Un plan d'urgence pour le sauvetage économique au Liban

TRIBUNE

Nous, économistes, politologues et juristes libanais, nous sommes réunis le 1er novembre afin de discuter des recommandations prioritaires à établir sur la manière de relever les défis financiers et économiques urgents auxquels le pays est actuellement confronté. Nous estimons que le Liban doit maintenant se mobiliser pour agir rapidement et avec détermination afin d'éviter le risque d'un effondrement économique et financier. L'inaction risque d'entraîner une dévaluation en cascade de la livre libanaise (LL), générant ainsi de l'inflation, du chômage, un appauvrissement de la population et une nouvelle détérioration des services publics de base.

Nos principales conclusions, résumées ci-dessous, soulignent la nécessité urgente d'élaborer un plan de sauvetage économique global, à mettre en œuvre de manière coordonnée. Ce dernier inclut notamment : une gestion prudente des réserves de change qui s'amenuisent rapidement afin de défendre la valeur de la LL, notamment à travers des mesures plus strictes de contrôle des capitaux ; un ajustement budgétaire drastique assorti de plans crédibles de lutte contre la corruption ; de nouvelles politiques sociales pour protéger les personnes les plus touchées par la crise actuelle ; un plan négocié de réduction de la dette prévoyant une répartition équitable de ce fardeau au sein de l'ensemble de la société et l'instauration d'un système de suivi permettant aux citoyens de faire pression pour la mise en œuvre de ces réformes, tout en renforçant les mécanismes de contrôle étatiques.

Si la formation rapide d'un gouvernement crédible capable de redonner confiance est aussi nécessaire qu'urgente, certaines des mesures exposées ci-dessous ne peuvent attendre et ne devraient pas être prises en otage par les circonstances politiques. Le gouvernement sortant devrait mobiliser immédiatement une cellule de crise pour intervenir sur les problèmes les plus urgents.

À plus long terme, nous estimons que l'économie nationale est bien en deçà de son potentiel et qu'un système de gouvernance plus efficace est essentiel pour lui permettre d'exporter des biens et des services plutôt que sa population. Un modèle de croissance inclusive suppose une diversification des activités non seulement dans le tourisme et les services financiers, mais aussi dans l'industrie, la haute technologie, l'agriculture responsable et la production culturelle. La justice sociale, l'égalité entre les sexes et le respect de l'environnement devraient être au cœur de ce modèle, tout comme la concurrence équitable, l'innovation et l'ouverture au monde et à l'importante diaspora libanaise.

Une crise aux racines anciennes

Le déséquilibre financier qui ne cesse actuellement de croître dans le pays résulte essentiellement de deux facteurs : d'une part la charge croissante que représentent le service et le refinancement de la dette publique ; d'autre part la forte baisse des entrées nettes de capitaux, qui finançaient par le passé le déficit des comptes courants et le service de la dette libellée en devises. Ces deux facteurs sont étroitement liés et conduisent à un épuisement rapide des réserves de change : la crainte d'un effondrement financier réduit les entrées de capitaux et encourage leur fuite ; tandis que la baisse des entrées nettes de capitaux rend la dette publique plus risquée, ce qui complique son refinancement à des conditions raisonnables. L'aggravation de la crise financière s'est traduite par la hausse rapide des taux d'intérêt – de l'ordre de 15 % et plus, avec des coûts encore plus élevés s'agissant des dernières opérations complexes (souvent appelées « swaps » ou « ingénieries financières ») réalisées par la Banque du Liban (BDL) pour attirer des dépôts en devises ; la dévaluation rapide de la livre libanaise sur le marché informel (jusqu'à 1 800 LL/USD le mois dernier) et une accélération, d'au moins 5 %, de l'inflation pour les biens de consommation courante, selon les estimations préliminaires du Consultation and Research Institute. En l'absence de mesures correctives, la livre continuera à se déprécier au cours de la période à venir, avec la possibilité d'un engrenage incontrôlable si les réserves continuent de s'épuiser.

Les tensions financières actuelles sont antérieures à la révolte du 17 octobre, et c'est justement ce qui a poussé la BDL à rationner les dollars sur le marché dès le mois précédent. Ces pressions se sont accrues lorsqu'il est devenu évident qu'une approche visant à réduire les déséquilibres financiers en augmentant la fiscalité indirecte et en réduisant la fourniture de services publics est devenue inacceptable pour une population déjà fortement affectée par la détérioration de la situation sociale. La proportion de la population vivant dans une situation de pauvreté approche la barre des 30 %, selon une estimation de la Banque mondiale ; le chômage est élevé et l'émigration des jeunes qualifiés atteint des niveaux record.

Les manifestants n'ont pas davantage été convaincus par le récent train de réformes adopté par le gouvernement le 21 octobre dernier. Si ce plan comporte des éléments intéressants, tels que la réduction des pertes d'Électricité du Liban (EDL), de sérieux doutes subsistent quant à la volonté du gouvernement de mettre en œuvre une réforme déjà sur la table depuis maintenant plusieurs années. La taxation des banques est également un pas dans la bonne direction, mais cet impôt exceptionnel sur leurs bénéfices reste ponctuel et ses recettes (600 milliards de LL) s'avèrent bien faibles par rapport aux énormes profits réalisés ces dernières années par le secteur (2,6 milliards de dollars en 2018). Le plan du gouvernement prévoit toutefois qu'une grande partie du financement du déficit repose sur la BDL, chargée de réduire de moitié le service de la dette publique. Il s'agit essentiellement d'un appel à la création monétaire, ce qui créera des tensions inflationnistes et exercera des pressions supplémentaires sur la livre. Nous estimons donc que ce plan de réforme gouvernemental est inadéquat et qu'il fait peser une trop grande part du fardeau de l'ajustement sur le taux de change, ce qui nuira surtout aux familles à revenus faibles et moyens.

Défendre la livre à court terme

Certes, une forte dépréciation de la monnaie nationale allégerait le poids du surendettement de l'État en réduisant drastiquement la valeur réelle de la dette libellée en LL, qui représente environ 60 % de la dette publique. Bien qu'il s'agisse là d'un moyen possible de résoudre, de manière intentionnelle ou non, le problème de surendettement de l'État, un tel remède entraînerait des coûts sociaux énormes – à savoir l'anéantissement des pensions et de l'épargne de la classe moyenne, ce qui se traduirait par une baisse des salaires réels. Il en résulterait également une vague de faillites d'entreprises endettées en dollars, ce qui aggraverait encore un taux de chômage déjà très élevé, affaiblirait le secteur bancaire et nuirait aux perspectives de croissance future. Une dévaluation modérée et contrôlée est certes nécessaire dans le cadre d'un programme de croissance visant à rendre les exportations libanaises plus compétitives, mais elle ne devrait pas constituer l'instrument principal pour résoudre le surendettement.

Nous recommandons par conséquent de défendre la livre à court terme, afin de permettre aux forces sociales et politiques d'avoir le temps d'élaborer des plans politiques, financiers, sociaux et économiques à même de relever les énormes défis auxquels le pays est confronté. Si nous reconnaissons que le coût de la protection de la livre pourrait être très important avant que la confiance du marché ne soit rétablie, une dévaluation incontrôlée ne fera qu'aggraver la crise sociale. Nous considérons donc que le peu de temps qui pourra être gagné ne devrait pas être mis à profit pour éviter le changement, mais plutôt pour concevoir, de manière socialement responsable, les ambitieuses mesures d'urgence que nous préconisons ci-dessous. La meilleure approche pour défendre la valeur de la livre est de lancer les réformes nécessaires dès que possible, afin d'améliorer rapidement la crédibilité du pays. Si les mesures de stabilisation sont retardées et que les réserves de change tombent à un niveau qui menace la capacité du pays d'importer des biens essentiels (tels que la nourriture, les médicaments et le carburant), il pourrait devenir impossible de continuer à honorer la dette extérieure du pays. Les remboursements exigibles le 28 novembre et au deuxième trimestre de 2020 sont particulièrement préoccupants à cet égard.

Un plan d'ajustement rapide et crédible des finances publiques

À court terme, la stabilisation de la situation financière suppose qu'un accord soit rapidement trouvé sur d'importantes baisses des dépenses inutiles liées à la corruption et à la mauvaise gestion, à commencer par la réforme urgente du secteur de l'électricité. Ces mesures rapides devraient s'accompagner de décisions trop longtemps reportées sur la mise en œuvre des réformes institutionnelles. Bien que leurs effets ne se feront sentir qu'à moyen et à long termes, ces efforts sont nécessaires pour témoigner de la crédibilité du gouvernement. S'agissant des dépenses publiques, les efforts qui doivent être entrepris incluent : la récupération des fonds publics volés ; la restructuration des institutions publiques, avec notamment la fusion ou l'élimination de celles qui sont redondantes ; et la réduction des salaires et des prestations des hauts fonctionnaires. En ce qui concerne les recettes, le gouvernement devrait engager des réformes pour unifier et rendre plus progressif le régime de l'impôt sur le revenu, réduire la fraude fiscale et élargir l'assiette d'imposition, notamment en supprimant les exonérations dont bénéficient certains secteurs et entreprises.

Restructurer la dette

Bien qu'ils soient nécessaires pour améliorer la qualité des dépenses et réduire le déficit budgétaire, ces efforts ne seront toutefois pas suffisants pour placer la dette publique sur une trajectoire soutenable. Selon les calculs du Fonds monétaire international, si le Liban voulait éponger sa dette actuelle, il lui faudrait dégager un excédent budgétaire primaire (soit le solde budgétaire hors service de la dette) de 5 % par an pendant 20 années consécutives (ces données sont issues de l'édition 2019 du rapport des consultations organisées dans le cadre de l'article IV de la charte du FMI). Un plan d'austérité aussi radical n'a jusque-là jamais été mis en œuvre dans aucun pays et s'avère par conséquent totalement irréaliste

Certains acteurs économiques laissent entendre qu'une baisse artificielle des taux d'intérêt sur la dette publique peut atténuer les tensions financières actuelles. Cette proposition va dans la bonne direction et réduirait effectivement les pressions immédiates sur la LL. Cependant, les investissements publics comme privés exigeant une plus grande visibilité sur le long terme, il est nécessaire de clarifier l'horizon, afin de pouvoir libérer le crédit pour qu'il soit utilisé à des fins productives et de créer un espace fiscal pour une politique fiscale plus inclusive. Les mesures temporaires, bien que nécessaires pour l'avenir immédiat, ne sont donc plus suffisantes.

Nous considérons par conséquent qu'il est désormais nécessaire d'envisager une restructuration de la dette publique libanaise. Cette dernière dépasse désormais 150 % du PIB, alors qu'un ratio de 50 % constitue la limite de sécurité internationalement reconnue en la matière. Ce serait la première fois – et devrait être la dernière – que le Liban aura recours à une telle restructuration, qui devra être soigneusement adaptée à la situation particulière du pays. Nous avons parfaitement conscience que cela affectera la réputation du pays en tant que destination pour les entrées de capitaux et tout doit donc être entrepris pour minimiser ces coûts réputationnels en respectant un certain nombre de principes. Le premier d'entre eux est paradoxalement que cette réduction de la dette doit être suffisamment importante pour que l'on puisse croire qu'elle ne se reproduira plus. L'équité constitue un deuxième principe fondamental : une solution socialement équitable suppose de répartir équitablement le fardeau des pertes entre les détenteurs nationaux et internationaux de la dette publique, et que le coût de la restructuration pèse davantage sur ceux qui ont le plus bénéficié des importants paiements d'intérêts par le passé. Compte tenu de l'ampleur des pertes, leur répartition devra inclure les détenteurs d'actions et de titres de créance des banques, ainsi que certains de leurs déposants – idéalement ceux dont les

dépôts dépassent un certain seuil. Le troisième principe est que le secteur bancaire doit sortir renforcé de cette opération, car il est au centre des futures opportunités de croissance du pays. Une restructuration opérationnelle et financière du secteur sera en outre nécessaire, ce qui permettra de réduire la concentration de sa propriété.

Contrôle des capitaux

Nous recommandons l'imposition urgente d'un système bien conçu de contrôle des capitaux sur une base transitoire – non seulement pour empêcher la sortie des capitaux mal acquis ou résultant de la corruption, comme le recommandent de nombreux milieux, mais aussi pour réduire les pressions qu'exerce la fuite des capitaux sur la livre. Les contrôles souples actuels ont peut-être ralenti les flux sortants, mais ils créent aussi des incitations à la recherche de rentes et à la corruption, permettant aux capitaux de personnes influentes de s'échapper, tout en piégeant l'épargne des déposants lambda. Il semble que près de 800 millions de dollars aient quitté le pays entre le 15 octobre et le 7 novembre, soit la période durant laquelle le système bancaire a été en grande partie officiellement fermé. Un contrôle des capitaux est également nécessaire pour préserver l'assiette des dépôts et permettre une réduction équitable de la dette. Des mesures parallèles devront être prises pour faire en sorte que la pression sur le marché parallèle du dollar ne devienne pas excessive.

Un contexte impropre aux privatisations

Dans le contexte actuel, nous sommes opposés aux privatisations, qui s'apparenteraient à des ventes au rabais, compte tenu du faible niveau de confiance et de liquidités disponibles. Si certaines privatisations peuvent s'avérer nécessaires, elles doivent attendre l'émergence d'un environnement politique et économique plus stable et de meilleurs mécanismes de contrôle et de responsabilisation. De plus, toute privatisation entreprise avant le renforcement préalable du cadre réglementaire se traduirait par le transfert d'un pouvoir monopolistique à un secteur privé oligopolistique, et en particulier aux entreprises politiquement connectées.

Des aides sociales nécessaires

Nous recommandons également de concevoir et adopter immédiatement des mesures sociales visant à aider les segments vulnérables de la population à faire face à la conjoncture actuelle et son évolution. Selon des estimations récentes de la Banque mondiale, une dépréciation de 30 % de la LL entraînerait une augmentation du taux de pauvreté à plus de 50 % de la population. Ce risque imminent nécessite l'adoption de nombreuses mesures, et notamment : l'adoption d'un mécanisme d'ajustement automatique des salaires et des pensions lorsque les prix à la consommation augmentent de plus de 10 % ; la substitution d'un système de santé universel aux nombreux régimes de santé publics et parapublics existants ; le renforcement et l'élargissement des fîlets de sécurité qui protègent les plus pauvres et la mise en œuvre de mesures urgentes pour améliorer l'enseignement public et professionnel. Par ailleurs, une réduction du taux d'intérêt appauvrirait de nombreuses personnes de la classe moyenne qui se sont retirées du marché du travail et qui vivent de leurs épargnes. Un programme permettant à ces personnes de réintégrer le marché du travail, parallèlement aux mesures prises pour accroître la croissance, les aiderait ainsi à s'adapter à la nouvelle situation économique.

Établir des mécanismes de contrôle crédibles

Il est crucial d'investir rapidement dans les outils de contrôle de l'État, qui ont été corrompus et affaiblis au fil du temps. À cette fin, l'indépendance du pouvoir judiciaire doit être assurée ; la Cour des comptes, renforcée ; la direction des adjudications, habilitée à soumettre tous les marchés publics à un appel d'offres transparent et concurrentiel ; et les autorités de régulation, actives dans les secteurs de l'électricité et des télécommunications. Outre ces réformes, qui permettraient de lutter contre la corruption, il est nécessaire de mettre en place un mécanisme transparent de récupération des fonds publics volés ainsi que d'évaluation et d'audit des projets financés par des fonds publics pour détecter les malversations.

Il faudra du temps pour que ces mesures soient efficaces. Nous recommandons la création urgente d'un mécanisme de suivi participatif de la performance des pouvoirs publics (incluant la BDL). Afin de regagner la confiance des citoyens, les décideurs doivent améliorer la manière dont ils communiquent avec eux et rendre les informations accessibles au public, notamment en appliquant la nouvelle loi sur l'accès à l'information. Dans le même ordre d'idées, nous recommandons la mise en place d'un processus de consultation avec les principales parties prenantes pour parvenir à un consensus sur le plan de sauvetage de l'économie, notamment avec le Conseil économique et social, les associations professionnelles, les syndicats, les regroupements de travailleurs indépendants et les organisations de la société civile.

Le Liban a besoin de tout le soutien extérieur qu'il pourra obtenir

Un soutien extérieur serait extrêmement précieux pour soutenir ces efforts. Une aide financière d'urgence à court terme renforcerait les réserves de change, aiderait à stabiliser la LL et éviterait un potentiel déséquilibre fulgurant du taux de change. Un soutien à moyen terme réduirait la souffrance sociale corollaire des réformes qui s'imposent. L'engagement international existant peut jouer un rôle utile pour améliorer les perspectives de croissance, ses paramètres doivent être néanmoins actualisés et adaptés à la situation actuelle, notamment à travers la fourniture d'un soutien accru aux mesures nécessaires à court terme et l'examen de l'opportunité d'un programme de soutien du FMI, à condition que ce dernier soit pleinement adapté aux spécificités de la situation libanaise.

Il est temps d'agir de manière responsable

Il est urgent de former un gouvernement crédible, capable d'inspirer confiance et de réduire les risques catastrophiques qui se profilent à l'horizon. Un gouvernement aux prérogatives renforcées doit commencer à combler le gouffre de confiance qui sépare les autorités du peuple et de la communauté internationale, et prendre les décisions cruciales pour préserver le bien commun. Les réformes nécessaires exigeront des mesures énergiques et soutenues et la capacité de forcer les puissants acteurs nationaux à s'y conformer. En attendant, il est irresponsable de laisser à la seule BDL le soin de prendre les décisions drastiques qui s'imposent dans les jours et les semaines à venir, notamment sur les plans monétaire et financier. Il est donc indispensable que le gouvernement sortant organise immédiatement une cellule de crise, comprenant des experts financiers et juridiques, ayant la capacité institutionnelle et les moyens juridiques d'agir pour régler d'urgence les problèmes qui ne peuvent attendre.

Les participants à la réunion du 1er novembre, organisée par le Lebanese Center for Politic Studies (LCPS), l'Observatoire de l'économie politique du Moyen-Orient et l'Arab Reform Initiative, et premiers signataires de ce texte sont : Sami ATALLAH, Joseph BAHOUT, Jad CHAABAN, Georges CORM, Karim DAHER, Ishac DIWAN, Kamal HAMDAN, Nadim HOURY, Ziad MAJED, Sybille RIZK, Nizar SAGHIYEH, Nisreen SALTI et Maha YAHYA.

Ont également cosigné ce texte à ce stade : Karim Émile BITAR, Amer BSAT, Jamal HAIDAR, Chibli MALLAT, Paul SALEM et Fadi TWAINY.