banlieue sud (*dahyieh*) de Beyrouth), 139,5 m2 au Liban-Nord, 138,6 m2 dans la Bekaa et 142 m2 au Liban-Sud.[70]
- *Ménages possédant une résidence secondaire* : 12,3 %.

Le bâti ancien représente une faction significative du tissu urbain et du parc de logements — en particuliers locatifs — dans les principales villes libanaises, en particulier dans le Grand Beyrouth et à Tripoli. Selon l'enquête de l'ACS de 2004,[71] 83 % des logements dans la capitale étaient situés dans des bâtiments construits avant la guerre civile : 45 % dans des bâtiments érigés avant 1954, et 38 % dans des bâtiments érigés entre 1955 et 1978. Il n'existe pas de données plus récentes, mais il y a fort à parier que le processus de renouvellement urbain des années 2000, largement basé sur un processus de démolition-

[67] Beidas-Strom, S., Lian, C., & Maseeh, M. (2009). *The housing cycle in emerging Middle Eastern economies and its macroeconomic policy implications*. Rapport pour le Fonds Monétaire International, Département Moyen-Orient et Asie Centrale.

[68] Administration Centrale des Statistiques (2007). *Main characteristics of residences*. http://www.cas.gov.lb/images/PDFs/Housing%20Characteristics%20in%202007.pdf

[69] Une nouvelle étude de l'ACS à paraître en février 2020 semble avancer que 86 % des ménages vivraient désormais dans un appartement. Ces premiers chiffres sont publiés dans : Gemayel, F. (2020). Conditions de vie des ménages et marché du travail : enfin des chiffres. *Le Commerce du Levant*. Disponible depuis : www.lecommercedulevant.com/article/29534-conditions-de-vie-des-menages-et-marche-du-travail-enfin-des-chiffres

[70] Ces statistiques ne ventilent pas la surface moyenne entre habitat collectif et habitat individuel.

[71] Administration Centrale des Statistiques (2004). *Main characteristics of residences*. Retrieved from www.cas.gov.lb/images/PDFs/Housing%20characteristics%202004.pdf (p. 307)

reconstruction, a fait diminuer ce ratio. Les estimations disponibles indiquent que 78% des projets immobiliers ayant reçu une autorisation d'urbanisme entre 2000 et 2013, dans la capitale, devaient prendre place sur une ou des parcelles préalablement occupée(s).[72]

Ce parc ancien est généralement assez dégradé et beaucoup de logements sont à des degrés d'insalubrité qui varient en fonction des quartiers et de la capacité/volonté des propriétaires-bailleurs, et des propriétaires-occupants, à financer un entretien régulier. Aucune enquête n'existe, à notre connaissance, pour quantifier, détailler et spatialiser ces réalités**.** Cependant, l'effondrement d'un immeuble dans le quartier de Fassouh à Beyrouth en 2012 (27 morts et 12 blessés), dans des conditions similaires à l'effondrement des immeubles de la rue d'Aubagne à Marseille en novembre 2018, souligne les risques qu'engendre cette vétusté pour les populations, et l'urgence qu'il y a à traiter cette problématique. Le parc ancien, avec des immeubles ne possédant souvent pas de fondations, est aussi très exposé au risque sismique.

Le caractère dégradé du bâti ancien, notamment à Beyrouth et à Tripoli, va souvent de pair avec une faible isolation thermique des logements et une forte précarité énergétique. Les systèmes de chauffage central sont essentiellement réservés aux immeubles récents et/ou bourgeois, les ménages vivant dans le parc ancien ayant recours à des solutions de chauffage d'appoint fonctionnant au gaz ou à l'électricité. En l'absence d'un approvisionnement électrique régulier,[73] ces systèmes de chauffage (mais aussi d'air conditionné), très énergivores, sont alors dépendants de l'énergie produite par les générateurs privés,[74] dont le coût prohibitif reste inaccessible à une part significative de la population et les émanations de fumées et de particules fines posent de graves problèmes de santé publique. Si des normes thermiques ont été, au fur et à mesure, intégrées à la loi de la construction, elles ne concernent pas encore le parc immobilier ancien. Or le développement d'une politique d'efficacité énergétique, dans l'habitat ancien comme dans l'habitat neuf,[75] permettrait, en plus de protéger l'environnement, de contribuer à la nécessaire réforme du secteur de l'énergie (y compris pour les finances publiques), d'améliorer les conditions de vie dans les logements, et de structurer une filière économique dédiée.[76]

La mise en œuvre d'un **programme pilote de réhabilitation du parc ancien ou de projets de renouvellement urbain dans les principales villes libanaises apparaît également comme une priorité**. Une action volontariste permettrait de combiner l'amélioration de la performance énergétique et des conditions de vie dans les immeubles, la préservation d'un tissu urbain historique, et le maintien d'une offre locative abordable et de qualité dans le centre des grandes villes.

[72] Gebara, H., Khechen, M., & Marot, B. (2016). Mapping new constructions in Beirut (2000-2013). *Jadaliyya*. www.jadaliyya.com/Details/33751/Mapping-New-Constructions-in-Beirut-2000-2013

[73] Les coupures quotidiennes d'électricité, dont la durée est en perpétuelle augmentation, varient d'environ trois heures à Beyrouth et jusqu'à neuf heures dans les autres régions.

[74] Ces générateurs, très polluants, sont un facteur essentiel de la pollution et de l'air et pèsent, par ailleurs, de manière significative, dans la balance des paiements de par les importations massives de fuel que leur fonctionnement nécessite.

[75] À Beyrouth, 32 % des nouveaux immeubles construits seraient équipés de panneaux solaires (Beirut Urban Lab (2020). *The Beirut Building Database*. Présentation non-publiée).

[76] Sénit, C.-A. (2008). *L'efficacité énergétique dans le secteur résidentiel : une analyse des politiques des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée*. Idées pour le débat n°14. Sciences Po – Iddri. Disponible depuis : www.iddri.org/sites/default/files/import/publications/id_0814_c.a-senit_efficacite-energetique-psem.pdf

5.4. La non-adéquation entre l'offre et la demande d'immobilier résidentiel

Les booms successifs de la construction dans les années 1990 et 2000 ont eu, d'un point de vue purement quantitatif, un impact positif pour le secteur du logement au Liban : ils sont à l'origine de la croissance continue du parc résidentiel. **La situation est pourtant plus complexe car une partie significative de ces biens immobiliers a été construite à destination de la demande d'investissement de la diaspora et est ainsi déconnectée des caractéristiques de la demande locale en termes de coût, de qualité, et de statut d'occupation. Cette non-adéquation entre les caractéristiques de l'offre sur le marché et les attentes de la demande locale affecte grandement les conditions d'accès au logement**, en particulier dans le Grand Beyrouth, et d'autant plus dans un contexte de croissance démographique régulière (+ 3 % par an en moyenne depuis 1990).[77]

Un coût du logement déconnecté des niveaux de revenu

Une fois encore, il est compliqué de chiffrer de manière précise et systématique le poids accru des dépenses de logement au Liban, faute d'enquêtes statistiques suivies sur le budget des ménages et d'un index des prix de l'immobilier et des loyers. L'enquête de 2012 de l'ACS montre toutefois que l'ensemble des dépenses liées au logement représentait, en moyenne, 28,5 % du budget d'une famille à l'échelle nationale, et même 45 % pour les ménages ayant un revenu annuel de moins de 9 290 USD.[78] Sans surprise, le taux d'effort est supérieur à Beyrouth et dans le gouvernorat du Mont-Liban, avec des dépenses liées au logement qui s'élevaient, en moyenne, respectivement, à 36 % et 29 % du budget disponible des ménages, et probablement à plus de 50 % pour les ménages les plus pauvres.[79]

Le renchérissement des prix de l'immobilier[80] et des loyers, dont la progression a été beaucoup plus rapide que celle des revenus des ménages, est le principal responsable de la baisse du « pouvoir d'achat logement » à Beyrouth (cf. Figure 3 ci-dessous). Les estimations montrent que les prix de l'immobilier résidentiel y ont augmenté d'environ 200 % entre 2003 et 2013, rendant l'accession à la propriété dans la capitale financièrement inaccessible pour une grande partie des Libanais.[81] L'économiste Charbel Nahas avait montré qu'en 2008-2009, durant le pic du second boom immobilier, les prix de l'immobilier à Beyrouth étaient identiques à ceux observés à Lyon ou Marseille, alors que le revenu moyen par habitant était cinq fois inférieur dans la capitale libanaise.[82] De même, un autre indicateur montre que le nombre de mètres carrés que l'on peut acheter avec un revenu moyen ne cesse de diminuer à Beyrouth : entre

---

[77] Banque mondiale (2019). *Population growth (annual %) – Lebanon* [Base de données]. Disponible depuis : www.data.worldbank.org

[78] Administration Centrale des Statistiques, 2012. Ce calcul inclut les dépenses d'eau, de chauffages et d'électricité décomptées séparément dans l'enquête de l'ACS. Les données ne sont pas disponibles à l'échelle des villes libanaises à l'exception de Beyrouth. Pour plus de détails : Termos, A. (2019). « Inhabiting Beirut, when rent outstrips our entire income ». In Public Works (dir). *Think housing: Affordable schemes. Towards an Inclusive Beirut*. Rapport.

[79] Les dépenses de logement représentaient par ailleurs en moyenne 24,8 % au Liban-Nord, 27 % dans la Bekaa et 27,8 % au Sud-Liban (ACS, 2012).

[80] Les prix de l'immobilier, au Liban comme ailleurs, sont loin d'être le simple reflet de la rencontre de l'offre et de la demande. Depuis deux décennies, plusieurs facteurs ont contribué à une augmentation rapide des prix dans le marché résidentiel à Beyrouth et dans les principales agglomérations, notamment la masse monétaire circulant dans l'économie libanaise qui a longtemps sécurisé une forte demande d'investissement et d'usage. Dans une moindre mesure, la quasi-absence de gouvernance foncière, l'opacité du marché, et l'importance du blanchissement d'argent dans le secteur ont aussi fortement contribué à ces dynamiques inflationnistes.

[81] Infopro, *op. cit.* En l'absence d'index des prix de l'immobilier, les seuls indicateurs sont ceux fournis par des observateurs privés qui relaient alors souvent la valeur faciale annoncée par les promoteurs.

[82] Taffin, C., Roy, F., Gonnet, L., & Nahas, C. (2010). *Real estate market activity and exposure of the financial sector in Lebanon*. Washington, DC: World Bank, Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region (p. 10)

2003 et 2014, le ratio entre le prix moyen d'un logement et le revenu annuel moyen d'un ménage libanais est passé de 31 à 45.[83]

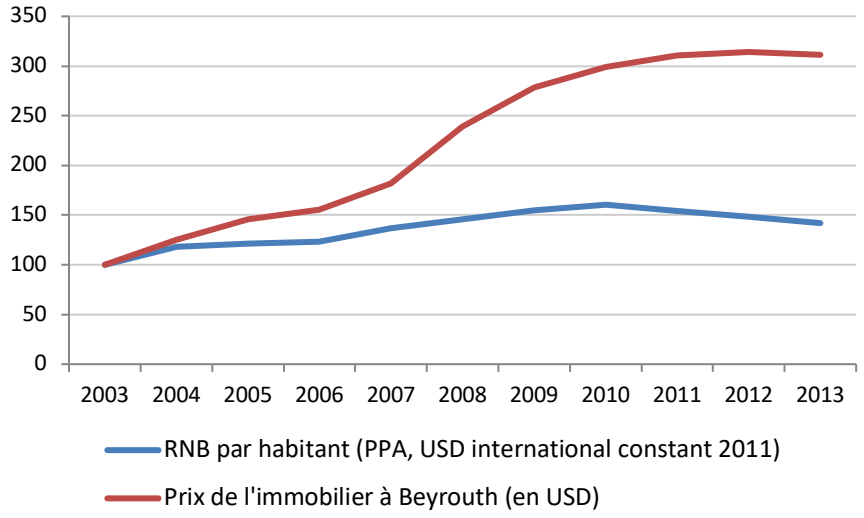

Figure 3. Déconnexion entre l'évolution du revenu des Libanais et celle des prix de l'immobilier à Beyrouth (2003-2013)
(Base 100 = 2003) (Source : World Bank, 2019 ; InfoPro, 2014 | Graphique : auteur)

Après une décennie de fièvre immobilière, les prix de l'immobilier résidentiel ont entamé un recul progressif depuis 2013-2014, avec des décotes estimées de 15 à 40 %, en fonction des quartiers, dans la capitale. Aujourd'hui, la moyenne des prix à Beyrouth est d'environ 4 331 USD/m2. Dans les communes du Grand Beyrouth, ces dernières années, les prix étaient d'environ 1 250 USD/m2 à Aramoun, 1 400 USD/m2 à Khaldeh, 1 800 USD/m2 à Dbayeh et 2 500 USD/m2 à Baabda. Dans les autres principales agglomérations du pays, les prix à l'achat sont de l'ordre de 1 200 à 1 800 USD/m2.

À noter : le mode de calcul des surfaces d'habitation facturées au Liban inclut les balcons, les parties communes et l'épaisseur des murs. La surface réellement habitable pour un ménage, c'est-à-dire la surface de plancher en droit français de l'urbanisme, ne correspond qu'à environ 60 % de la surface facturée sur laquelle se basent les données utilisées.[84]

L'inflation rapide des prix de l'immobilier a aussi mécaniquement renchéri le montant des loyers devenus de plus en plus inabordables dans le parc libre. D'après les seuls chiffres disponibles, les loyers ont augmenté de 35 à 70 % à Beyrouth selon les quartiers en une décennie. Dans la capitale, les loyers sont de l'ordre de 75 à 100 USD par mètre carré et par an et peuvent monter jusqu'à 150 USD dans des quartiers huppés comme Verdun et Ashrafieh (soit un loyer mensuel de l'ordre de 1700 à 1 900 USD pour un appartement de 150 m2). Dans le Grand Beyrouth et les grandes villes comme Tripoli et Saida, les loyers sont davantage de l'ordre de 50 à 75 USD par mètre carré et par an, même si des variations importantes

[83] Marot, B. (2018b). *Developing post-war Beirut (1990-2016): The political economy of 'pegged urbanization.'* Thèse de doctorat (Ph.D) en urbanisme et politiques urbaines. Université McGill. Montréal, Canada. Disponible depuis : http://digitool.library.mcgill.ca/webclient/StreamGate?folder_id=0&dvs=1580408997200~24.
[84] La surface habitable d'un appartement de 180 m2 à Beyrouth est alors en réalité de 108 m2.

peuvent être observées en fonction des quartiers.[85] Ces niveaux de loyers dans le marché « libre » du secteur formel sont généralement de plus en plus déconnectés du pouvoir d'achat des ménages de classes moyenne et populaire à la recherche d'une solution de logement abordable.

Une offre de standing et en accession à la propriété

Le boom de la construction dans les années 2000 a aussi profondément transformé une partie de l'offre du secteur immobilier résidentiel, en particulier dans le Grand Beyrouth. Avec la financiarisation du secteur, liée à un afflux massif de capitaux privés dans le pays, une partie de l'industrie immobilière s'est tournée vers la construction d'appartements de standing de grande taille,[86] en particulier pour satisfaire la demande immobilière d'investissement de résidents et de non-résidents (diaspora et riches ressortissants arabes principalement).[87] Si ce segment haut de gamme ne représente qu'une partie relativement limitée du stock de logements, il a cependant représenté une part significative de la construction dans la capitale depuis 20 ans (27 % des surfaces construites)[88] et a fortement influencé le reste de la chaine de production immobilière, tant en termes de prix que de caractéristiques des appartements.

Ces dernières années, avec la dégradation progressive de la situation économique et financière du pays et le ralentissement du marché de l'immobilier, les pratiques des acteurs de l'industrie de la construction se sont transformées, en particulier dans le Grand Beyrouth. D'une part, certains promoteurs haut de gamme se sont lancés dans la production d'appartements de taille plus petite : cette stratégie leur permet de tenir compte de la baisse du budget d'une demande plus locale, sans pour autant baisser leurs prix de manière significative. D'autre part, un nombre croissant de promoteurs, parfois via la constitution d'une filiale dédiée, se sont tournés vers la production d'appartements de gamme moyenne, destinés également à la demande locale, et éligibles aux prêts au logement subventionnés par la Banque du Liban (cf. section 1.7). Leur surface est plus réduite (100 à 150 m2) et leur prix d'achat un peu plus accessible (entre 300 000 et 600 000 USD). À Beyrouth, les appartements de moins de 120 m2 représentent environ 50 % de l'offre nouvelle depuis 2015.[89]

Ce ralentissement du marché de l'immobilier a progressivement conduit à une situation de surproduction immobilière, qui se traduit, très concrètement, en l'absence d'une fiscalité adéquate[90], par la croissance rapide de la vacance dans le parc de logements. Seul le cas de Beyrouth est aujourd'hui documenté, et ce phénomène touche, très probablement, les principales villes libanaises dans des proportions diverses. Une étude du Beirut Urban Lab (BUL) (Université Américaine de Beyrouth) montre notamment que 23 % des logements dans la capitale sont actuellement non-occupés, ou sous-occupés (cf. Figure 4 ci-dessous).[91] Trois catégories de logements peuvent être distinguées dans ce stock vacant :

---

[85] Données d'InfoPro Research, citées dans Alieh, Y. (2014). Rent prices have gone up. *Lebanon Opportunities*. 78-80, et de Guillaume Boudisseau (Ramco Real Estate Advisers). Pour un appartement de 150 m2, les loyers mensuels sont par exemple de 600 USD à Dbayeh et à Aramoun, et de 1 250 USD à Baabda.

[86] Selon Guillaume Boudisseau (Ramco Real Estate Advisers), la taille moyenne des appartements construits à Beyrouth ces 15 dernières années est de 170 à 180 m2 avec des surfaces qui peuvent atteindre 250 à 300 m2 dans les projets les plus haut de gamme.

[87] Il s'agit ici surtout des tours résidentielles de luxe construites à Beyrouth et dans quelques communes de sa périphérie. On y trouve les aménagements typiques de 'communautés fermées' des métropoles mondiales : gardiens et télésurveillance, piscine et salle de sport, hébergement des aides domestiques, etc.

[88] Beirut Urban Lab, *op. cit*.

[89] Beirut Urban Lab, *op. cit*.

[90] Aucune taxe sur les logements vacants n'est collectée ni par les municipalités, ni par l'État.

[91] Le BUL précise que la vacance dans les immeubles construits avant 1990 atteint 19 %, et 25 % dans ceux construits depuis 1990. À l'échelle des quartiers, le taux de vacance varie de 15 % à Tarik El-Jdideh et à Barbour - Ras El Nabaa à 56 % dans le périmètre

- Des logements inoccupés de longue date, parfois même depuis la guerre civile, en raison de l'émigration ou du décès du propriétaire, et/ou de l'incertitude ou de conflits juridiques entre les ayant-droits ;
- Des logements achetés par des Libanais de la diaspora et des étrangers, mais qui ne sont occupés que quelques semaines par an ;
- Des logements neufs achevés mais non-vendus par les promoteurs immobiliers, en raison du fort ralentissement du marché.

Cette stagnation du marché immobilier, et cette non-adéquation entre l'offre et la demande de logements, semblent appelées à durer, du fait, en particulier, de l'impasse actuelle du système de financement du secteur immobilier résidentiel, et du manque de diversification des filières de production de logements.

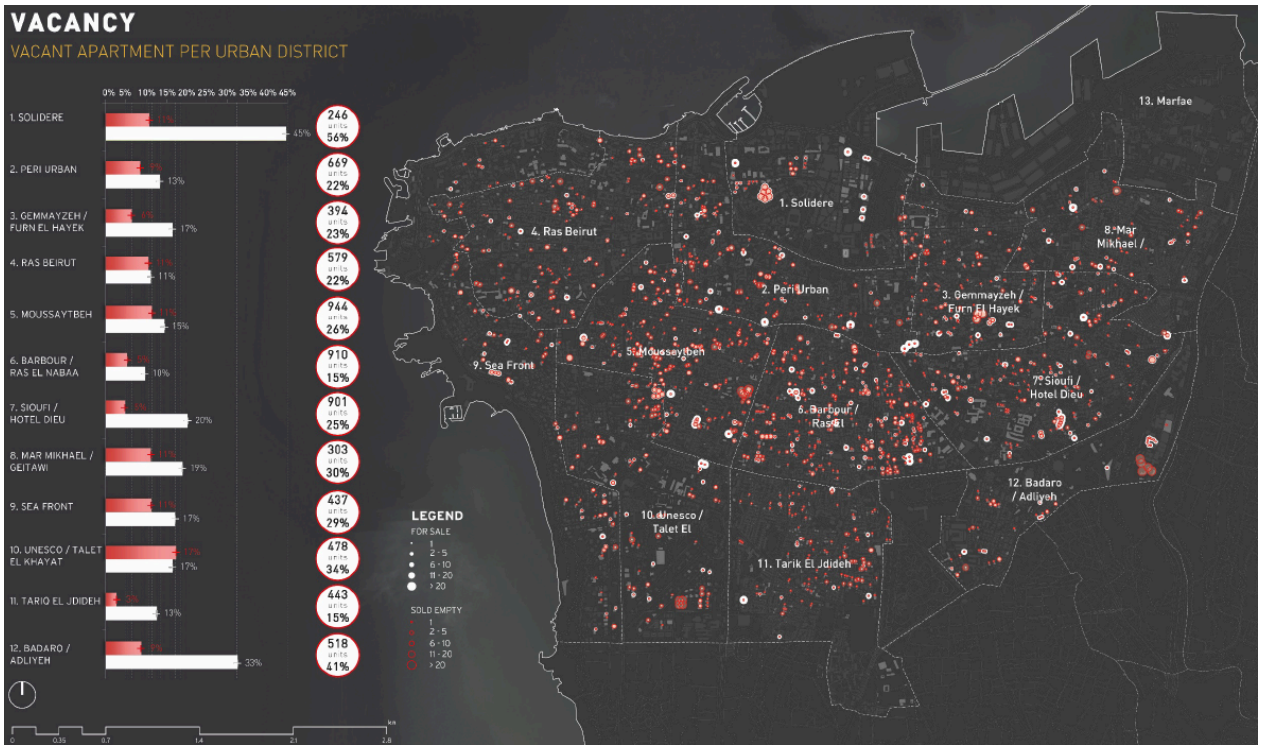

Figure 4. La vacance immobilière à Beyrouth en 2019
(Source : Beirut Urban Lab, 2020)

Cette tendance générale n'empêche toutefois pas l'immobilier résidentiel d'apparaître pour certains investisseurs comme une « valeur refuge ». L'accélération de la crise financière et monétaire depuis le mois de novembre 2019 semble en effet impacter certains segments du marché immobilier beyrouthin. L'incertitude qui pèse sur l'avenir des dépôts bancaires et la mise en place par l'Association des Banques de restrictions sur les retraits et les transferts à l'étranger auraient provoqué, selon différents observateurs, un « effet de panique » chez certains déposants qui se sont lancés dans une diversification à marche forcée de leurs actifs par l'acquisition d'un appartement ou d'un terrain.[92] Une hausse des

du projet de Solidere au centre-ville. Il est par ailleurs supérieur à 25 % dans les quartiers suivants : Moussaytbeh, Sioufi – Hôtel Dieu, Mar Mikhael – Geitawi, front de mer, Unesco – Talet El Khayat, et Badaro - Adliyeh (Beirut Urban Lab, *op. cit.*).

[92] Ouazzani, K. (2019). L'immobilier, un investissement refuge en temps de crise. *L'Orient Le Jour*. Disponible depuis : www.lorientlejour.com/article/1197261/limmobilier-un-investissement-refuge-en-temps-de-crise.html

transactions serait ainsi observée (sans données chiffrées agrégés pour le moment) pour les biens neufs d'une valeur oscillant entre 250 000 et 500 000 USD dans certains quartiers de Beyrouth comme Geitawi, Corniche du Fleuve ou Fassouh, où les prix de l'immobilier sont généralement plus accessibles (3 000 USD/m2 environ).[93] Les biens concernés seraient, d'une part, des appartements de petite taille vendus par des promoteurs haut de gamme et, d'autre part, dans une moindre mesure, des appartements vendus par des promoteurs de gamme moyenne. Dans la plupart des cas, les acquéreurs semblent vouloir louer les biens sur le marché locatif, ou les garder vides. Par ailleurs, il semble que les promoteurs et les acheteurs soient, souvent, les clients d'une même banque, cette dernière orientant ses déposants vers l'acquisition du bien d'un promoteur dont elle est le créancier ou d'un bien saisi qu'elle possède dans son patrimoine.

Une demande de logements abordables dépendante du secteur locatif

S'il n'existe pas, à ce jour, d'étude socio-économique précisant de manière fine le profil de la demande de logements au Liban, il paraît clair qu'une partie significative de l'offre existante, que nous venons d'évoquer, ne peut convenir à des ménages dont le revenu annuel se situe en moyenne entre 10 000 et 20 000 USD. La catégorie de produits immobiliers, généralement fléchée par les promoteurs et le secteur bancaire vers la classe moyenne, dont le prix de vente est fixé aux environs de 350 000 USD, représente l'équivalent de 23 années de salaire pour un ménage gagnant 15 000 USD par an. À titre de comparaison, en région parisienne, où le différentiel entre revenus et prix de l'immobilier est aussi très significatif, un ménage doit consacrer en moyenne 18 années de salaire pour accéder à la propriété.

L'accession à la propriété au Liban se heurte également à une inclusion financière limitée : seuls 45 % des ménages possèdent un compte bancaire, et ce chiffre descend à 30 % parmi les 40 % de ménages les plus pauvres. Tous les autres n'ont donc pas, de fait, accès à un financement bancaire pour acheter un logement. Et, parmi les ménages ayant accès aux services bancaires, beaucoup ne remplissent pas les conditions d'éligibilité d'accès au crédit (ex : revenu régulier, capacité à verser un apport personnel, etc.), dans une économie où les activités salariées sont minoritaires et où le secteur informel reste très pourvoyeur d'emplois. Il est ainsi probable qu'environ seul un ménage sur cinq au Liban soit éligible au crédit, et donc au crédit-acquéreur.

En l'absence d'une politique de l'habitat volontariste cette non-adéquation entre l'offre existante et la demande d'immobilier résidentiel a contribué à rendre l'accès à un logement abordable et décent de plus en plus difficile pour une partie significative de la classe moyenne, et pour les ménages les plus vulnérables (personnes âgées, travailleurs informels, etc.). Ces derniers sont de plus en plus dépendants d'un secteur locatif qui, en perte de vitesse, a, par ailleurs, été mis sous pression ces dernières années avec l'afflux de plus d'un million de réfugiés syriens.

Le **ralentissement prolongé des transactions et la hausse de la vacance parmi les logements neufs** représentent un facteur de risque pour la stabilité du secteur bancaire et du marché de l'immobilier. Toutefois, ils représentent également, pour les pouvoirs publics comme pour les bailleurs internationaux, une fenêtre d'opportunité intéressante dans la recherche d'une meilleure adaptation **des caractéristiques de l'offre de logements à celles de la demande actuelle**, notamment avec la mise sur le marché de logements locatifs, de préférence abordables.

[93] Entretien avec Guillaume Boudisseau (Ramco Real Estate Advisers).

6. Un système de financement du marché immobilier résidentiel dans l'impasse

Au même titre que Singapour ou Hong-Kong, le Liban appartient à la catégorie des « états immobiliers » [94] où le secteur de l'immobilier et de la construction contribue, de manière significative, à la production de la richesse nationale (21 % du PIB en 2014),[95] et où son financement a été, jusqu'à ces dernières années, un instrument clé d'attractivité financière et de stabilité, à court terme, du système financier et monétaire. **Cette fonction systémique du financement de l'immobilier résidentiel dans le capitalisme libanais d'après-guerre nous amène à parler d'un nexus urbanisation-régulation.**[96] **Cette boucle de rétroaction est un facteur clé à prendre en compte pour comprendre les défis actuels, structurels et conjoncturels, du marché du logement**, **mais aussi, le cas échéant, pour définir une stratégie d'intervention sur les questions de logement abordable.**

6.1. Des contraintes structurelles : un foncier urbain et des solutions de financement peu abordables

Le financement de l'offre

Rentière par excellence, l'économie du pays du Cèdre partage également une autre caractéristique essentielle avec celles de Hong-Kong et Singapour : **l'activité immobilière et de la construction y est structurellement élevée, et son financement est très dépendant de flux entrants de capitaux privés,** de différentes natures (dépôts bancaires, investissements directs étrangers, remises des émigrés). Dit autrement, au Liban, la grande disponibilité de liquidités dans le système financier et l'économie a induit, ces 25 dernières années, une demande immobilière généralement robuste. Cette demande résidente et non-résidente, d'investissement et d'usage, explique une intense activité de construction et un renchérissement régulier des prix de l'immobilier, qui se transmet mécaniquement aux prix des terrains, en particulier dans le Grand Beyrouth et les principales villes, par un puissant effet de levier. **La cherté du foncier urbain, nous l'avons souligné, est ainsi une contrainte pour la production immobilière en général, et un obstacle fondamental à la production de logements abordables en particulier**.

Les cycles immobiliers haussiers des années 1990 et 2000, soutenus par la financiarisation progressive du secteur, se sont accompagnés d'une profonde transformation des acteurs, des sources et des modes de financement de l'industrie immobilière dans le Grand Beyrouth. La promotion directe[97] a longtemps été le seul schéma de production immobilière au Liban, dans lequel des promoteurs individuels, et de petites entreprises familiales, apportent le terrain et financent l'opération avec le produit des ventes sur plan et des fonds propres collectés auprès de leurs entourages et de partenaires d'affaires. Le réseau social et confessionnel de ces promoteurs est alors fortement mis à contribution. Ce modèle traditionnel, et risqué, de promotion montre ses limites en zone urbaine, depuis une quinzaine d'années, du fait de la taille accrue des projets, du renchérissement des matériaux de construction,[98] et de la charge foncière très élevée rendant nécessaires des montants d'investissements de plus en plus significatifs. Il est toutefois toujours très présent dans les petites et moyennes agglomérations libanaises.

La hausse du montant des investissements à réaliser pour les activités de développement immobilier résidentiel en zone urbaine, est la raison pour laquelle des promoteurs de taille supérieure, constitués

---

[94] Haila, A. (2000). Real estate in global cities: Singapore and Hong Kong as property states. *Urban Studies*, 37(12), 2241-2256.
[95] Administration Centrale des Statistiques (2017). *Lebanon national accounts 2015: Comments and tables*. Disponible depuis : www.cas.gov.lb/images/PDFs/National%20Accounts/CAS_Lebanon_National_Accounts_2015_Comments_and_tables.pdf.
[96] Pour plus de détails : Marot, 2018a et 2018b.
[97] Les investisseurs et le promoteur portent personnellement le risque financier et la responsabilité légale des projets.
[98] Le coût des matériaux de construction, qui sont en majorité importé, aurait par exemple grimpé de 40 % entre 1997 et 2007 (Nahas, 2009).

en société, et aux pratiques plus professionnelles, ont progressivement transformé les ingénieries légales et financières du secteur. Si la vente sur plan continue de jouer un rôle essentiel, on assiste désormais à :

- Une diversification des apports en fonds propres. Les promoteurs, s'ils comptent toujours sur leurs réseaux socio-confessionnels, tentent de plus en plus d'attirer un profil élargi d'investisseurs libanais, résidents ou de la diaspora, et parfois étrangers (riches ressortissants du Golfe) pour les projets les plus consommateurs de capital. Les constructeurs cherchent, en parallèle, à créer des partenariats avec les propriétaires de terrain pour geler le coût du foncier dans les opérations.
- Un recours massif des promoteurs au crédit bancaire, malgré le coût élevé et la durée limitée des prêts, et une importante prise de risque avec des taux d'intérêt variables.[99] **L'encours total des prêts à la construction représentait neuf milliards de dollars en 2018** selon les chiffres fournis par la Commission de Contrôle des Banques de la Banque du Liban.

Ce modèle de financement de l'immobilier résidentiel est néanmoins peu adapté pour la production de logements abordables qui nécessitent des financements de long terme, à faible coût. En effet :

- Les investisseurs en fonds propres recherchent des niveaux de rentabilité élevés (20 à 25 %) à court terme (3- 5 ans environ).
- Les banques commerciales proposaient, ces dernières années, des prêts de durée limitée (7 ans) — par peur d'un non-appariement entre passifs et actifs — et à un coût prohibitif pour produire du logement abordable (entre 7 % et 20 % en LBP, et entre 6,8 % et 11 % en USD, depuis 2000).[100]

La structure élevée des taux d'intérêt bancaires dans la période d'après-guerre a, par ailleurs, grandement contribué au rétrécissement du parc locatif pour deux raisons principales. En premier lieu, l'absence de financement bancaire ou institutionnel de long terme, à taux réduit, rend pratiquement impossible la construction de projets de logements locatifs, sociaux, abordables ou au prix du marché, par des opérateurs privés ou publics. Ensuite, la rémunération élevée et la faible fiscalité appliquée sur les dépôts bancaires rendent les rendements annuels de ces derniers supérieurs aux rendements observés sur le marché locatif. [101] Cette hyper-attractivité des dépôts bancaires, qui est au cœur du modèle financier mis en place dans l'après-guerre, a ainsi un puissant désincitatif pour des investisseurs, individuels comme institutionnels, qui pourraient, à l'instar de nombreux pays, considérer l'immobilier locatif comme véhicule de placement à long terme. La crainte des investisseurs d'une forme d'instabilité législative avec le retour du contrôle des loyers sur l'ensemble du parc locatif,[102] et la faible confiance qu'ont les libanais en leur système judiciaire — en cas de contentieux avec un locataire — ont aussi contribué à la faible attractivité de l'investissement locatif résidentiel, qui impacte alors négativement et mécaniquement le nombre de logements disponibles à la location sur le marché du logement.

---

[99] Les prêts à la construction ne peuvent représenter plus de 60 % du coût d'un projet immobilier.

[100] Banque du Liban (2019a). *Commercial Banks -LBP: Discount and Loans (Weighted Average)* [Base de données]. Disponible depuis : http://bdl.gov.lb/webroot/statistics/ ; Banque du Liban (2019b). *Commercial Banks -USD: Discount and Loans (Weighted Average)* [Base de données]. Disponible depuis : http://bdl.gov.lb/webroot/statistics/

[101] La performance moyenne des dépôts bancaires dans les banques libanaises oscille depuis 2000 entre 5 et 11 % en LBP, et entre 2,7 % et 7 % en USD. Les taux de rendement locatif sont eux estimés à Beyrouth entre 2 % et 4 %. Ils sont grevés par la distorsion accrue entre les prix de l'immobilier (et donc les prix d'achat) très élevés et le niveau des loyers contraint par la faible élasticité du revenu des locataires, ainsi que par une fiscalité plus lourde. Les revenus locatifs restent en effet taxés à un taux progressif se situant entre 4 et 14 %, alors que les intérêts accumulés sur les dépôts bancaires, ainsi que les revenus issus d'autres valeurs mobilières libanaises, le sont à un taux fixe de 5 %.

[102] Cette crainte de nouveaux changements législatifs tient aux revirements successifs observés dans les années 1950 et 1970 sur la réglementation s'appliquant, en la matière, pour les immeubles dits de "luxe".

Le financement de la demande

Le financement de la demande immobilière résidentielle, lui aussi, fait face à des contraintes structurelles et a connu des transformations significatives depuis la fin des années 1990. La mise en place progressive d'un vaste système de crédits-acquéreurs, abondamment subventionnés par la Banque du Liban, a rendu l'accession à la propriété plus accessible, dans un contexte d'inflation rapide des prix de l'immobilier, en particulier pour les jeunes ménages des classes moyennes et moyennes supérieures. Des conditions d'emprunt (taux, durée de prêt, etc.) plus favorables que celles du marché, disponibles à travers plusieurs filières détaillées en section 1.8, ont favorisé le développement rapide d'un parc de logements moyen de gamme, dans le Grand Beyrouth et dans les principales villes libanaises. En 2018, 131 778 prêts au logement, subventionnés dans leur immense majorité, étaient en cours pour un montant total de 12,88 milliards de dollars.

À noter : les ménages de la diaspora souhaitant acquérir un bien immobilier au Liban ont eux aussi largement bénéficié de ces crédits subventionnés.

Pour bien comprendre pourquoi ce modèle subventionné d'accession à la propriété est aujourd'hui à bout de souffle, comme nous allons l'expliquer un peu plus loin, il faut revenir brièvement à sa genèse et aux raisons et mécanismes de son développement. Le modèle actuel est apparu avec la création de l'Établissement Public de l'Habitat (EPH) en 1996. Les banques commerciales étaient alors très réticentes à s'engager dans des programmes de crédit immobilier, dans un contexte persistant d'incertitude monétaire, de risque de change, et de coût très élevé et de maturité limitée des ressources bancaires. La rémunération très importante de la dette publique, qui représentait l'essentiel de leurs actifs, entrainait également un puissant effet d'éviction pour le financement du secteur privé dont l'immobilier. C'est dans ce contexte que la BDL a poussé à la création de l'EPH et a contribué à l'élaboration de son ingénierie financière et légale innovante (cf. fiche acteur en Annexe n°7) qui a permis, pendant 20 ans, de subventionner le coût des crédits-acquéreurs (abaissement des taux à 3 - 4 %) et d'en allonger la durée (30 ans) — tout en garantissant un niveau confortable de rentabilité, et un risque limité, pour les banques. Jusqu'à son gel en 2018, ce système de crédit hypothécaire, organisé et subventionné, par la banque centrale est progressivement monté en puissance, a successivement élargi, puis rétréci, ses conditions et critères d'éligibilité,[103] et a diversifié ses mécanismes[104] et ses filières.

Pour les autorités libanaises, la volonté de faciliter l'accès au logement de la population n'a été que secondaire dans la structuration et le développement progressif de ce marché primaire de financement hypothécaire. Durant le boom financier des années 2000, la BDL a d'abord et avant tout cherché à s'appuyer sur la croissance des portefeuilles de crédits-acquéreurs, et de crédits aux promoteurs, pour développer la dette privée et ainsi recycler le surplus de liquidités présent dans le secteur bancaire. Puis, dans les années 2010, en phase de ralentissement financier, la banque centrale a augmenté et diversifié ses subventions aux programmes de prêts hypothécaire afin de porter à bout de bras la demande immobilière locale avec le double objectif de maintenir un minimum de croissance économique, d'une part, et d'éviter une chute trop significative des prix de l'immobilier qui pourrait fragiliser le secteur bancaire, d'autre part.

[103] Le prix et la taille des logements éligibles, le plafond des prêts concernés, ainsi que le profil et le revenu des emprunteurs, ont fait l'objet de multiples changements au fur et à mesure des années.

[104] Dès 1999, la Banque du Liban a autorisé les banques commerciales a utilisé leurs réserves obligatoires pour financer les crédits-acquéreurs. Entre 2012 et 2018, elle leur a ensuite fournit des liquidités à taux réduit (1 %), pour des montants allant de 500 millions à presque un milliard USD par an, pour financer ces prêts dans le cadre des plans de relance de l'économie.

Par ailleurs, dans le contexte d'une inclusion financière limitée et du fort coût d'accès au crédit bancaire, les **programmes de microfinance** sont apparus comme un modèle alternatif de financement de la demande, pour les ménages à bas revenus souhaitant réhabiliter, améliorer et/ou agrandir leurs logements.[105] Ces programmes, qui s'adressent en premier lieu à des ménages n'ayant pas accès au secteur bancaire, sont proposés par des organisations non-gouvernementales (Al Majmoua) et des institutions financières spécialisées (Vitas, Ibdaa et Emkan).[106] Il y a fort à parier que, dans un contexte de crise financière et économique qui paralyse le secteur bancaire et appauvrit les ménages, le microcrédit devienne un outil de financement de plus en plus stratégique pour donner aux ménages la possibilité d'entretenir et de rénover leur logement, que ce soit dans le parc formel ou informel. Le renforcement des programmes et des acteurs existants peut ainsi apparaître comme une piste d'intervention à approfondir.

6.2. Des défis conjoncturels mais systémiques : une fenêtre d'opportunité pour restructurer les circuits de financement du logement ?

Ces contraintes structurelles pour le financement du logement se conjuguent avec des défis plus conjoncturels, liés à la dégradation de la situation financière, monétaire et économique que connaît le Liban depuis 2012. Cette dégradation, qui était jusqu'alors progressive, a pris un autre tour depuis l'automne 2019 avec le déclenchement d'une crise financière et monétaire majeure : importantes restrictions sur les retraits et les transferts à l'étranger, émergence d'un taux de change parallèle entre la livre et le dollar attestant d'une dévaluation de fait, et défaut de l'État libanais sur sa dette souveraine désormais anticipé par les agences de notation. Ces fortes secousses financières se sont également traduites par une importante crise économique : la croissance du PIB était négative en 2019 (- 0,2 %), des entreprises ferment leurs portes, et de nombreux Libanais perdent leur emploi ou voient leur salaire réduit de manière très significative.

Les secteurs de l'immobilier et de la construction n'ont pas été épargnés par cette dégradation progressive du contexte économique et financier ces dernières années : les mises en chantier et les transactions immobilières ont fortement diminuées, et les prix se sont progressivement érodés, sans pour autant s'effondrer.

Gel des prêts subventionnés, hausse des taux d'intérêt et surendettement

Plusieurs points étaient ces derniers mois problématiques et impactent l'économie du logement.

Le **gel des prêts au logement subventionnés par la BDL**, amorcé en 2017 puis confirmé en 2018,[107] réduit la demande locale, alors que ce dispositif permettait, bon an mal an, de limiter la baisse des prix en assurant un débouché à une partie de l'offre résidentielle de gamme moyenne. Ce choix stratégique de la banque centrale, guidé par la nécessité de concentrer ses ressources sur la protection de la livre libanaise,

---

[105] Les prêts proposés sont d'un montant de 500 à 15 000 USD pour une durée généralement de trois ans à un taux d'intérêt de 1,2 %. L'organisme Al-Majmoua (cf. fiche acteur en Annexe n°12) propose, par exemple, un programme de micro-crédits spécifiquement ciblé pour le financement de travaux de réhabilitation et/ou extension des logements qui est né, il y a une dizaine d'années, d'une collaboration avec Habitat for Humanity UK. Un accompagnement technique des ménages par un ingénieur ou un architecte existait à l'origine mais n'a pu être maintenu ces dernières années.

[106] Dübel, H. J., & Hassler, O. (2016). *Housing Finance in the Middle East and North Africa.* SANAD Housing Finance Study. Rapport pour Finance in Motion et Sanad. Disponible depuis : www.hofinet.org/upload_docs/SANAD%20Fund%20for%20MSME,%20Housing%20Finance%20in%20the%20MENA%20Region.pdf

[107] Une nouvelle enveloppe de 525 millions USD a bien été fléchée en 2019 vers les prêts subventionnés au logement par la BDL (Circulaire intermédiaire 515), mais elle correspond en réalité à des montants déjà utilisés par les banques en 2018.

a fait l'effet d'un coup de semonce pour le secteur bancaire et immobilier.[108] Au regard de la gravité de la situation financière et monétaire actuelle, les observateurs s'accordent à dire qu'il est très peu probable que la BDL puisse, à court ou moyen terme, redémarrer son dispositif de subvention. L'un des effets les plus visibles de cette décision est l'augmentation du nombre d'appartements invendus chez les promoteurs. Si ce phénomène touchait déjà le marché haut de gamme depuis plusieurs années, il concerne désormais le marché du logement intermédiaire, du fait de l'insolvabilité accrue de la demande. La valeur du stock de logements invendus, dans les segments moyen et haut de gamme, représenterait 7 à 8 milliards USD pour l'ensemble du Liban, dont 3,5 à 4 milliards à Beyrouth. Dans la capitale, au moins 3 600 logements neufs ne trouveraient pas preneur, y compris dans des quartiers de classe moyenne, et le stock serait aussi très significatif dans le Grand Beyrouth, avec beaucoup de logements de taille moyenne (80 à 120 m2) dont la valeur est estimée entre 200 000 et 400 000 USD (Mansourieh, Bchamoun, Choueifat, Khaldeh, etc.).[109] Le léger regain de demande pour certains produits immobiliers observé à Beyrouth depuis le mois de novembre 2019 ne semble pas remettre en cause cette tendance de fond.

La suspension *sine die* du système de prêts subventionnés au logement se conjugue avec une hausse généralisée des taux d'intérêt, dans un contexte financier de plus en plus dégradé.[110] Cela veut dire, très concrètement, que s'endetter aux conditions du marché est désormais quasiment impossible pour les consommateurs et producteurs de logements. Aussi, nombre de ménages et de promoteurs, ayant des crédits à taux variable, ont vu leurs mensualités s'envoler ces derniers mois.[111] Côté ménages, les prêts subventionnés directement distribués par les banques sont les plus exposés à cette hausse des taux. Les crédits sponsorisés par l'EPH font face jusqu'à présent à une hausse plus limitée, et ceux de la Banque de l'Habitat ne sont pas concernés en raison d'un modèle différent de financement (cf. Annexe n°6 et Annexe n°7). Côté promoteurs, les entretiens menés à Beyrouth en octobre 2019 montrent que les taux d'intérêt sont, par exemple, passés de 7,5 % à une fourchette de 11 à 15 % en l'espace de quelques mois.

Dans ces conditions, le surendettement guette pour nombre de ménages, mais aussi et surtout pour nombre de promoteurs qui peinent à écouler leurs invendus. Les créances douteuses se multiplient mais leurs données détaillées restent un secret bien gardé par les banques commerciales et la Banque du Liban.[112] Officiellement, les créances douteuses nettes des crédit-acquéreurs sont passées de 1 à 4 % en 3 ans,[113] mais divers experts affirment qu'elles seraient bien supérieures ; les chiffres officiels, qui ne prennent pas en compte les prêts restructurés par les banques, étant probablement sous-évalués pour limiter les « effets de panique » et les « effets de contagion ». Les prêts non-performants ont, eux aussi, fortement progressé parmi les programmes de micro-crédit pour le logement avec des taux qui dépassent 10 %, pour des prêts qui sont généralement distribués en USD.[114] Côté promoteurs, la situation est encore plus inquiétante : officiellement, les créances douteuses nettes dépasseraient aujourd'hui de loin les 15

[108] Le parlement a bien voté en octobre 2018 une loi attribuant une ligne de financement de 66 millions USD (100 milliards LBP) pour la subvention des prêts au logement, mais elle n'a pas reçu de décret d'application.

[109] Entretien avec Guillaume Boudisseau (Ramco Real Estate Advisors). Pour plus de détails : Bourdisseau, G. (2018). Plus de 3 600 appartements invendus à Beyrouth. *Le Commerce du Levant*. Disponible depuis : www.lecommercedulevant.com/article/28152-plus-de-3-600-appartements-invendus-a-beyrouth

[110] Taux d'intérêt des prêts appliqués en octobre 2019 : environ 11,25 % en LBP et 14,5 % en USD, sans compter les frais et la marge des banques.

[111] Un acteur rencontré explique, par exemple, que les mensualités du crédit-acquéreur d'un membre de sa famille sont passées de 1370 USD à 1910 USD en l'espace de quelques mois.

[112] Les diverses tentatives d'obtenir ces données détaillées n'ont pu aboutir.

[113] Chiffres communiqués par la Commission de Contrôle des Banques de la Banque du Liban. Au mois de janvier 2020, les estimations montrent que les créances douteuses atteindraient 15 % du portefeuille de dette privée des banques au Liban.

[114] Cette progression est d'autant plus significative que la sinistralité des micro-crédits est généralement très faible au Liban (autour de 1 %).

%,[115] soit plus que la côte d'alerte communément fixée à 8 % dans les milieux bancaires internationaux. Ce risque d'une faillite en série des promoteurs est pris au sérieux par la BDL qui a émis, ces dernières années, plusieurs circulaires (n°135/2015 et 427/2015 notamment) pour encourager des investisseurs à racheter les actifs invendus, et les banques à restructurer les prêts non performants. La banque centrale décourage, dans le même temps, les banques d'opérer des saisies, afin d'éviter qu'elles ne deviennent propriétaire d'un portefeuille immobilier à la valeur incertaine — même si les bien-fonds peuvent être comptabilisés hors bilan.

Les conséquences et les opportunités d'une triple crise pour le secteur du logement

Les conséquences de la triple crise actuelle – financière, monétaire et économique – sont incertaines pour le marché de l'immobilier à court et moyen terme, comme en témoigne la légère reprise des transactions observées depuis novembre 2019. Les conditions du probable défaut de paiement de l'État libanais, et de la restructuration de sa dette souveraine, qui atteint 90 milliards USD (150 % du PIB), vont grandement affecter le système bancaire domestique, dont la dette publique constitue l'actif principal.[116] Les déposants seront évidemment les premiers concernés par cette décote des titres souverains qui, malgré une probable recapitalisation des banques, vont certainement conduire à des pertes/ponctions (*haircut*) dont le ciblage et la proportion sont aujourd'hui inconnus. La perspective de cette perte en capital, ainsi que les pertes réelles qui vont être enregistrées, associée à une dégradation de leurs capacités d'autofinancement et d'emprunt, vont nécessairement influencer, d'une part, le comportement économique des épargnants (c'est le cas actuellement avec le transfert d'actifs observé vers l'immobilier) et, d'autre part, leur volonté future à investir dans l'immobilier, tant pour l'achat d'un logement dans lequel résider, que pour un investissement locatif à réaliser. De plus, comme nous l'observons actuellement, le renchérissement des taux d'intérêt, en raison d'un niveau de « risque pays » très élevé, et le manque de liquidités du secteur bancaire libanais vont affecter, pour une durée indéterminée, sa capacité à prêter de l'argent aux acteurs économiques, y compris aux producteurs et aux consommateurs de logement. En d'autres termes, **les circuits classiques de financement bancaire risquent d'être à l'arrêt tant que le système financier et monétaire ne sera pas durablement stabilisé**. Par ailleurs, la perspective d'une disponibilité plus rare des liquidités dans le secteur bancaire, à moyen terme, pousse, d'ores et déjà, certains acteurs financiers à vouloir ouvrir le secteur du logement à des (re)financements de marché et donc à la constitution d'un marché hypothécaire secondaire impliquant l'usage de mécanismes de titrisation.

Le manque actuel de dollars dans le système financier, et le risque, de plus en plus probable, d'une dévaluation officielle de la livre libanaise ne sont également pas sans conséquence pour le marché locatif à court et moyen terme. Alors que la loi oblige normalement tout contrat privé à utiliser la livre comme monnaie de référence et d'usage, une part significative des baux locatifs est payée en dollar. Or, faute de pouvoir accéder à des dollars dans le système bancaire, de nombreux locataires décident aujourd'hui unilatéralement de payer leur loyer en livre, et d'en réduire le montant. Cette probable baisse des revenus locatifs, et donc de la rentabilité des biens, à court terme, pour les propriétaires-bailleurs, risque encore de décourager les potentiels investisseurs, ainsi que de contribuer à la réduction de la taille du parc locatif et à une hausse de la vacance. Certains propriétaires pourraient, en effet, préférer garder un bien vide plutôt que de le louer pour un montant modique, et avoir, le cas échéant, des difficultés à le

[115] Selon Samir Hammoud, directeur de la Commission de Contrôle des Banques, ce chiffre serait ramené à 5,5 % si l'on prend on compte les montants provisionnés par les banques pour faire face à ce risque.

[116] Les banques libanaises sont exposées à la dette souveraine de l'État directement via les bons du Trésor (en LBP) et les Eurobonds (en devises) de court terme qu'elles détiennent, et indirectement via les liquidités qu'elles déposent à la Banque du Liban (Certificats de Dépôts et réserves obligatoires).

revendre et/ou à se séparer d'un locataire. Ce scénario de rétraction du marché locatif serait alors semblable à celui observé dans les années 1980, lors des précédents épisodes de dévaluation qui avaient laissé le secteur locatif exsangue, et contribué à la dégradation du parc ancien. En revanche, à moyen terme, une restructuration durable de la dette souveraine libanaise, impliquant une nette baisse de sa rémunération, pourrait relancer l'attractivité de l'immobilier locatif pour des épargnants à la recherche de placements de long terme, à condition qu'un cadre réglementaire, et fiscal, adéquat soit mis en place pour davantage sécuriser les propriétaires-bailleurs.

Enfin, **la crise économique a de toute évidence un impact sur l'économie du logement et sur l'accès au logement**. Avec une diminution drastique de leurs revenus et la probable perte d'une partie de leur épargne, les Libanais voient leur « pouvoir d'achat logement », qui était déjà en nette baisse, se réduire sensiblement, et leur accès à un logement digne se compliquer encore davantage. Cette tendance a toutes les chances de se prolonger dans les prochains mois, à moins d'une baisse très sensible des prix de l'immobilier et des loyers. Or ce scénario d'un krach immobilier, venant s'ajouter à la crise financière, fragiliserait alors encore davantage le secteur bancaire — une crise de la dette privée venant s'ajouter à la crise de la dette publique — et la situation de ménages, qui se sont fortement endettés pour devenir propriétaires de leur logement. Un effondrement des valeurs immobilières les placerait très probablement dans une situation financière intenable, le montant de leur crédit à rembourser devenant supérieur à la valeur de leur bien sur le marché (situation de *negative equity*). La crise sociale actuelle n'en serait alors que renforcée, et les conséquences politiques d'un tel scénario plus qu'imprévisibles.

En résumé, le coût du foncier et le manque de financement de long terme, et à taux réduit, sont deux contraintes qui ont structurellement façonné le financement de l'immobilier résidentiel au Liban, et grandement limité la possibilité de produire du logement abordable ces trois dernières décennies. À ces contraintes structurelles s'ajoute la triple crise financière, monétaire et économique qui vient provoquer des situations de surendettement des producteurs, et des consommateurs, de logement et, plus largement, paralyser les circuits classiques de financement de l'habitat. La situation actuelle est alors susceptible d'appeler à deux types d'intervention de la part des pouvoirs publics et des bailleurs de fonds :

- En premier lieu, la **mise en place d'outils et de programmes de refinancement** est une option à étudier afin d'éviter une défaillance en série des emprunteurs, qui déstabiliserait encore davantage le secteur financier, et le marché immobilier, et qui dégraderait *in fine* les conditions d'accès au logement. De même, l'élaboration d'une **stratégie d'assainissement du marché immobilier**, qui soutiendrait ~~à~~ un ajustement à la baisse des prix, émerge comme l'un des chantiers prioritaires à lancer.
- En second lieu, face à l'impasse du modèle de financement de l'habitat, en place depuis les années 1990, la **situation de crise financière actuelle apparaît comme une fenêtre d'opportunité** pour **repenser, et restructurer, des circuits de financement et de production de logements** plus abordables, plus durables et plus diversifiés.

7. Des filières d'accès au logement tournées vers l'accession à la propriété

Les dynamiques du marché immobilier, les conditions de financement et les orientations des politiques publiques de l'habitat ont largement contribué à organiser les différentes filières d'accès au logement qui existent aujourd'hui, sous différentes formes de tenure foncière, au sein du secteur formel et informel (cf. Figure 5 ci-dessous). L'analyse ci-après, centrée sur le marché formel, présente brièvement les différentes filières permettant d'accéder à la propriété : accession avec ou sans-crédit acquéreur, accession sociale, location-accession et coopératives. Elle aborde, ensuite, la transformation actuelle du marché locatif, où cohabitent des baux libres et des baux encadrés en cours de libéralisation. Cette étude identifie, enfin, les quelques expériences qui existent en matière de logement locatif social et présente le dispositif temporaire d'intermédiation locative qui a été mis en place, ces dernières années, en faveur les populations syriennes déplacées.

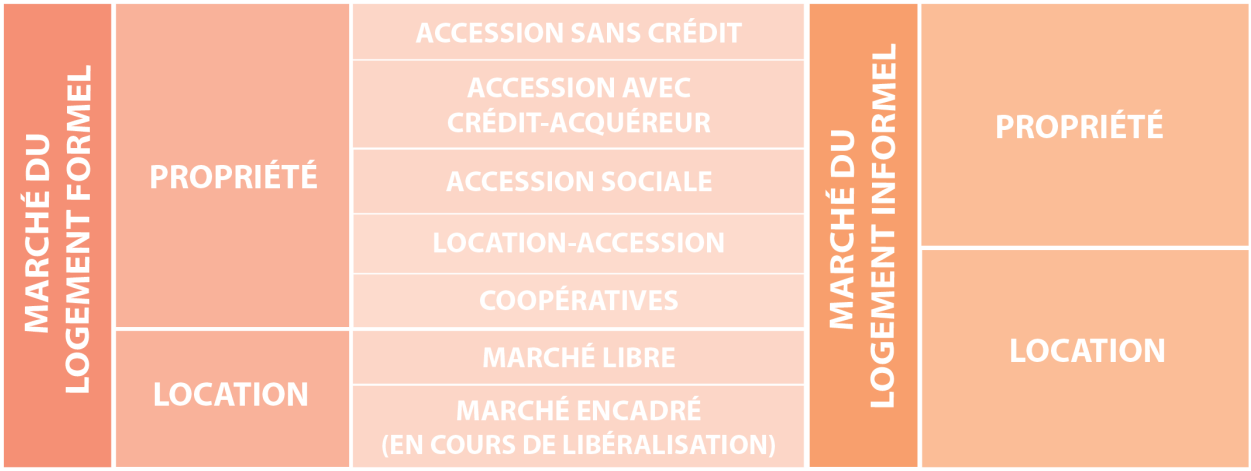

Figure 5. Les principales filières d'accès au logement au Liban
(Source : auteur)

7.1. Les différentes formes d'accession à la propriété

Au Liban, comme ailleurs, en plus de sa fonction « logement », la propriété immobilière reste le moyen privilégié des ménages pour se constituer un patrimoine dans un contexte où le système de protection sociale est globalement insuffisant,[117] et où le système bancaire est soumis à des secousses récurrentes. Ces 20 dernières années, avec le soutien actif des pouvoirs publics, beaucoup de Libanais ont souhaité devenir propriétaires, de peur de ne pas avoir les moyens de payer un loyer une fois à la retraite, et de voir leur épargne disparaître dans le cadre d'une crise comme celle que connaît le pays actuellement.[118] Ce développement de l'accession à la propriété recouvre, néanmoins, différentes réalités qui concernent différents groupes sociaux.

[117] Selon l'Organisation Internationale du Travail (2013), seuls 20 % des Libanais âgés de plus de 65 ans bénéficient d'une pension mensuelle et d'une couverture maladie. Ils correspondent, peu ou prou, aux retraités du secteur public. Les anciens salariés du secteur privé reçoivent eux un capital, versé par la Caisse Nationale de Sécurité Sociale lors du passage à la retraite, « équivalent à un mois par année travaillée, basé sur le dernier salaire du travailleur ». Ils n'ont cependant accès à aucune autre prestation sociale (ex : couverture maladie). Enfin, les Libanais ayant travaillés dans le secteur informel n'ont accès à aucune forme de protection sociale.
Plus de détails : Organisation Internationale du Travail (2013). *Au Liban, la réforme tant attendue des retraites est en vue*. Disponible depuis : www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_2/lang--fr/index.htm

[118] La dévaluation de la livre libanaise dans la seconde moitié des années 1980 et au début des années 1990 a très fortement pesé sur les économies des ménages libanais. Cet épisode, vécu comme un traumatisme, influe encore fréquemment les perceptions et les comportements des acteurs économiques.

Accession sans crédit-acquéreur

Dans un pays où l'inclusion financière reste limitée, **cette filière représente environ 70 % du marché de l'accession à la propriété ces dernières années. On y distingue les achats autofinancés en fonds propres (46,7 %), des logements hérités lors d'une succession (35,3 %)**.[119] La forte disparité des prix de l'immobilier entre zones urbaines et zones rurales, et entre le Grand Beyrouth et les autres agglomérations du pays, laisse à penser que l'accession autofinancée est probablement dominante chez les ménages de classe moyenne résidants hors de la région capitale. À Beyrouth, cette filière est essentiellement celle des ménages résidents et non-résidents très aisés, et des ménages héritant d'un bien immobilier familial – quel que soit leur richesse et leur niveau de revenu.

Accession avec crédit-acquéreur

Si les programmes de crédit-acquéreur existaient déjà dans les années 1970 au Liban, le développement rapide des dispositifs de prêts subventionnés, entre 1999 et 2018, a permis à un nombre et à une proportion accrus de ménages de la classe moyenne (supérieure) d'accéder à la propriété, grâce à l'extension de la durée des prêts, à la diminution du montant exigé des emprunteurs pour leur apport personnel, et à une nette baisse des taux d'intérêt. Ces programmes largement conçus par la Banque centrale, et subventionnés, au moins en partie, par les deniers publics, ont donc nourri une situation paradoxale, que l'on observe dans de nombreux autres pays : année après année, la propriété immobilière est devenue plus accessible, mais plus chère pour les Libanais. Cette démocratisation de la propriété individuelle est néanmoins à relativiser : si elle est bien réelle, elle ne concerne pas les ménages de la classe moyenne inférieure et les ménages modestes, en raison de leur faible inclusion financière et de leur éligibilité très limitée au crédit.

Une multitude d'acteurs publics et privés, de taille très variable, interviennent dans le financement des prêts au logement à travers plusieurs dispositifs proposés par :

- Les banques commerciales
- L'Établissement Public de l'Habitat
- La Banque de l'Habitat
- Une quinzaine de fonds publics destinés à des catégories spécifiques de fonctionnaires comme les militaires, les juges, les membres des Forces de Sécurité Intérieure, etc.[120]
- Des structures liées à des entités politico-confessionnelles telles que l'Église maronite, l'Église grecque-orthodoxe, le Hezbollah, etc.[121]

Le profil et l'activité des principales institutions de crédit (banques commerciales, Établissement Public de l'Habitat, et Banque de l'Habitat) sont présentés en annexe. Toutefois, nous récapitulons dans la Figure 6 ci-dessous les principales caractéristiques de leur offre de financement.

Les programmes de prêts proposés par les banques commerciales et par l'Établissement Public de l'Habitat représentent 90 % de l'offre de crédit-acquéreur.[122]

---

[119] Banque Audi (2015). *Lebanon real estate sector. A weakening demand in a buyer's market*. Beyrouth : Département de recherche de la Banque Audi. Disponible depuis www.sakanmp.com/hotdeals/audi.pdf (p. 7) ; Fawaz et al., *op. cit.*

[120] Ces fonds ont vocation à être regroupés au sein de l'Établissement Public de l'Habitat dans le but de rationaliser la distribution des crédits au logement à taux préférentiels assurés et/ou sponsorisés par des organismes étatiques.

[121] Fawaz, M. (2003). *Access to housing by the poor: Comparative analysis of housing performance and policy in selected MENA region countries. Lebanon report assessment of housing sector.* Rapport pour la Banque mondiale.

[122] Taffin et al., *op. cit.,* p. 20

Figure 6. Principales caractéristiques des dispositifs de crédit-acquéreur

	Maturité	Devise	Taux d'intérêt	Ratio endettement	Montant moyen	Conditions d'accès
Banques commerciales	30 ans max.	LBP ou USD	4 - 6 % en LBP (taux variable subv. par la BDL)	80 % max.	138 000 USD	• Revenu min. du ménage : 500 – 700 USD/mois
Établissement Public de l'Habitat	30 ans max.	LBP	3,5 % (min.)	80 % max.	126 000 USD	• Revenu min. du ménage : 500 – 700 USD/mois • Revenu max. du ménage : 10 x le salaire minimum • Prix d'achat max. : 300 000 USD
Banque de l'Habitat	30 ans max. (19 ans en moyenne)	LBP	3–5 % (taux fixe)	80 % max.	119 000 USD	• Revenu min. ménage : env. 2 000 USD/mois • Revenu max. du ménage : 6 600 - 7 900 USD/mois • Prix d'achat max. : 300 000 USD

(Source : auteur)

L'accession sociale à la propriété via les communautés religieuses et les municipalités

Plusieurs organisations et fondations religieuses (ex : Institution sociale maronite, Caritas, Fondation Makassid, Église syriaque, etc.) proposent des schémas d'accession sociale à la propriété, aux membres de leurs communautés, à travers deux modèles :

- Un modèle économique et juridique de démembrement foncier, similaire à celui des organismes de foncier solidaire (et de leurs équivalents dans de nombreux pays) et qui tient compte du statut officiellement inaliénable des terrains religieux (*waqf*). Les communautés conservent, ainsi, la propriété du foncier et proposent des emphytéoses qui donnent aux ménages des droits réels sur les logements qu'ils occupent. Pour les ménages bénéficiaires, ces dispositifs leurs permettent d'accéder à la propriété, y compris à Beyrouth (ex : projet de l'Église syriaque dans le quartier d'Ashrafieh), à des prix très inférieurs à ceux du marché. Les communautés appliquent des clauses à la revente.[123]
- Un modèle plus classique d'accession sociale à la propriété, qui implique soit la cession du foncier religieux aux ménages accédants (contournant ainsi le statut de *waqf*), soit l'achat de terrains privés. L'institution sociale maronite est, par exemple, assez présente dans cette filière

[123] Pour plus de détails : Feghali, D. (2018). The Legal Framework of Housing Provision in Lebanon. In Fawaz, M., Salamé, D., & Serhan, I. (dir). *You can stay in Beirut : Towards Inclusive Housing Policies*. Rapport de l'Institut Issam Farès (Université Américaine de Beyrouth) et Fondation Konrad Adenauer. Disponible depuis : www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=8dc305dc-95f7-bdf7-3c29-85a18779c0d5&groupId=252038

avec la construction de près de 1 650 logements répartis sur l'ensemble du territoire national (ex : Tabarja, Saida, Zahlé, etc.).[124]

Un nombre très restreint de municipalités se lancent également dans la production de logements en accession sociale. C'est le cas de la Municipalité de Burj Hammoud, dans la banlieue-est de Beyrouth, où trois projets de logements sociaux ont vu le jour depuis la fin des années 1950.[125] Le dernier en date, actuellement en cours de finition, est érigé sur les terrains de l'ancien camp de réfugiés arménien de Sandjak devenu, au fil des ans, un quartier précaire. Le projet compte 184 logements[126] répartis en quatre bâtiments, qui accueilleront aussi des commerces et des équipements (crèche, salle de sport, etc.) (cf. Figure 7 ci-dessous). Les ménages, sélectionnés par la Municipalité, ont tous un profil similaire : ce sont des familles de Burj Hammoud, primo-accédantes, qui perçoivent moins de cinq fois le salaire minimum. Une partie des ménages qui habitaient dans l'ancien quartier informel est relogée dans le projet.

Pour cette opération, la Municipalité a acquis et financé une partie de la construction sur ses fonds propres ; les apports versés et les sommes empruntées par les ménages accédants, via les programmes de l'EPH, bouclent le plan de financement. La Municipalité souhaiterait pouvoir également se lancer dans la construction de logements locatifs sociaux. Si elle est prête à mobiliser et/ou à acquérir du foncier, et à s'appuyer sur les outils que lui donne la loi en termes d'urbanisme réglementaire, et d'aménagement opérationnel, elle s'est jusqu'à présent heurtée à la difficulté d'accéder à des financements de long terme.

Figure 7. Opération d'accession sociale à la propriété à Burj Hammoud
(Source : auteur, 2019)

La municipalité de Jdeideh-Bouchrieh-Sed, dans la banlieue nord de Beyrouth, s'est aussi lancée dans l'élaboration d'un projet de renouvellement urbain d'un quartier ancien dégradé, avec l'appui du Bureau Technique des Villes Libanaises (BTVL), et de la Région Ile-de-France. Si l'objectif reste l'amélioration du cadre bâti et le relogement des familles habitant aujourd'hui le quartier, il semble que

[124] Pour plus de détails : Clerc, 2013
[125] Pour plus de détails : Clerc, 2013
[126] Les appartements mesurent entre 80 et 120 m2, et le prix au m2 est de 1 400 USD. Le coût de revient est d'environ 85 000 USD par appartement.

le projet veuille inclure un petit programme de construction de logements supplémentaires en accession sociale. Le projet est aujourd'hui au stade des études préalables avec la réalisation d'études sociale et juridique, et des doutes restent à lever sur les contours de sa maitrise d'ouvrage.

La location-accession

Du fait de l'obstacle que peut représenter, pour un ménage, l'obligation de verser un apport personnel lors d'une accession classique via un crédit-acquéreur, les acteurs des secteurs financier et immobilier souhaitent depuis une quinzaine d'années développer une filière de location-accession. **Il existe ainsi, depuis 2006, une loi-cadre (767/2006) qui fixe les grands principes d'un dispositif de location-accession. Cette loi n'a cependant jamais reçu les décrets d'application devant en préciser les mécanismes (type de contrat, système de garantie, incitations fiscales, etc.).** Cette question de la location-accession est revenue dans les discussions au Parlement ces dernières années, dans le cadre d'un projet d'extension des dispositifs de *leasing* aux biens immobiliers.[127]

Les coopératives

Les coopératives de logement sont des sociétés à but non-lucratif dont l'activité est encadrée par le décret-loi 17199 de 1964. Elles doivent rassembler au moins 10 membres qui s'unissent pour acquérir un terrain et construire un ensemble de logements abordables.[128] Le foncier et les biens immobiliers sont alors la propriété de la société coopérative, dont le capital est détenu par ses membres, qui détiennent, par ce biais, un droit d'occupation sur les logements. Les coopératives, et leurs membres, sont éligibles aux financements bonifiés de l'EPH, et peuvent bénéficier d'un apport de foncier public à prix réduit.

La constitution d'une coopérative nécessite une autorisation attribuée par la Direction des Coopératives, placée sous l'autorité du Ministère de l'Agriculture, et permet de bénéficier d'une série d'exemptions fiscales. Faute de moyens humains et techniques, d'incitations financières et d'information du public, ce dispositif reste très peu utilisé.[129] Certaines expériences positives sont malgré tout intéressantes à étudier, notamment à Tyr (coopérative Al-Baqa de neuf immeubles et 84 logements, soutenue par plusieurs donneurs institutionnels et individuels),[130] et dans la région de Jezzine, où des projets de coopératives de logements sont développés en partenariat avec des institutions religieuses.

[127] À noter : si les dispositifs de location-accession peuvent représenter des solutions de logement intéressantes dans un marché haussier, ils s'avèrent fort peu recommandés dans une période de contraction des prix de l'immobilier. En effet, la valeur future d'un bien concerné par une location-accession risque d'être inférieure au prix d'achat fixé dans le contrat initial.
[128] Courson et al., *op. cit.*
[129] Clerc, 2013
[130] Pour plus de détails : Clerc, 2013.

L'accession à la propriété, sous ses diverses formes, est devenue une filière essentielle d'accès au logement ces 25 dernières années au Liban. Si elle s'est démocratisée, elle reste néanmoins chère et peu sécurisée. Trois priorités peuvent ainsi être identifiées pour de futures interventions :

- En premier lieu, la **sécurisation des parcours d'accession** est un réel enjeu pour des primo-accédants aux revenus limités, dont la situation financière peut rapidement évoluer dans le contexte d'une économie aussi volatile. La création de fonds de garantie hypothécaire pour mutualiser les risques pourrait ainsi être étudiée.
- En second lieu, la question de la **gestion et de l'entretien des immeubles** est centrale et il existe, à moyen et long terme, un **risque de voir des copropriétés se fragiliser.** Un tel scénario pourrait entrainer une dégradation du parc de logements et une précarisation des ménages. La mise en place d'un programme d'accompagnement des primo-accédants, dans l'apprentissage de leurs droits et de leurs devoirs de copropriétaire, ainsi que la mise en place d'un fonds d'aide aux copropriétés en difficulté, pourraient, par exemple, constituer des pistes à explorer.
- En troisième lieu, les **filières d'accession sociale, et les modèles alternatifs d'accession à la propriété collective, et/ou temporaire,** devraient être dynamisés, que ce soit par un soutien technique et financier accru, apporté aux municipalités porteuses de projet, ainsi qu'à la création de coopératives ou à l'expérimentation de dispositifs de foncier solidaire.

7.2. Un secteur locatif en perte de vitesse

Le secteur locatif formel a également subi d'importantes transformations ces dernières années.

Un marché locatif longtemps dual

Depuis la loi locative de 1992, votée à la sortie de la guerre civile, le marché locatif voyait cohabiter deux types de baux : des baux bloqués, signés avant 1992, et des baux libres, signés après 1992.

En vigueur depuis 1940, le contrôle des loyers assurait le caractère abordable du marché locatif dans le Grand Beyrouth, à Tripoli, et à Saida dans une moindre mesure.[131] À bien des égards, il garantissait une forme de logement social de fait et de sécurité foncière à de nombreux ménages aux ressources limitées, au premier rang desquels des personnes âgées. Ces loyers bloqués à un très bas niveau (de l'ordre de quelques centaines de dollars par an) garantissaient une mixité sociale, relative mais réelle, et une mixité des statuts d'occupation dans de nombreux quartiers exposés à une forte pression foncière et immobilière. Pour autant, cette législation était critiquable à plus d'un titre. Sur le principe, elle faisait payer aux seuls propriétaires, parfois désargentés, le coût de la mesure, tout en ne palliant pas l'absence d'une réelle politique d'habitat social pour l'ensemble des ménages vulnérables. Par ailleurs, le blocage des loyers à un niveau aussi bas aboutissait à de nombreuses conséquences néfastes, comme la vétusté et l'insalubrité du bâti, la paralysie du parc de logements anciens, et la quasi-absence de mobilité résidentielle des anciens locataires. L'instabilité juridique, réelle ou perçue, associée à cette politique, impactait aussi négativement le marché locatif libre : d'une part, elle favorisait le raccourcissement (illégal) de la durée des baux et l'inflation des loyers et, d'autre part, elle décourageait l'investissement locatif.

Même si une forme d'incertitude demeure aujourd'hui sur l'application réelle de la nouvelle loi locative de 2014, qui prévoit une période de transition de neuf ans pour liquider les « baux anciens », la fin du

[131] Il n'existe aucun chiffre officiel sur le nombre de baux anciens. Ils seraient de l'ordre 100 000 à travers le pays selon les estimations les plus récentes, dont 25 000 à Beyrouth et 45 000 dans sa périphérie.

contrôle des loyers, sur une partie du parc, réduit l'accès des citadins à un logement abordable d'autant plus que, dans le même temps, les loyers ont fortement augmenté, en particulier dans le Grand Beyrouth. La pression de la demande sur le parc locatif est d'autant plus significative que l'offre se raréfie : le stock de logements à la location diminue, au moins en termes relatifs, du fait de la destruction du bâti ancien et de la quasi-absence d'offre locative dans les nouvelles constructions. Cette pression s'est également accentuée, depuis 2011, avec l'afflux conjugué de réfugiés syriens, dont une partie a accès au parc locatif, et de travailleurs humanitaires internationaux, dont les employeurs sont prêts à débourser des sommes mirobolantes en matière de logement. L'immobilier résidentiel locatif, en dehors des anciens baux en cours de libéralisation, se transforme ainsi peu à peu en un marché de niche, hébergeant principalement des étudiants fortunés, des réfugiés relativement aisés, des travailleurs internationaux, ou encore des jeunes cadres en passe d'accéder à la propriété. En résumé, **le caractère limité de l'offre locative abordable, dans les principales villes libanaises, en particulier à Beyrouth, créé une situation de « gap market », où les loyers demandés sont souvent déconnectés du pouvoir d'achat limité de ménages à la recherche de solutions de logement abordable**.

Des projets isolés de logement locatif social

Aucune filière structurée de logement locatif social n'existe au Liban, que ce soit à l'échelle nationale ou locale. Seules quelques initiatives, très isolées, ont vu le jour. C'est le cas, par exemple, à Tripoli où, dans les années 1990, la Caisse des Déplacés[132] a développé un projet dont l'expérience est jugée très négative. Plus récemment, le projet de relogement de 65 familles, lors de la réhabilitation du Khan Al-Askar, dans le cadre du programme Cultural Heritage and Urban Development (CHUD),[133] présente des résultats, semble-t-il, plus positifs.[134] Ces logements, répartis entre trois immeubles, mesurent de 20 à 120 m2, et les loyers varient selon les ressources des locataires. Le modèle du projet mériterait une évaluation approfondie pour évaluer sa réplicabilité dans d'autres régions du pays : la Municipalité de Tripoli a apporté le terrain et assure la gestion des immeubles, alors que l'État, via le Conseil pour le Développement et la Reconstruction (CDR), rembourse et garantit l'emprunt effectué pour la construction.

Quelques projets de logement locatif social sont également portés par les institutions religieuses. C'est, par exemple, le cas de Caritas qui possède six immeubles dans les communes de Dekweneh et Dbayeh, dans le Grand Beyrouth, pour un total de plus de 60 logements réservés à des familles à faible revenu.[135] C'est aussi le cas de l'Eglise syriaque qui, à Beyrouth, a convaincu, dans les années 1990, des familles déplacées de la communauté, de lui confier les compensations payées par la Caisse des Déplacés. La collecte des indemnités a ainsi permis à l'Église d'acquérir les terrains où les familles résidaient illégalement, et de louer les appartements à ces familles pour un prix très abordable.[136]

Il existe néanmoins, **chez certains acteurs étatiques, la volonté de lancer un programme de production et de gestion de logements locatifs sociaux**. C'est le cas de l'Établissement Public de l'Habitat qui, fort des compétences que lui octroie la loi, a entamé une réflexion à cet égard, avec plusieurs autres acteurs libanais et internationaux. De même, d'autres acteurs privés, comme la Banque de l'Habitat,

[132] La Caisse des Déplacés est une institution publique créée en 1993 (loi 190) pour indemniser les populations déplacées par la guerre civile, et favoriser leur réimplantation dans leurs régions d'origine. Elle a ainsi financé, dans les années 1990, la reconstruction de milliers de logements (Clerc, 2013).
[133] Le CHUD est cofinancé par la Banque mondiale, le gouvernement italien et l'AFD.
[134] Pour plus de détails : Clerc, 2013
[135] Appartements de 90 m2 à 140 m2 pour un loyer mensuel, en 2015, oscillant entre 140 et 280 USD. Pour plus de détails : Clerc, 2013
[136] Feghali, 2019

souhaiteraient lancer des travaux de réflexion autour de la **préfiguration de solutions de financement abordable de long terme,** qui puissent permettre d'élaborer un modèle économique pour la constitution d'une filière de logements locatifs sociaux, autour d'une gouvernance rassemblant les secteurs public et privé.

Un dispositif temporaire d'intermédiation locative pour loger les populations déplacées

Depuis 2011, le parc locatif, formel comme informel, des villes libanaises a été fortement mis sous tension par l'afflux de réfugiés syriens. Les chiffres publiés ces dernières années par le HCR[137] montrent que :

- 82 % des déplacés vivent dans des zones urbaines ou périurbaines ;
- 66 % des déplacés habitent dans un bâtiment résidentiel (appartement ou maison), 19 % dans des quartiers précaires, et 15 % dans des bâtiments non résidentiels (garages, chantiers, etc.) ;
- 55 % des réfugiés vivent dans des conditions définies comme « inadéquates ».

Si certains réfugiés, plutôt aisés, louent des appartements dans des quartiers favorisés, beaucoup rencontrent des difficultés pour se loger dans le parc abordable, où ils peuvent être exposés à des pratiques de prédation par des propriétaires transformés en marchands de sommeil.[138] **C'est la raison pour laquelle le Norwegian Refugee Council (NRC) a lancé un dispositif temporaire d'intermédiation locative (*Occupancy Free of Charge* (OFC)), dans le but d'apporter une forme de sécurité foncière et de garantir le droit au logement des populations réfugiées**.[139] Le concept est simple : l'ONG finance la réhabilitation, la finalisation, ou l'extension d'un logement dont le propriétaire héberge gratuitement, en contrepartie, un ménage réfugié, pour une durée d'un an non-renouvelable.[140] 7 200 logements, dans des zones périurbaines du Liban-Nord, du Liban-Sud et de la Bekaa, ont pu bénéficier de ce programme entre 2012 et 2018. NRC souhaite désormais étendre ce dispositif d'intermédiation locative aux ménages libanais vulnérables, dans le cadre de stratégies d'intervention urbaine plus intégrées.

Une réflexion sur le développement de mécanismes d'intermédiation locative, adossée à l'expérience de NRC, et de dispositifs observés dans d'autres pays, semble par ailleurs particulièrement intéressante à mener, dans la perspective de redynamiser l'ensemble du secteur locatif, et de traiter la question des centres anciens dégradés. Ces mécanismes présentent l'intérêt de pouvoir convaincre des propriétaires de mettre leur bien vacant en location, mais aussi d'apporter une solution à l'épineuse question des baux anciens. Un dispositif d'intermédiation pourrait en effet permettre aux « anciens locataires » vulnérables de garder leur logement, pour une durée à déterminer, tout en donnant la possibilité aux propriétaires de réhabiliter leur logement et de voir leurs revenus locatifs augmenter.

---

[137] UNHCR (2015). *Syria regional refugee response: Inter-agency information sharing portal, shelter working group Lebanon, UNHCR shelter assessment*. Rapport. Disponible depuis : https://data2.unhcr.org/en/working-group/24?sv=4&geo=71 ; UN-HCR (2018). *Shelter end year 2018, Inter-agency coordination Lebanon*. Rapport. Disponible depuis : https://data2.unhcr.org/en/documents/download/68490

[138] Fawaz et al., 2014

[139] Soenderskov, M., & Majdalawi, O. (2018). *Impact evaluation : An evaluation of the NRC Shelter Occupancy Free-Of-Charge modality in Lebanon*. Document d'évaluation.

[140] NRC assure en parallèle un accompagnement légal, éducatif et de santé.

L'amélioration des conditions d'accès au logement au Liban passe, aujourd'hui, nécessairement, par une montée en puissance du secteur locatif libre, et la structuration d'un secteur locatif social, dans les principales agglomérations, notamment dans le Grand Beyrouth, mais aussi dans les villes moyennes. Deux axes d'intervention paraissent ainsi prioritaires :

- En premier lieu, la **mise en place de mécanismes financiers, légaux et fiscaux favorisant l'investissement locatif par des ménages, et/ou des investisseurs institutionnels, est essentiel pour stimuler la reconstitution d'un parc locatif libre, capable d'offrir logement abordable et intermédiaire**. Deux des principaux paramètres à traiter sont une amélioration des rendements locatifs, qui ne repose pas sur une augmentation des loyers, et la sécurisation juridique de la relation contractuelle unissant propriétaires et locataires. La généralisation d'un dispositif d'intermédiation locative pourrait contribuer à ces deux dimensions et mériterait ainsi la réalisation d'études plus poussées pour préfigurer son fonctionnement.
- En second lieu, la **mise en place d'un programme pilote de logement locatif social,** par l'Établissement Public de l'Habitat, comme les **projets de construction de logements portés par les municipalités,** apparaissent comme des initiatives à soutenir, de même que le lancement d'une **mission de préfiguration pour la création de solutions de financement pour la production de logements abordables, en général (ex : type Livret A, épargne logement, etc.), et la structuration d'une filière de logement social, en particulier**.

7.3. Le continuum entre marché formel et marché informel

Si la situation des quartiers précaires dépasse le cadre de cette analyse, il demeure important de souligner le continuum qui existe entre les marchés formel et informel du logement. La pénurie de logements formels, adaptés à la demande en termes de prix, de qualité, et de statut d'occupation, est souvent considérée comme l'une des causes majeures de la croissance, et de la densification, rapides des quartiers précaires, dans et autour des principales villes du pays. Pour les ménages, les conditions de vie y sont spartiates (sur-occupation, faible accès aux infrastructures et services urbains, etc.), les prix y restent élevés, et les statuts d'occupation foncière et immobilière y sont beaucoup plus incertains, en l'absence fréquente de titres de propriété et/ou de baux de location.

Annexes

Annexe 1. Repères chronologiques clés

1990 Fin de la guerre civile.

1992 Loi locative qui maintient le blocage des loyers pour les baux signés avant 1992, et libéralisation des baux signés après cette date. Création d'un parc locatif à 'deux vitesses' avec les « anciens » et les « nouveaux » loyers.

1994 Début du 1er boom immobilier. Faible implication du secteur bancaire dans le financement du secteur immobilier et de la construction.

Privatisation de la Banque de l'Habitat.

Création de la société foncière privée (Solidere) pour la reconstruction du centre-ville de Beyrouth.

1996 Création de l'Établissement Public de l'Habitat.

1997-1998

Début de la période de ralentissement économique, stagnation du marché immobilier.

1999 Émission des premiers prêts au logement, sponsorisés et subventionnés par l'Établissement Public de l'Habitat, en partenariat avec le Banque du Liban et les banques commerciales.

2000 Suppression du Ministère du Logement.

2002 Conférence de Paris II, diminution des taux de la dette souveraine et des taux d'intérêts bancaires.

2004 Début du 2nd boom immobilier.

Intérêt marqué des acteurs financiers (banques d'investissement, sociétés de capital-risque, etc.) pour la construction et l'achat d'immobilier de standing, en particulier dans le Grand Beyrouth, et augmentation rapide des volumes et de la valeur des prêts subventionnés au logement.

2006 Adoption par le Parlement d'une loi-cadre sur la location-accession.

2008-2009

Crise financière internationale, et afflux massif de liquidités dans le secteur bancaire et l'immobilier de standing au Liban. Fort enjeu de recyclage de ces capitaux par le secteur bancaire via la dette privée.

Schéma financier de la Banque du Liban pour stimuler les prêts subventionnés au logement distribués via l'Établissement Public de l'Habitat, et directement par les banques commerciales. Endettement massif des ménages.

Endettement massif du secteur de la promotion immobilière pour faire face à la forte inflation des prix du foncier, et maximiser les rendements.

2010 Sommet du boom immobilier (transactions, prix) et de la construction (permis de construire).

Depuis 2011

Faible croissance économique et dégradation progressive de la situation financière et monétaire du pays.

Stagnation du marché immobilier : ralentissement des mises en construction, réduction progressive des prix, baisse de la demande immobilière extérieure (diaspora et investisseurs du Golfe), mais demande locale artificiellement maintenue par la subvention massive des prêts au logement, via les plans de relance annuels de la Banque du Liban.

2014 Nouvelle loi locative organisant la disparition progressive des « anciens loyers » et l'unification du marché locatif.

Depuis 2018

Croissance économique atone, risques accrus sur la stabilité financière et monétaire du pays, du fait d'une balance des paiements largement déficitaire, avec un fort ralentissement des entrées de capitaux. Menace de rupture de la parité entre le dollar américain (USD) et la livre libanaise (LBP), et de dévaluation de la livre.

Arrêt par la Banque du Liban des programmes de prêts au logement subventionnés et effondrement de la demande immobilière locale.

Accélération de la baisse des prix de l'immobilier, et accumulation des stocks d'invendus pour les promoteurs. 23% du parc résidentiel à Beyrouth est vacant.

Multiplication des créances douteuses dans le secteur de l'immobilier, à la fois côté demande (prêts au logement), et côté offre (prêts aux promoteurs), en raison de la hausse rapide des taux d'intérêt (variables) sur les emprunts.

Organisation de la conférence CEDRE (aussi appelée Paris IV) à Paris en avril 2018.

Depuis l'automne 2019

Arrêt quasi-complet de l'offre de prêts au secteur privé par le secteur bancaire.

Mise en place de restrictions sur les retraits, et les transferts à l'étranger, par les banques.

Dévaluation de la livre libanaise sur les marchés non-officiels.

Dégradation de la note souveraine du Liban, et de la note de plusieurs banques libanaises, par les agences de notation.

Légère reprise des transactions sur certains segments du marché immobilier beyrouthin.

Annexe 2. Structure du parc de logements

Source : CAS, 2007 | Traitement statistique : auteur

	Beyrouth	Mont-Liban	Liban-Nord	Bekaa	Liban-Sud	Total Grand Beyrouth	Total
Parc de logements (en nombre d'unités)	96336	373640	160820	106014	152004	469976	888814
% du parc total	10,8	42,0	18,1	11,9	17,1	52,9	100

	Beyrouth	Mont-Liban	Liban-Nord	Bekaa	Liban-Sud	Total Grand Beyrouth	Total
Parc d'habitat collectif (nombre d'unités)	92815	302840	92847	42793	66337	395655	597632
Parc d'habitat collectif (en %)	96,3	81,1	57,7	40,4	43,6	84,2	67,2
Parc d'habitat individuel (nombre d'unités)	2665	67673	67469	63017	85124	70338	285948
Parc d'habitat individuel (en %)	2,8	18,1	42,0	59,4	56,0	17,8	32,2
Parc d'habitat résiduel (nombre d'unités)	856	3127	504	204	543	3983	5234
Parc d'habitat résiduel (en %)	0,9	0,8	0,3	0,2	0,4	0,8	0,6

Annexe 3. La Banque du Liban

Date de création : 1963
Catégorie : Banque centrale
Directeur : Riad SALAMEH
Site web : www.bdl.gov.lb

La Banque du Liban représente, pour de nombreux observateurs, et même si la situation de crise actuelle nuance cette appréciation, « une exception positive, même si relative, (…) à l'échec des institutions étatiques libanaises ».[141] La Banque centrale est un organisme public indépendant établi par le Code de la Monnaie et du Crédit de 1963. Si elle était déjà influente dans la décennie qui précéda la guerre civile, elle a acquis d'immenses pouvoirs politiques et économiques ces 25 dernières années en devenant, sous la houlette de son Gouverneur Riad Salameh,[142] le grand architecte et gestionnaire de la stratégie de reconstruction financière et économique du pays, dans le contexte d'une forte croissance des activités bancaires.

- **La BDL : une Banque centrale aux compétences élargies**

Si ce rôle essentiel d'une Banque centrale est relativement classique dans le contexte de la financiarisation, et de la libéralisation, des économies mondiales, depuis les années 1980, la singularité de la Banque du Liban tient en ses prérogatives qui dépassent celles habituellement conférées aux banquiers centraux. Au Liban, l'autorité monétaire possède de larges compétences qui, non dénuées de contradictions et de conflits d'intérêts, incluent : la gestion des taux d'intérêts, le rôle d'acheteur des titres souverains, la garantie de la stabilité financière et monétaire, la minimisation du risque de change, la création de nouveaux véhicules de capitalisation bancaire, le développement des marchés financiers, ainsi que le soutien à la croissance économique et à la création d'emplois.[143] En d'autres termes, depuis trois décennies, la BDL a développé des leviers politiques, et des ressources parfois peu conventionnelles et peu orthodoxes,[144] pour stimuler les flux entrants de liquidités, organiser la circulation et le recyclage de cet argent frais dans le système financier et dans l'économie, et limiter les risques associés (risque de change, risque souverain, risque de maturité et risque immobilier notamment). Cette combinaison d'une politique financière et monétaire proactive, avec de fortes interventions macro-prudentielles, déployées au fil de l'eau par Riad Salameh et ses équipes, a, d'une certaine manière, précédée les stratégies adoptées par de nombreuses autorités monétaires à travers le monde, dans le sillage de la crise financière de 2008. Cette « toute-puissance » de la Banque du Liban, dans la quête d'une stabilité financière et monétaire du pays, s'accompagne, toutefois, d'une gouvernance peu démocratique où les prises de décision, souvent opaques et secrètes, par des hauts fonctionnaires non élus, ne font l'objet d'aucun contrôle parlementaire.

---

[141] Leenders, *op. cit.,* p. 225

[142] Riad Salameh est nommé comme Gouverneur de la Banque du Liban par Rafik Hariri en 1993. Souvent considéré comme le Président *de fait* de la République libanaise, son action a longtemps été louée par la majeure partie des acteurs politiques et économiques locaux. La crise financière, monétaire et économique actuelle laisse aujourd'hui place à des critiques de moins en moins feutrées.

[143] Fonds Monétaire International (2015). *Background notes for the 2015 Article IV Consultation*. Washington, DC: IMF Country Report No. 15/190. Disponible depuis : www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15190.pdf; Hakim, S., & Andary, S. (1997). The Lebanese Central Bank and the treasury bills market. *Middle East Journal*, *51*(2), 230-241.

[144] Les politiques monétaires qualifiées de conventionnelles ou « d'orthodoxes » se limitent généralement au contrôle de la création monétaire et de l'inflation.

- **L'usage stratégique du financement du logement par la BDL**

Depuis la fin des années 1990, c'est dans le cadre de cette mission que la BDL s'est spécifiquement appuyée, alternativement de manière pro et contra cyclique, sur le financement de l'acquisition et de la construction de logements, pour contribuer à l'attractivité financière du pays, mais aussi, et surtout, pour développer la dette privée, dans un secteur bancaire où les actifs étaient alors, et sont encore aujourd'hui, très dépendants et exposés à la dette publique. Elle a notamment encouragé les banques commerciales à développer les portefeuilles de crédit-acquéreur, via deux principales incitations : un accès, sous condition, à leurs réserves obligatoires à partir de 1997-1998 ; et l'apport de liquidités à taux très faible (1 %), à travers une série de plans de relance annuels, de l'ordre d'un milliard USD entre 2013 et 2018. Ces mécanismes de crédits subventionnés ont joué un rôle clé dans le maintien d'une demande immobilière domestique robuste, entre 1997-1998 et 2018, et donc dans le maintien de prix immobiliers et fonciers artificiellement élevés, d'une activité de construction dynamique, et d'un minimum de croissance économique.

La Banque du Liban, avec le Ministère des Finances, a également beaucoup contribué à façonner le cadre législatif et réglementaire du marché de l'immobilier résidentiel, avec ses initiatives visant à développer la désintermédiation financière, c'est-à-dire les filières de financement de marché. Elle a notamment cherché à encadrer, et à institutionnaliser, l'activité de sociétés financières non cotées, dont certaines se sont spécialisées dans l'immobilier, ainsi qu'à développer un certain nombre des outils d'ingénierie financière évoqués dans ce rapport, comme les schémas fiduciaires et les mécanismes de titrisation. Dans sa démarche macro-prudentielle, elle s'est enfin engagée, ces dernières années, à réglementer davantage l'offre (provisions des banques, gestion des collatéraux, etc.) et la demande de crédits (ratios d'endettement, schémas de refinancement pour les promoteurs, etc.).

Annexe 4. Les banques commerciales et le secteur du logement

Les 16 banques commerciales, dites « Alpha », c'est-à-dire celles dont les dépôts sont supérieurs à 2 milliards USD, constituent l'essentiel du secteur bancaire libanais. Les voici classées en ordre décroissant sur la base de la valeur totale de leurs actifs :

- Banque Audi SAL
- BLOM Bank SAL
- Société Générale de Banque au Liban (SGBL) SAL
- Byblos Bank SAL
- Fransabank SAL
- Bankmed SAL
- Bank of Beirut SAL
- Banque Libano-Française SAL
- Crédit Libanais SAL
- BBAC SAL
- IBL Bank SAL
- Lebanon and Gulf Bank SAL
- First National Bank SAL
- Créditbank SAL
- Saradar Bank SAL
- Lebanese Swiss Bank SAL

Le montant total des actifs des banques commerciales libanaises atteignait 250 milliards USD en décembre 2018. Plus de 64 % de ces actifs étaient des créances liées au financement du secteur public, directement via la possession de titres souverains (bons du Trésor et Eurobonds), et indirectement via les réserves, les dépôts à terme, et les certificats de dépôts, placés à la Banque du Liban. Par ailleurs, seuls 22 % des actifs bancaires correspondaient à des créances au secteur privé, dont 67 % étaient libellées en dollar. Ce déséquilibre dans la structure des actifs des banques libanaises est le résultat du puissant effet d'éviction provoqué par la forte rémunération de la dette publique depuis trois décennies.

- **Les portefeuilles de prêts à la construction et de prêts au logement**

Selon le Fonds Monétaire International, les prêts au logement, et à la construction, totalisaient au moins 40 % des créances privées domestiques en 2015, et contribuaient à la moitié de la croissance du crédit depuis 2010.[145] L'offre de ces deux catégories de prêts représente donc une partie significative de l'activité de la grande majorité des 16 banques Alpha. De plus, au Liban, les biens fonciers et immobiliers servent de garantie à l'ensemble des prêts distribués au secteur privé (entreprises et ménages), rendant le niveau des valeurs foncières et immobilières essentielles à la solidité du secteur bancaire.

Les portefeuilles de prêts à la construction ont connu une très forte croissance, notamment à partir de la fin des années 2000. Ils sont officiellement passés de 4,8 milliards USD (15,33 % de la dette privée) à 9,99 milliards USD en 2015 (18 % de la dette privée), et sont en légère en baisse depuis. Toutefois, plusieurs analystes économiques de haut rang estimaient, ces dernières années, que le montant total du portefeuille de prêts à la construction serait bien supérieur, et que sa part dans l'ensemble des créances privées pourrait atteindre plus de 30 %. Contrairement aux crédits-acquéreurs, les prêts à la construction ne bénéficient d'aucun mécanisme de subvention par la Banque du Liban.

[145] Fonds Monétaire International, *op. cit.*

Les portefeuilles de prêts au logement, de leur côté, ont commencé à croitre au début des années 2000. Ils ont connu ensuite une augmentation particulièrement significative, depuis 2008-2009, à l'époque où le Liban enregistrait un puissant choc de liquidités, du fait de la crise financière internationale qui a réorienté vers Beyrouth de l'épargne jusqu'alors déposée dans d'autres centres financiers de la région (Dubaï notamment). Cette croissance s'est poursuivie tout au long des années 2010 et jusqu'en 2018. Deux interventions de la Banque du Liban sont, en particulier, à l'origine de cette très forte augmentation des portefeuilles de prêts au logement (cf. Figure 13, ci-après) : l'autorisation donnée aux banques, depuis 2009, d'accéder à leurs réserves obligatoires pour le financement des crédits-acquéreurs non parrainés par l'Établissement Public de l'Habitat, et la mise à disposition des prêts bonifiés (1 %) aux banques de 2013 à 2018 dans le cadre des plans de relance successifs.

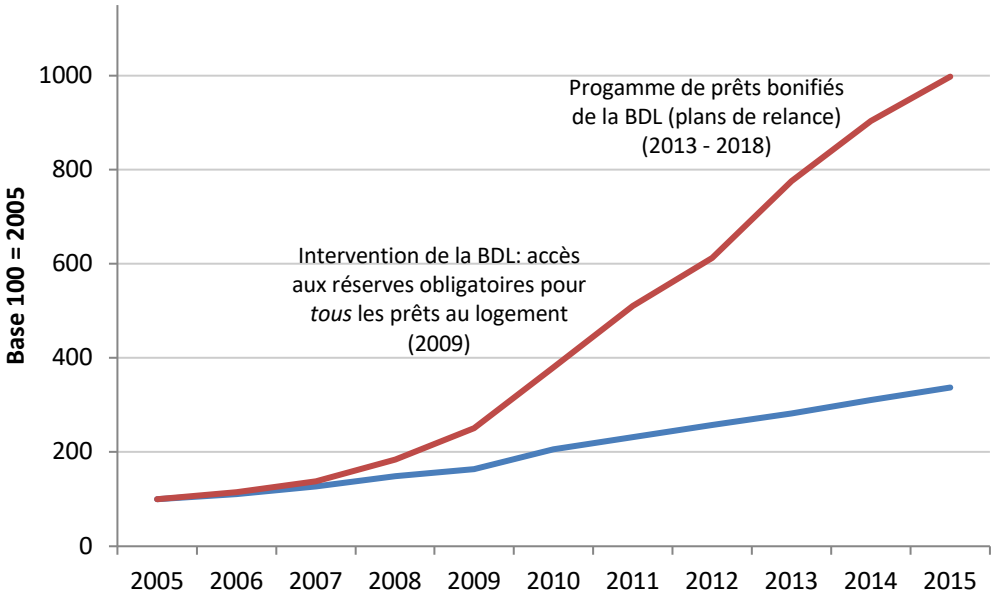

Figure 8. Évolution des encours de prêts au logement en nombre et en valeur
(Source : Banque du Liban | Graphique : auteur)
[Courbe bleue : nombre de prêts. Courbe rouge : valeur des prêts]

Les programmes de crédit-acquéreur proposés directement par les banques commerciales, sans passer par l'intermédiation de l'Établissement pour l'habitat, possèdent les caractéristiques suivantes :

- Un encours de 6,5 milliards de dollars pour un total de 47 082 prêts, en 2015
- Prêts en LBP et en USD
- Montant moyen : 138 000 USD
- Profil des emprunteurs : ménages aisés et de classes moyennes supérieures
- Durée maximale des prêts : de 20 à 30 ans selon les banques
- Taux d'intérêt : 4,2 % pour les prêts en LBP, coût de ressource + 4,5% pour les prêts en USD. Taux flottant avec révision annuelle
- Les conditions d'éligibilité peuvent varier d'une banque à l'autre, et en fonction du statut résident ou non-résident de l'emprunteur. Certaines appliquent un montant maximal de prêt (530 680 USD). Cependant, d'une manière générale, les taux d'effort des emprunteurs ne doivent pas dépasser 35 %, et leur taux d'endettement ne doit pas dépasser 75 %.
- Localisation : cette filière représente 45 % du nombre, et 64,4 % de la valeur (4,58 milliards USD) des encours de prêts au logement, à Beyrouth.

- **Les créances douteuses**

Comme nous l'avons expliqué dans ce rapport, l'accès à des données fines et fiables sur les créances douteuses est particulièrement compliqué au Liban, d'autant plus dans le contexte de crise financière et monétaire actuelle. Les institutions bancaires, dont les portefeuilles de prêts privés sont les plus exposés aux créances douteuses brutes, étaient les suivantes en décembre 2018[146] : Fransabank SAL (17,7 %), Bank Audi SAL (12,7 %), Société Générale de Banque au Liban (SGBL) SAL (12 %), Banque Libano-Française SAL (10,8 %), et Bankmed SAL (10,5 %). Toutefois, il n'est pas possible de trouver des données officielles ventilées par catégorie de prêts pour évaluer l'importance de ces créances douteuses dans les portefeuilles de crédit au logement et à la construction, au-delà des estimations fournies en p. 44 et 45.

Néanmoins, ces portefeuilles de prêts au logement subventionnés, directement distribués par les banques commerciales, semblent être les plus exposés à une forte recrudescence des créances douteuses dans le contexte de crise actuelle, pour trois raisons principales :

- Les taux d'intérêt sont flottants, et ont beaucoup augmenté ces derniers mois, rendant le coût des crédits de plus en plus difficiles à porter pour des ménages voyant leurs revenus diminuer dans le même temps ;
- Une partie des encours sont en dollar, et sont exposés à une probable dévaluation de la livre libanaise, qui reste la monnaie dans laquelle la plupart des Libanais sont payés ;
- De nombreuses pratiques frauduleuses auraient été commises ces dernières années. Les montants des transactions auraient été ainsi artificiellement surévalués de 25 %, par les promoteurs, afin que les emprunteurs, grâce à de faux certificats d'apport délivrés par les premiers, obtiennent des prêts qui puissent couvrir, *in fine,* la totalité du montant du bien immobilier acquis.[147] Les institutions bancaires sont accusées d'avoir fermé les yeux sur ses pratiques illégales et risquées, et qui ont par ailleurs permis à des ménages de s'endetter, sans en remplir les conditions d'éligibilité. De même, ces prêts au logement subventionnés directement distribués par les banques commerciales, auraient fait l'objet de nombreux usages abusifs, par des personnages politiques libanais de premier plan, qui auraient utilisé ces liquidités à bas coût pour les réinvestir dans d'autres schémas financiers.

[146] Bankdata Financial Services (2018). *The Alpha Group Report – December 2018*. Disponible depuis : http://www.bankdata.com/New s.

[147] An Nahar (2016). Real estate heading toward a 'two for the price of one" freefall. *An Nahar English*. Disponible depuis : http://en.annahar.com/article/480592 ; Berthier, R. (2017). Lebanon's toxic loans gamble. *Synaps Network*. Disponible depuis : www.synaps.network/lebanese-economy-watchdog#chapter-2589704.

Annexe 5. Établissement Public de l'Habitat

Date de création : 1996
Catégorie : Établissement public
Directeur : Rony LAHOUD
Site web: www.pch.gov.lb/

L'Établissement Public de l'Habitat est fondé en 1996 sous la tutelle du Ministère des Affaires Sociales (loi 539/1996) pour remplacer la Caisse Autonome pour l'Habitat et, selon certaines sources, pour contribuer au financement des programmes d'accès au logement du projet Elyssar.[148] C'est aujourd'hui la seule institution publique agissant directement sur les questions de logement depuis la disparition du Ministère du Logement en 2000. À rebours du système de prêts au logement qui reposait avant et pendant la guerre civile sur des institutions financières publiques, l'EPH est devenu, ces 20 dernières années, l'intermédiaire clé du partenariat public-privé qui a permis la montée en puissance des filières bancarisées et subventionnées d'accession à la propriété pour la classe moyenne. Un protocole signé avec les banques commerciales en 1998, et élaboré avec le soutien de la Banque du Liban et du Ministère des Finances, a permis l'implication du secteur bancaire dans le financement de la demande de logement dès 1999, malgré un contexte de taux d'intérêts élevés (> 10%), d'une maturité à court terme des dépôts bancaires, de la concurrence d'une dette souveraine fortement rémunérée, et d'une récurrente incertitude monétaire.

- **Le mécanisme de transformation et l'ingénierie financière du protocole**

Le protocole de prêts au logement repose sur un contrat tripartite entre l'emprunteur, la banque et l'EPH, ainsi que sur une ingénierie financière qui permet aux établissements de crédit de prêter en livre libanaise à 15 ans à des conditions proches de celles du marché, et aux emprunteurs de bénéficier de prêts sur 30 ans à taux bonifiés. Il inclut ainsi un mécanisme de transformation qui conduit à un dispositif de prêt divisé en deux phases distinctes de 15 années chacune :

- Pendant la 1ère phase, la totalité du prêt est remboursée par l'acquéreur alors que l'EPH en paie les intérêts à la banque. Ce dispositif permet à cette dernière de sortir du mécanisme au bout de 15 ans pour limiter son exposition au risque.
- Durant la 2nde phase, l'acquéreur rembourse les intérêts à l'EPH en y soustrayant le montant de son apport initial.

Ce dispositif est jugé « gagnant-gagnant » par ses promoteurs : les emprunteurs bénéficient de prêts au logement de long terme à un coût raisonnable, tant que les banques enregistrent, avec ces programmes, des profits confortables pour un risque limité.

Depuis la fin des années 1990, la Banque du Liban a mis en place différentes incitations pour encourager les banques à rejoindre ce système, notamment en leur donnant la possibilité d'accéder à leurs réserves obligatoires (jusqu'en 2017), ainsi qu'à des liquidités bonifiées à 1 % dans le cadre des plans de relance successifs proposés entre 2013 et 2018.

Notons que l'EPH reçoit des transferts de l'État (notamment 2 % du produit des taxes sur les permis de construire) et s'appuie sur l'apport initial de 10 % versé par les bénéficiaires des prêts pour assurer une subvention de taux et pour financer son activité d'intermédiaire et de tiers de confiance. Cette confiance

[148] Clerc, 2013

a néanmoins été en partie rompue en 2014 avec la décision de plusieurs banques commerciales de suspendre provisoirement le décaissement de crédits-acquéreurs, du fait de l'accumulation des retards (60 millions USD) dans le paiement des intérêts par l'EPH dans la 1ère phase du protocole. L'EPH connaissait alors des problèmes de trésorerie liés à la forte croissance de ses activités, aux retards de versement des transferts financiers de l'État (110 millions USD en 2014), et à la faiblesse de ses revenus — du fait de la quantité limitée de prêts ayant alors atteint la 2nde phase du protocole.

Depuis 1999, l'EPH a ainsi sponsorisé 82 500 prêts et 55 000 sont toujours en cours (13 000 prêts sont en phase 2) pour un total de plus de 6,8 milliards USD (10,251 milliards LBP). Jusqu'en 2016, entre 4 000 à 5 000 nouveaux prêts étaient sponsorisés par an. L'EPH ne sponsorise plus aucun prêt depuis le mois de juillet 2018.

En 2018, le montant moyen des prêts était de 126 000 USD, contre 53 000 USD en 2008 (+ 138 %). Le taux d'intérêt est flottant mais contrôlé, et était au minimum de 3,5 % ces dernières années (contre 9,36 % en 1999).

Bien que le protocole soit signé avec 28 banques commerciales, les prêts distribués par le Crédit Libanais, BLOM Bank et Byblos Bank représentaient en 2015 près de la moitié du portefeuille de prêts sponsorisés par l'EPH.[149]

Les ménages et les biens acquis doivent pouvoir justifier des critères d'éligibilité suivants pour pouvoir bénéficier d'un crédit-acquéreur sponsorisé par l'EPH, parmi lesquels :

- Surface maximum du logement : 200 m2
- Prix d'achat maximum : 300 000 USD
- Revenu maximum du ménage : 10 fois le salaire minimum (soit 4 500 USD/mois)
- Revenu minimum du ménage à la discrétion de la banque (autour de 500 USD/mois)
- Taux d'endettement maximum : 80 %
- Taux d'effort maximum : 35 %
- Possibilité de rembourser 75 % du prêt avant l'âge de 64 ans
- Montant maximum du prêt : 160 000 USD
- Citoyenneté libanaise depuis plus de 10 ans (les réfugiés palestiniens et syriens sont donc inéligibles) et âge de 21 ans minimum pour l'emprunteur

À noter :

- Les prêts peuvent être utilisés par les emprunteurs pour la rénovation et/ou l'extension de leur logement.
- Les résidences secondaires sont éligibles.
- Les crédits-acquéreurs sponsorisés concernent en majorité des logements situés à l'extérieur de Beyrouth — qui représente, malgré tout, 48 % du nombre de prêt et 28 % de leur valeur.

[149] Schellen, T. (2015). PCH: An explainer. *Executive Magazine*. Disponible depuis : www.executive-magazine.com/business-finance/real-estate/pch-an-explainer.

- **Perspectives actuelles :**

L'Établissement Public de l'Habitat est dans une impasse depuis 2018 et la décision de la Banque du Liban de mettre fin aux financements bonifiés accordés aux banques commerciales. Des milliers de dossiers de prêts sont aujourd'hui gelés. Cette situation a conduit le gouvernement libanais à faire une demande auprès du Fonds arabe de développement économique et social pour un prêt de 168 millions USD, en complément du prêt déjà validé en faveur de la Banque de l'Habitat, afin de redémarrer le dispositif.

En parallèle, l'EPH souhaite aujourd'hui élargir son champ d'action conformément aux prérogatives qui lui sont confiées par la loi 539/96, notamment en matière de financement, de construction, d'acquisition et gestion de logements locatifs sociaux.

Annexe 6. Banque de l'Habitat

Date de création : 1976
Catégorie : Établissement de crédit
Directeur : Joseph SASSINE
Site web : www.banque-habitat.com.lb

La Banque de l'Habitat est un établissement de crédit spécialisé dans les prêts au logement. Cette institution bancaire, initialement publique, a été fondée en 1976 par le Président Elias Sarkis, et le Premier Ministre Selim El-Hoss, au début de la guerre civile. Son objectif était alors de favoriser l'accès au logement, en fournissant des prêts à taux réduit, en livre libanaise, financés à partir des ressources du Trésor et de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS). La dévaluation de la livre dans les années 1980, et au début des années 1990, a conduit l'établissement au bord de la faillite, avec un portefeuille de prêts totalement déprécié. C'est dans ce contexte que Rafik Hariri décide, en 1994, de la recapitaliser, en la privatisant (décret 5738/1994). Aujourd'hui, le capital de la Banque de l'Habitat est détenu à 80 % par d'autres banques libanaises, et à 20 % par le secteur public. Recapitalisée à hauteur de 33 millions USD en 1994, le capital de la BDH s'élevait, en 2016, à 68 millions USD.

Le consortium Deloitte & Touche – Sidany & Co assure l'audit financier externe de la Banque de l'Habitat. Le rapport financier 2018 est disponible (en arabe) : www.banque-habitat.com.lb/wp-content/uploads/2019/10/BDH-Financial-Statements-and-audit-report-2018.pdf

- **Les ressources de la Banque de l'Habitat**

La Banque de l'Habitat ne propose aucune activité de dépôt. Ses ressources, qui influent fortement sur le coût et la maturité des prêts proposés, consistent principalement en :

- Ses fonds propres
- Des prêts, bonifiés à long terme par le Fonds arabe de développement économique et social (FADES) basé au Koweït (deux prêts reçus, un à venir)
- Des lignes de financement de la Banque du Liban (555 millions USD en livres libanaises) entre 2013 et 2018)
- Des prêts de ses banques commerciales actionnaires
- Le revenu des intérêts des prêts remboursés, ou en cours de remboursement
- La collecte des certificats de dépôt de 1 000 USD (en livres libanaises) demandés dans le cadre de toute demande de permis de travail, pour un ressortissant étranger (Décret n° 283 du 30/8/1993)

- **Les programmes de prêts de la Banque de l'Habitat**

Les programmes de crédit-acquéreur de la Banque de l'Habitat possèdent les caractéristiques suivantes :

- 7 000 prêts en cours, pour un montant total de 946 millions USD (1,425 milliards LBP), soit 12 % du marché en 2015
- 450 millions USD de nouveaux prêts en 2017
- Prêts en LBP, et prêts en USD entre 1995 et 2013
- Durée maximale des prêts : 30 ans
- Durée moyenne des prêts : 19 ans
- Taux fixe à 4,5 % pour les ménages ayant un revenu inférieur à 10 fois le salaire minimum, et à 5 % pour ceux ayant un revenu supérieur. Taux fixe à 3 % pour les prêts distribués après le 1er janvier 2017

- Montant moyen : 119 000 USD
- Profil des emprunteurs : ménages de classe moyenne supérieure (env. 4 000 USD de revenu en moyenne)
- Environ 50 % des prêts allaient aux libanais expatriés en 2017
- Localisation : 11 % du nombre de prêts et 14 % de la valeur du portefeuille sont distribués à Beyrouth, et 72 % du nombre de prêts et 71 % de la valeur du portefeuille dans la région du Mont-Liban. Au total, 83 % du nombre de prêts, et 85 % de la valeur du portefeuille de crédit-acquéreur de la Banque de l'Habitat, sont ainsi distribués dans le Grand Beyrouth
- Taux de prêts non-performants : 0,05 % selon l'établissement

La Banque de l'Habitat applique, par ailleurs, plusieurs critères pour l'éligibilité des emprunteurs et des acquisitions financées :

- Revenu maximum du ménage : env. 6 600 à 7 900 USD/mois (10-12 millions LBP)
- Revenu minimum du ménage : env. 2 000 USD/mois (3 millions LBP)
- Citoyenneté libanaise depuis plus de 10 ans et âge de 21 ans minimum pour l'emprunteur
- Prix d'achat maximum : 300 000 USD
- Montant maximum du prêt : 200 000 USD[150]
- Taux d'endettement maximum : 80 %
- Taux d'effort maximum : 35 %

La Banque de l'Habitat est actuellement la seule institution de crédit en mesure de proposer des prêts au logement à taux réduits, mais dans un volume limité, en attendant l'obtention de nouvelles sources de financement. Elle espère un prêt de 165 millions USD, bonifié à 2,5 % sur 30 ans, avec cinq années de grâce, qui serait attribué par le FADES.[151] Une mission d'audit a validé le prêt, l'accord entre les deux parties est signé, mais le gouvernement libanais, qui garantit le prêt, n'a toujours pas donné son autorisation.

[150] Ce montant maximum a cependant été supérieur par le passé, atteignant 533 000 USD (800 millions LBP) dans les années 2010.
[151] Environ 80 % de ce financement doit être fléché vers des ménages gagnant moins de 10 fois le salaire minimum.

Références

Administration Centrale des Statistiques (2004). *Main characteristics of residences*. Disponible depuis : www.cas.gov.lb/images/PDFs/Housing%20characteristics%202004.pdf

Administration Centrale des Statistiques (2007). *Main characteristics of residences*. Disponible depuis : http://www.cas.gov.lb/images/PDFs/Housing%20Characteristics%20in%202007.pdf

Administration Centrale des Statistiques (2012). *Households budget survey 2012* [Base de données]. Disponible depuis : www.cas.gov.lb/index.php/all-publications-en

Administration Centrale des Statistiques (2017). *Lebanon national accounts 2015: Comments and tables*. Disponible depuis : www.cas.gov.lb/images/PDFs/National%20Accounts/CAS_Lebanon_National_Accounts_2015_Comments_and_tables.pdf

Alieh, Y. (2014). Rent prices have gone up. *Lebanon Opportunities*. 78-80.

An Nahar (2016). Real estate heading toward a 'two for the price of one" freefall. *An Nahar English*. Disponible depuis : http://en.annahar.com/article/480592.

Assouad, L. (2017). *Rethinking the Lebanese economic miracle: The extreme concentration of income and wealth in Lebanon (2005-2014)*. (WID. Word Working Paper Series. No. 13). Disponible depuis : http://wid.world/document/rethinking-lebanese-economic-miracle-extreme-concentration-income-wealth-lebanon-2005-2014-wid-world-working-paper-201713/

Atallah, S. (2011). *The Independent Municipal Fund: Reforming the Distributional Criteria*. Policy Brief pour le Lebanese Center for Policy Studies. Disponible depuis : www.lcps-lebanon.org/publications/1331312295-imf-policybrief-eng.pdf

Badre, L., & Yaacoub, N. (2012). *Population & housing in Lebanon* (Statistics in Focus. N°2). Beyrouth : Administration Centrale des Statistiques.

Bankdata Financial Services (2018). *The Alpha Group Report – December 2018*. Disponible depuis : http://www.bankdata.com/News.

Banque Audi (2015). *Lebanon real estate sector. A weakening demand in a buyer's market*. Beyrouth : Département de recherche de la Bank Audi. Disponible depuis : www.sakanmp.com/hotdeals/audi.pdf

Banque du Liban (2019a). *Commercial Banks -LBP: Discount and Loans (Weighted Average)* [Base de données]. Disponible depuis : http://bdl.gov.lb/webroot/statistics/

Banque du Liban (2019b). *Commercial Banks -USD: Discount and Loans (Weighted Average)* [Base de données]. Disponible depuis : http://bdl.gov.lb/webroot/statistics/

Banque mondiale (2017). *Global financial inclusion database – Lebanon* [Base de données]. Disponible depuis : http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=1228.

Banque mondiale (2018a). *Population, total – Lebanon* [Base de données]. Disponible depuis : https://data.worldbank.org.

Banque mondiale (2018b). *Urban population (% of total population) – Lebanon* [Base de données]. Disponible depuis : https://data.worldbank.org

Banque mondiale (2019a). *Unemployment, youth total (% of total labor force ages 15-24) (modeled ILO estimate*) [Base de données]. Disponible depuis : https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS?type=points&view=map

Banque mondiale (2019b). *GDP growth (annual %)* [Base de données]. Disponible depuis https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=LB

Banque mondiale (2019c). *GDP per capita, PPP (constant 2011 international $) – Lebanon* [Base de données]. Disponible depuis : https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.KD?locations=LB.

Banque mondiale (2019d). *Global financial inclusion database – Lebanon* [Base de données]. Disponible depuis http://databank.worldbank.org

Banque mondiale (2019e). *World Bank: Lebanon is in the Midst of Economic, Financial and Social Hardship, Situation Could Get worse*. Disponible depuis : https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2019/11/06/world-bank-lebanon-is-in-the-midst-of-economic-financial-and-social-hardship-situation-could-get-worse

Beblawi H. (1987). The rentier state in the Arab world. In H. Beblawi & G. Luciani (Eds.). *The rentier state: Nation, state and integration in the Arab world* (pp. 49-62). Londres : Croom Helm.

Beidas-Strom, S., Lian, C., & Maseeh, M. (2009). *The housing cycle in emerging Middle Eastern economies and its macroeconomic policy implications*. Rapport pour le Fonds Monétaire International, Département Moyen-Orient et Asie Centrale.

Beirut Urban Lab (2020). *The Beirut Building Database*. Présentation non-publiée.

Berthier, R. (2017). Lebanon's toxic loans gamble. *Synaps Network*. Disponible depuis : www.synaps.network/lebanese-economy-watchdog#chapter-2589704.

Bourdisseau, G. (2018). Plus de 3 600 appartements invendus à Beyrouth. *Le Commerce du Levant*. Disponible depuis : www.lecommercedulevant.com/article/28152-plus-de-3-600-appartements-invendus-a-beyrouth.

Bourgey A., (1989). La guerre et ses conséquences géographiques au Liban. *Annales de Géographie*, 94(521), 1-37.

Clerc V., (2002). *Les principes d'action de l'urbanisme, Le projet Élyssar face aux quartiers irréguliers de Beyrouth*, Thèse de doctorat. Université Paris 8, Institut français d'urbanisme.

Clerc, V. (2013). *Revue des politiques de gestion foncière au Liban*. Rapport pour la Caisse des Dépôts et Consignations – Banque mondiale, Centre de Marseille pour l'intégration en Méditerranée (CMI).

Conseil pour le Développement et la Reconstruction (2004). National Physical Master Plan of Lebanese Territories. Rapport. Disponible depuis : www.cdr.gov.lb/study/sdatl/English/NPMPLT.PDF.

Courson, J., Sleiman, Z., Souaiby, Y. (2019). *Housing sector in Lebanon : Analysis for ECOSOC* [Rapport intermédiaire]. GOPA Worldwide Consultants.
Dar Al Handasah, & IAURIF (2005*). National physical master plan of the Lebanese territory*. Beyrouth : Conseil pour le Développement et la Reconstruction – Direction Générale de l'Urbanisme.

Dibeh, G. (2014, September). Wealth in Lebanon for whom, for what? *Executive Magazine*. Disponible depuis: www.executive-magazine.com/opinion/comment/wealth-lebanon

Dübel, H. J., & Hassler, O. (2016). *Housing Finance in the Middle East and North Africa.* SANAD Housing Finance Study. Rapport pour Finance in Motion et Sanad. Disponible depuis: www.hofinet.org/upload_docs/SANAD%20Fund%20for%20MSME,%20Housing%20Finance%20in%20the%20MENA%20Region.pdf

El-Laithy, H., Abu-Ismail, K., Hamdan, K. (2008). *Poverty, Growth, and Income Distribution in Lebanon*. Rapport pour le Programme des Nations Unies pour le Développement et le Ministère des Affaires Sociales. Disponible depuis : www.lb.undp.org/content/lebanon/en/home/library/poverty/poverty--growth-and-income-distribution-in-lebanon-.html

Fawaz, M. (2003). *Access to housing by the poor: Comparative analysis of housing performance and policy in selected MENA region countries. Lebanon report assessment of housing sector.* Rapport pour la Banque mondiale.

Fawaz, M., & Peillen, I. (2002). *Urban slums reports: The case of Beirut, Lebanon. Understanding slums: Case studies for the 2003 Global Report on Human Settlements*. Londres : Eartscan.

Fawaz, M., Saghieh, N., & Nammour, K. (2014). *Housing, land and property issues in Lebanon: Implications of the Syrian refugee crisis*. Rapport pour ONU-Habitat et le HCR.

Fawaz, M., Salamé, D., & Serhan, I. (dir) (2018). *You can stay in Beirut : Towards Inclusive Housing Policies*. Rapport de l'Institut Issam Farès (Université Américaine de Beyrouth) et Fondation Konrad Adenauer. Disponible depuis : www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=8dc305dc-95f7-bdf7-3c29-85a18779c0d5&groupId=252038.

Feghali, D. (2018). The Legal Framework of Housing Provision in Lebanon. In Fawaz, M., Salamé, D., & Serhan, I. (dir). *You can stay in Beirut : Towards Inclusive Housing Policies*. Rapport de l'Institut Issam Farès (Université Américaine de Beyrouth) et Fondation Konrad Adenauer. Disponible depuis : www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=8dc305dc-95f7-bdf7-3c29-85a18779c0d5&groupId=252038.

Feghali, D. (2019). Role of municipalities in creating, promoting and preserving social housing. In Public Works (Dir.). *Think housing: Affordable schemes. Towards an Inclusive Beirut*. Rapport.

Krijnen, M., & Fawaz, M., (2010). Exception as the rule: High-end developments in neoliberal Beirut. *Built environment*. *36*(2), 245-259, p. 122;

Gaspard, T. K. (2004). *A political economy of Lebanon, 1948-2002: The limits of laissez faire*. Boston : Brill.

Geagea, N. (2014). *Accessing adequate housing-current legislative framework and proposed recommendations*. Rapport pour la Lebanese Economic Association.

Gebara, H., Khechen, M., & Marot, B. (2016). Mapping new constructions in Beirut (2000-2013). *Jadaliyya*. Disponible depuis : www.jadaliyya.com/Details/33751/Mapping-New-Constructions-in-Beirut-2000-2013

Gemayel, F. (2019). Plus d'un million de pauvres. *Le Commerce du Levant*. Disponible depuis : www.lecommercedulevant.com/article/29418-plus-dun-million-de-pauvres

Gemayel, F. (2020). Conditions de vie des ménages et marché du travail : enfin des chiffres*. Le Commerce du Levant*. Disponible depuis : www.lecommercedulevant.com/article/29534-conditions-de-vie-des-menages-et-marche-du-travail-enfin-des-chiffres

Fonds Monétaire International (2015). *Background notes for the 2015 Article IV Consultation*. Washington DC: IMF Country Report No. 15/190. Disponible depuis : www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15190.pdf.

Hakim, S., & Andary, S. (1997). The Lebanese Central Bank and the treasury bills market. *Middle East Journal*, *51*(2), 230-241.

Haila, A. (2000). Real estate in global cities: Singapore and Hong Kong as property states. *Urban Studies*, 37(12), 2241-2256.

Harb, M., & Atallah, S. (dir.) (2015). *Local governments and public goods: Assessing decentralization in the Arab world*. Rapport pour le Lebanese Center for Policy Studies. Disponible depuis : http://www.lcps-lebanon.org/publication.php?id=276.

Héchaimé, A., & Marot, B. (2015). « La fiscalité foncière au Liban ». *Revue fiscale libanaise*. 3

Hourani, A. (1976). Ideologies of the mountain and the city. In Owen, R. (Ed.). *Essays on the crisis in Lebanon (*pp. 33-42). Londres : Ithaca Press.

InfoPro (2014). *Business Opportunities in Lebanon – Year XI. Real estate in Greater Beirut* [Base de données]. Disponible depuis : www.databank.com.lb/docs/Real%20Estate%20Prices%20In%20Greater%20Beirut%20and%20suburbs-InfoPro%202014.pdf

Investment Development Authority of Lebanon (2019). *Cost of doing business*. Disponible depuis : https://investinlebanon.gov.lb/en/doing_business/cost_of_doing_business?catId=55

Lamy-Willing, S, Fawaz, M., Yazigi, S., & Hamdan, A. (2010). *Le droit de l'urbanisme au Liban*. Rapport publié par Majal (Académie Libanaise des Beaux-Arts, Université de Balamand) et le GRIDAUH. Disponible depuis : https://alba.edu.lb/Library/Files/Uploaded%20Files/rapport_liban%20(1).pdf

Leenders, R. (2012). *Spoils of truce corruption and state-building in postwar Lebanon*. Ithaca : Cornell University Press.

Marot, B. (2018). Pegged urbanization and the (in)stability of Lebanese capitalism. *Executive Magazine*. Disponible depuis : www.executive-magazine.com/special-report/pegged-urbanization-and-the-instability-of-lebanese-capitalism.

Marot, B. (2018b). *Developing post-war Beirut (1990-2016): The political economy of 'pegged urbanization.'* Thèse de doctorat (Ph.D) en urbanisme et politiques urbaines. Université McGill. Montréal, Canada. Disponible depuis : http://digitool.library.mcgill.ca/webclient/StreamGate?folder_id=0&dvs=1580408997200~24

Marot, B. (2019). Rareté du foncier et prix de l'immobilier : mythe et réalités. *Le Commerce du Levant*. Disponible depuis : www.lecommercedulevant.com/article/28967-rarete-du-foncier-a-beyrouth-mythes-et-realites

Nahas, C. (2009). *Identification of factors behind real estate markets activity and exposure of the financial sector in Lebanon*. Rapport non-publié.

Nasr, S. (1978). Backdrop to Civil War : The crisis of Lebanese capitalism. *MERIP Reports*, 73. 3-13.

Organisation Internationale du Travail (2013). *Au Liban, la réforme tant attendue des retraites est en vue*. Disponible depuis : www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_2/lang--fr/index.htm

Ouazzani, K. (2019). L'immobilier, un investissement refuge en temps de crise. *L'Orient Le Jour*. Disponible depuis : www.lorientlejour.com/article/1197261/limmobilier-un-investissement-refuge-en-temps-de-crise.html

Picard, E. (2005). Trafficking, rents, and diaspora in the Lebanese War. In C. J. Arnson & I. Wi. Zartman (Dir.). *Rethinking the economics of war: The intersection of need, creed, and greed* (pp. 27-67). Washington DC: Woodrow Wilson Center Press.

Public Works (dir) (2019). *Think housing: Affordable schemes. Towards an Inclusive Beirut*. Rapport.

Sabah, M. (2019). With or without the government ? The proposals in the context of housing in the Arab world. In Public Works (dir). *Think housing: Affordable schemes. Towards an Inclusive Beirut*. Rapport.

Saksouk, A. (2015). *Where is Law? Investigations from Beirut.* Working Paper. Neighbourhood Initiative. Université Américaine de Beyrouth. Disponible depuis : www.aub.edu.lb/Neighborhood/Documents/Abir%20NI%20Report.pdf

Saliba, E., Sayegh, W., & Salman, T. (2017). *Assessing labour income inequality in Lebanon's private sector*. Beyrouth : Programme des Nations Unies pour le Développement - Fiscal Policy Advisory and Reform Project at the Lebanese Ministry of Finance

Schellen, T. (2015). PCH: An explainer. *Executive Magazine*. Disponible depuis: www.executive-magazine.com/business-finance/real-estate/pch-an-explainer.

Sénit, C.-A. (2008). *L'efficacité énergétique dans le secteur résidentiel : une analyse des politiques des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée*. Idées pour le débat n°14. Sciences Po – Iddri. Disponible depuis :

www.iddri.org/sites/default/files/import/publications/id_0814_c.a-senit_efficacite-energetique-psem.pdf

Soenderskov, M., & Majdalawi, O. (2018). *Impact evaluation : An evaluation of the NRC Shelter Occupancy Free-Of-Charge modality in Lebanon*. Document d'évaluation.

Taffin, C., Roy, F., Gonnet, L., & Nahas, C. (2010). *Real estate market activity and exposure of the financial sector in Lebanon*. Washington DC: World Bank, Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region

Termos, A. (2019). Inhabiting Beirut, where rent outstrips our entire income. In Public Works (dir). *Think housing: Affordable schemes. Towards an Inclusive Beirut*. Rapport. (pp. 30-33)

UN-HCR (2015). *Syria regional refugee response: Inter-agency information sharing portal, shelter working group Lebanon, UNHCR shelter assessment*. Rapport. Disponible depuis : https://data2.unhcr.org/en/working-group/24?sv=4&geo=71

UN-HCR (2018). *Shelter end year 2018, Inter-agency coordination Lebanon*. Rapport. Disponible depuis : https://data2.unhcr.org/en/documents/download/68490

Union pour la Méditerranée (2019). *Lebanon country profile*. UfM Thematic Working Group on Affordable and Sustainable Housing.

Verdeil, E. (2010). *Beyrouth et ses urbanistes. Une ville en plans (1946-1975).* Beyrouth : Presses de l'IFPO.