

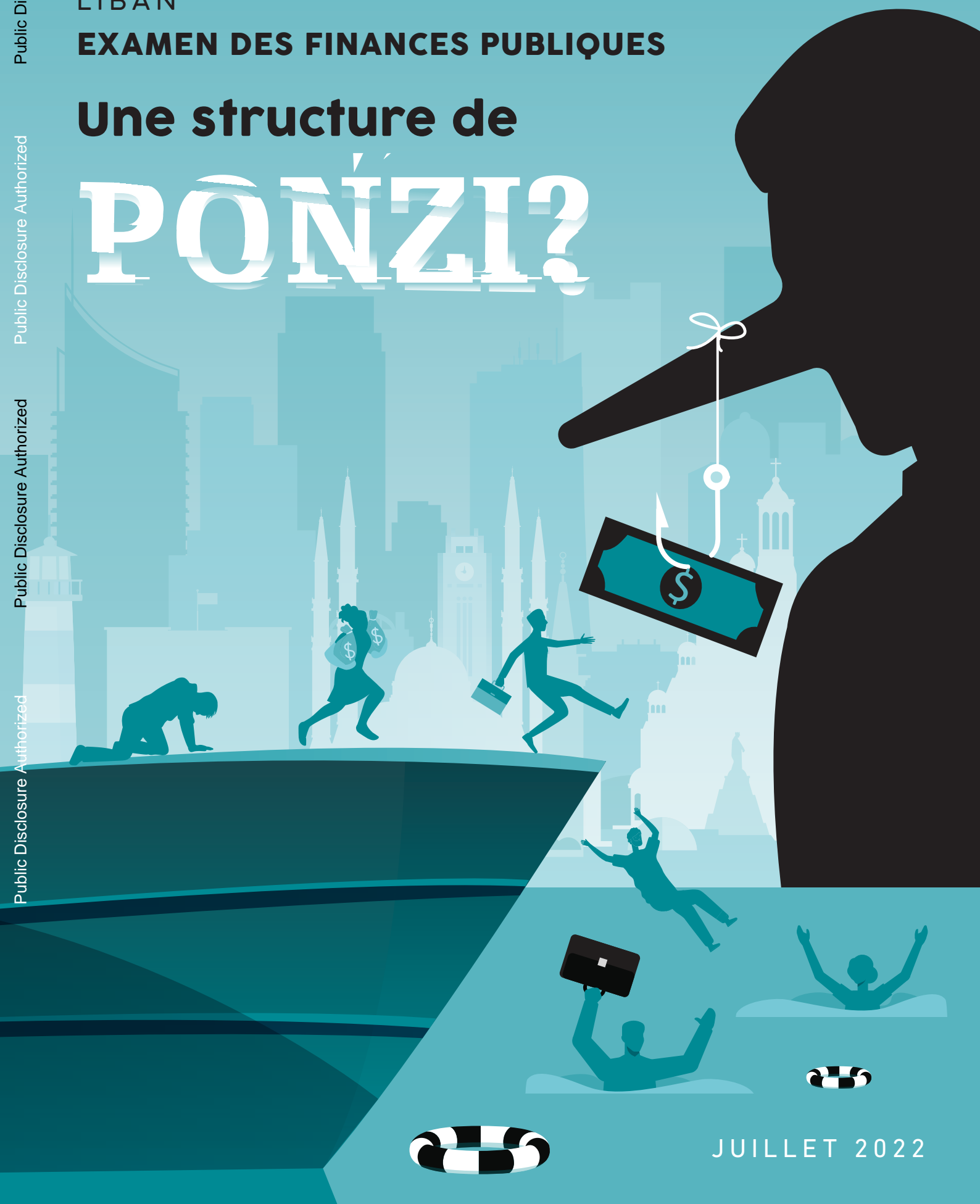


GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

LIBAN

EXAMEN DES FINANCES PUBLIQUES

Une structure de PONZI?



JUILLET 2022

RÉSUMÉ

I. La faillite macro-financière du Liban est d'une telle ampleur et d'une telle envergure (relatives) qu'elle a probablement compromis l'économie politique du Liban de l'après-guerre civile — c'est-à-dire, de la Deuxième République¹³.

L'économie politique s'est caractérisée par une période florissante due aux importants flux de fonds qui ont financé la situation privilégiée d'un petit nombre d'acteurs bénéficiant de relations forgées entre les secteurs public et privé¹⁴ (y compris le secteur financier) et dont l'influence politique a dominé l'administration publique. L'arrêt soudain et irrémédiable de ces flux en octobre 2019 semble toutefois avoir provoqué la désintégration de cette économie politique, dont témoigne l'effondrement de la plupart des services d'utilité publique de base, la discorde débilante caractérisant le processus politique et la démission ou la fuite d'une partie des élites sociales et économiques qui avaient jusqu'à profité de ce modèle. Les classes pauvres et moyennes, qui n'ont jamais tiré d'avantages de ce modèle, assument toutefois l'essentiel de la charge imposée par cette faillite. De fait, le Liban poursuit une transition sociopolitique économique qui débouchera sur une nouvelle organisation dont la forme est encore inconnue¹⁵.

II. L'Examen des finances publiques analyse l'évolution de ces dernières sur une longue période de manière à exposer les racines profondes de cette prodigalité financière et sa défaillance à terme. Il relie, à cette fin, trois facteurs cruciaux, qui font l'objet de trois sections. **Section I : Politique financière durant la Deuxième République ; Section II : Restructuration macro-financière ; Section III : Absence de services publics.** La géopolitique,

quatrième facteur d'importance cruciale, sort du cadre du présent Examen. Conjointement, les trois facteurs indiqués précédemment détermineront les résultats de toute reconfiguration sociopolitique économique à venir.

III. Il nous faut ici formuler d'importantes mises en garde au sujet de nos travaux. Premièrement, si l'examen qui fait l'objet de ce rapport couvre les finances publiques, ce sont des considérations ayant trait à la balance des paiements qui ont motivé la politique économique suivie durant la période considérée. Les opérations quasi budgétaires effectuées par la banque centrale en raison des pressions exercées sur la balance des paiements ont eu des coûts considérables qui n'ont pas été pleinement mis en évidence, reconnus ou déclarés. Le Liban a de surcroît continué d'accueillir le plus grand nombre de réfugiés par habitant à l'échelle mondiale, par suite de l'éruption de la guerre en Syrie. L'Examen des finances publiques n'étudie pas ce bien public mondial, qui persiste depuis 2011, car il a fait l'objet d'une évaluation plus approfondie dans le rapport intitulé *The Fallout of War: The Regional Consequences of the Conflict in Syria* publié en 2020 par la Banque.

Section I : Politique financière durant la Deuxième République

IV. La Section I décrit la manière dont les finances publiques ont soutenu l'accaparement des ressources par les élites, en indiquant et, dans la mesure permise par les données disponibles, en quantifiant les ressources détournées. Elle

13 La crise économique libanaise comptera vraisemblablement parmi les dix, et peut-être les trois, plus graves crises observées dans le monde depuis le milieu du XIX^e siècle. Le PIB nominal du Liban qui était de l'ordre de 55 milliards de dollars en 2018 a chuté à un niveau estimé à 22 milliards de dollars en 2021, tandis que le PIB par habitant en dollars a diminué d'environ 60 %. Une contraction aussi brutale se produit généralement dans le contexte d'un conflit ou d'une guerre. ([Spring 2021 Lebanon Economic Monitor](#), LEM).

14 Collusion de représentants du secteur public et privé aux niveaux macro et microéconomiques dans le but de garantir la mainmise sur les ressources.

15 La Banque mondiale avait, dès le printemps 2016, annoncé la faillite du modèle d'activité de l'économie politique de la Deuxième République, en déclarant qu'il s'agissait d'un modèle non viable sur le plan social et économique, qui donne lieu à l'exportation de capital humain en échange d'entrées de fonds finançant des activités de recherche de rentes qui ne font qu'aggraver les déséquilibres. ([Spring 2016 LEM](#))

recense les méthodes adoptées par les autorités libanaises pour s'écarter systématiquement de toute politique budgétaire harmonieuse et rigoureuse. Ces divergences n'ont pas tenu à un manque de ressources (les entrées de fonds sont demeurées importantes pendant plusieurs dizaines d'années) ou à *l'impossibilité d'agir autrement* — les parties prenantes locales et les partenaires internationaux n'ayant cessé de fournir des avertissements et des conseils et de promouvoir la poursuite de réformes. De fait, la voie suivie cadrait pleinement avec la volonté de servir les intérêts d'un système d'économie politique enraciné dans le cadre duquel les instruments budgétaires et économiques ont servi à exploiter les institutions de l'État.

V. Les activités budgétaires mettent en relief les deux aspects systématiques les plus notables de cette économie politique, à savoir :

- i. L'accumulation de dettes pour renforcer la confiance dans le système macrofinancier. Il était nécessaire de procéder de la sorte pour assurer la poursuite d'importantes entrées de fonds dans un contexte caractérisé par un régime de taux de change fixe, dont la surévaluation a favorisé une consommation excessive et a créé l'illusion de richesse.
- ii. La réalisation des avantages politiques et financiers dus à la fois aux coûts excessifs assumés par la population et aux privilèges conférés à un petit nombre de personnes. Cette situation a été permise par le recours à des circuits de distribution donnant lieu à l'octroi de subventions et à la réalisation de bénéfices dans le domaine des services publics, ce qui a encore conforté le système confessionnel de partage du pouvoir.

VI. L'examen des finances publiques recense, sur la base des analyses effectuées, cinq aspects des comptes financiers durant la Deuxième République :

- a. Les comptes publics officiels internes et externes (comptes budgétaires, balance des paiements, dettes, etc.) ;
- b. L'existence de pertes non déclarées dans les comptes de la Banque du Liban, inscrites de manière symbolique dans la rubrique « Autres actifs » de son bilan ;
- c. Le report à *une date ultérieure* par les autorités libanaises du paiement des montants exigibles ou leur refus de les régler (arriérés), ce qui a eu pour effet de contraindre les détenteurs de ces créances à s'endetter ou à enregistrer une perte ;
- d. Une création de monnaie excessive par la Banque du Liban ;
- e. L'absence ou l'insuffisance marquée des services publics de base financés par les versements des contribuables à l'État, puis le paiement de services de remplacement à des prestataires privés (électricité, eau, etc.).

VII. La situation décrite précédemment a provoqué des pertes considérables pour les déposants après l'effondrement du système.

Section II : Restructuration macrofinancière

VIII. Des analyses ont été menées dans le but de recenser et de simuler les principales décisions stratégiques concernant la restructuration du système macro-financier — essentiellement la dette publique, les finances publiques et les secteurs monétaire et financier. La section II décrit les dernières modifications apportées à l'assistance technique proposée aux autorités libanaises par la Banque dans le cadre de l'examen des finances publiques au début de 2020 afin de les aider à formuler une stratégie de gestion de la crise. Il est possible d'évaluer certaines des pertes encourues par le système, qui sont en partie visibles dans les bilans des trois principales parties prenantes : l'État, la Banque du Liban et le secteur bancaire.

IX. Nous avons procédé à une analyse de scénarios et à des simulations intégrées à des fins d'illustration, dans le but d'évaluer l'impact des grandes décisions stratégiques. Les principales conclusions qui peuvent en être tirées sont indiquées ci-après :

- Le système macrofinancier du Liban s'est, à terme, caractérisé par la création de liens étroits entre les secteurs budgétaire, monétaire et financier, qui a rendu ces derniers tributaires les uns des autres, les passifs enregistrés dans un secteur devenant des actifs pour un autre, et a relié des bilans d'un niveau excessif.
- Les mesures de restructuration de la dette (intérieure et extérieure) ne permettront pas de ramener le ratio de la dette au PIB à moins de 100 % et de créer une marge de manœuvre budgétaire suffisante. Seule la croissance pourra assurer la viabilité de la dette.
- Les mesures de restructuration de la dette engendreront de fortes pertes pour la Banque du Liban et les banques commerciales.
- L'unification du taux de change aura un important effet de contraction sur le bilan de la Banque du Liban et sur ceux des banques commerciales.
- Il est essentiel que les réformes du secteur financier permettent de considérablement améliorer la position des réserves internationales nettes de la Banque du Liban qui, selon les estimations, est actuellement fortement négative.
- Les efforts de renforcement de la transparence et de la responsabilisation dans le domaine des finances publiques doivent impérativement améliorer la divulgation des informations générales de la banque centrale, notamment la position des réserves internationales nettes, et imposer l'utilisation de pratiques comptables agréés au plan international. De fait, les bilans de l'État, de la Banque du Liban et du système bancaire n'auraient jamais atteint les niveaux très élevés enregistrés juste avant la crise de 2019 si les acteurs économiques avaient eu la possibilité de constater que les réserves internationales nettes étaient devenues négatives longtemps avant la crise.

Section III : Absence de services publics

X. La section III analyse les répercussions des politiques macros et structurelles du Liban sur l'offre (extrêmement déficiente) de services de

base essentiels à la population. Nous exposons les défaillances des principaux éléments du contrat social dont témoigne la qualité insuffisante (et de plus en plus *réduite*) des services publics de base dans les secteurs suivants : eau, électricité, transports, santé, éducation et protection sociale.

XI. Cet examen des finances publiques fait ressortir l'existence de graves carences au niveau du financement des services publics de base, qui existaient bien avant la crise actuelle, mais que cette dernière a encore aggravées. Du côté des recettes, le faible taux de recouvrement a provoqué une charge budgétaire intenable et a eu des répercussions négatives sur l'alimentation en électricité et en eau de la population. Les analyses sectorielles confirment l'inefficacité des dépenses publiques qui s'explique par les tensions macrobudgétaires analysées dans le présent rapport. La faiblesse des dépenses d'équipement s'est traduite, notamment, par l'absence d'investissements dans de nouvelles capacités de génération d'électricité et dans l'entretien du réseau. Il n'a, de ce fait, pas été possible à Électricité du Liban de répondre à la demande d'électricité, ce qui a favorisé le recours aux solutions de rechange coûteuses et très polluantes, fournies (de manière très lucrative) par le secteur privé.

XII. Les chocs qui se sont succédés au Liban depuis 2011 ont eu des répercussions aussi bien sur l'offre que sur la demande dans les secteurs essentiels. L'effondrement de la monnaie nationale et la pénurie de devises qui s'en est suivie à l'échelle de l'économie ont fortement accru les coûts dans les différents secteurs. Ces derniers ont également souffert de l'insuffisance des biens et services disponibles, qui a provoqué une dégradation de la qualité des services assurés. Le taux d'inflation, qui était très élevé, a entraîné de fortes diminutions du pouvoir d'achat des rémunérations des employés du secteur public (entre autres). La fuite des cerveaux du pays prive des secteurs essentiels de milliers de travailleurs qualifiés. Les ménages sont en butte à une inflation encore plus rapide parce que les dépenses en devises ne sont plus subventionnées. Ils font face à la situation en recherchant des solutions de remplacement meilleur marché dans la mesure du possible (par exemple, en transférant dans le système public leurs enfants jusqu'à

scolarisés dans le privé), ou simplement en ayant moins recours aux services (par exemple, en réduisant l'usage d'électricité produite par des générateurs ou leur consommation d'eau ou encore en repoussant des consultations médicales).

XIII. Les crises qui se sont mutuellement renforcées ont fait ressortir la fragilité du modèle de prestation de services libanais qui, pour permettre l'accaparement par les élites des ressources de l'État pour leur propre bénéfice, a exigé la dégradation des services publics. Bien qu'il ne soit possible de remédier à la précarité de la situation qu'en poursuivant un programme à moyen et long terme, le peuple libanais a besoin d'une aide immédiate. Cette section présente une série de mesures et de politiques particulières qui ont pour objet de répondre aux besoins pressants de la population tout en mettant en place des réformes à moyen et long termes conçues de manière à améliorer la performance, la viabilité et la résilience des services publics. Les mesures proposées visent principalement à atteindre les objectifs suivants :

- *Assurer la viabilité des services de base et veiller à ce qu'ils soient d'un coût abordable* en procédant à des investissements adaptés, en prenant des mesures pour améliorer le recouvrement des coûts et en améliorant la gouvernance, notamment dans les secteurs de l'eau, de l'électricité et des transports.
- *Accroître l'équité des dépenses publiques*, notamment en réduisant les dépenses de santé à la charge du patient, en réaménageant le financement de l'éducation, en donnant la priorité à des interventions de protection sociale progressives, ciblées sur les groupes de population pauvres et vulnérables, et en remédiant aux problèmes structurels du régime de pension public pour assurer sa viabilité et son équité.
- *Améliorer l'efficacité des dépenses publiques dans tous les secteurs.* Il s'agit notamment de rééquilibrer les opérations du système de santé au profit des soins préventifs et primaires, de maîtriser les dépenses globales

de santé (en particulier pharmaceutiques), d'affecter plus efficacement les intrants (enseignants et équipements) aux écoles publiques et d'adopter des politiques visant à réduire les taux de redoublement qui sont actuellement élevés.

XIV. Par ailleurs, comme l'explique le [diagnostic systématique du Liban](#) (SCD, 2016),¹⁶ la dégradation des services de l'État est un résultat souhaité/délibéré des efforts menés pour consolider les privilèges tirés des liens tissés entre les secteurs public et privé par les grands acteurs de l'économie libanaise après la guerre civile. Pour permettre aux élites d'accaparer les ressources à leurs propres fins, il a fallu dégrader l'offre de services publics de manière à permettre : 1) l'attribution au secteur privé de contrats et de marchés lucratifs pour des montants en dollars artificiellement gonflés (notamment pour l'importation de pétrole, l'obtention de générateurs, la collecte des déchets, mais aussi pour l'enseignement privé, les hôpitaux, etc.), et 2) le resserrement de l'emprise des groupes confessionnels qui se sont substitués à l'État pour assurer ces services. Il importe de remettre à niveau cette composante fondamentale du régime d'avant la crise pour que les finances publiques, la politique publique et le secteur public puissent commencer à réellement servir les citoyens.

Répercussions sur les politiques publiques

XV. L'examen des finances publiques a une importante valeur ajoutée parce qu'il présente des analyses et des recommandations stratégiques à l'échelle d'une économie en situation de crise, en vue de créer des conditions viables à long terme. Les sections consacrées à la situation macro-économique et aux secteurs proposent des interventions d'urgence compatibles avec la poursuite des réformes à plus long terme examinées, analysées et recommandées à maintes reprises par la Banque depuis des dizaines d'années.

XVI. Il n'a pas été remédié aux défaillances macro et structurelles existant de longue date

16 [Banque mondiale \(2016\) « Lebanon Systematic Country Diagnostic ».](#)

durant la période de l'après-guerre, malgré les nombreuses analyses approfondies qui leur ont été consacrées et la disponibilité de financements.

La Banque mondiale a recensé, dans sa série *Policy notes*, des réformes macro, structurelles et sectorielles pouvant contribuer de manière fondamentale à atténuer les risques et à accélérer la croissance potentielle. En décembre 2016, la Banque mondiale a publié un livre blanc présentant les évaluations des membres de ses services sur les réformes que devrait adopter et mettre en œuvre une nouvelle équipe gouvernementale, après deux années et demie de vide à la présidence et de paralysie institutionnelle¹⁷. Cette liste a

été ultérieurement complétée et adaptée dans l'évaluation stratégique de la Banque mondiale du plan d'investissement en capital établi pour le Liban¹⁸ qui a été présenté lors de la Conférence économique pour le développement, par les réformes et avec les entreprises (CEDRE), organisée à Paris en avril 2018. Enfin, la Banque a présenté dans le numéro de l'automne 2020 du *Lebanon Economic Monitor* (LEM) (Rapport de suivi de la situation économique du Liban), intitulé *The Deliberate Depression*, un programme de réformes visant à renforcer la gestion économique d'ensemble au Liban d'une manière plus inclusive et plus responsable (voir l'Encadré 1).

17 Banque mondiale (2016), *Priority Reforms for the Government of Lebanon*, décembre 2016

18 Harake, Wissam et Christos Kostopoulos (2018), *Strategic Assessment: A Capital Investment Plan for Lebanon*, Groupe de la Banque mondiale, Washington DC.

Encadré 1. Principaux piliers de la matrice des réformes publiée dans le numéro du LEM de l'automne 2020.

Le programme proposé se fonde essentiellement sur des réformes de la gouvernance et de la responsabilité ayant pour objet de renforcer la gestion économique d'ensemble au Liban d'une manière plus inclusive et plus responsable ; il vise, ce faisant, à rétablir la confiance. Le programme de réformes comporte les cinq piliers suivants :

1. Programme de réformes pour la stabilisation macro-économique : le Liban doit maîtriser une inflation soutenue, la rapide dépréciation de sa monnaie et la prolifération de taux de change multiples. Il doit suivre un plan basé sur la restructuration de la dette et l'établissement d'un cadre budgétaire durable pour promouvoir la viabilité de la dette publique, et aussi adopter des mesures de protection sociale. Il sera nécessaire, pour faire face aux difficultés posées par l'ajustement budgétaire et réorganiser comme il se doit le secteur bancaire, de comptabiliser les pertes en appliquant les normes comptables internationales, et de les assumer de manière équitable en respectant la hiérarchie des créances, compte tenu des bénéfices antérieurement réalisés.

2. Programme de réformes de la gouvernance et de la responsabilité : le Liban doit s'attaquer aux sources primaires de la corruption et de l'inefficacité dans le secteur public pour pouvoir réaliser des économies budgétaires, améliorer l'impact des mesures sur le développement et commencer à rétablir la confiance entre les autorités publiques et les citoyens. Les mesures incluses dans ce programme visent à rétablir la confiance : 1) en renforçant la gestion des ressources publiques grâce à la poursuite de réformes des finances publiques, des investissements et de la gestion de la dette ; 2) en réaménageant le système de passation de marchés publics dans le but, notamment, d'accroître une participation équitable du secteur privé ; 3) en améliorant la transparence et l'inclusion grâce à l'adhésion au *Open Government Partnership* et au respect de ses directives ; et 4) en accroissant la responsabilité grâce à la poursuite de mesures de lutte contre la corruption et de réformes du système judiciaire. Ces différentes mesures peuvent être considérées comme les éléments constitutifs d'une réforme du secteur public nécessaire à la reconstruction de l'État libanais.

3. Programme de réformes pour le développement des infrastructures : l'état déplorable des infrastructures

libanaises fait obstacle au développement. Le Liban n'assure pas suffisamment la fourniture de services essentiels de base dans les domaines : 1) de l'électricité, 2) des télécommunications, 3) du système portuaire, 4) des transports et 5) de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement. Il lui faut impérativement réaliser des investissements dans ces secteurs, que le secteur public n'a pas les moyens de financer et que le secteur privé est peu désireux d'effectuer en raison de l'opacité et des carences du cadre réglementaire. Il importera de donner la priorité aux réformes visant à limiter les déficits budgétaires et quasi budgétaires des entreprises d'État, à renforcer la gestion, la réglementation et la gouvernance, et à encourager l'investissement privé.

4. Programme de réformes des perspectives économiques : la crise économique est source de nouvelles opportunités dues, essentiellement, aux ajustements des prix intérieurs et à la dépréciation de la monnaie. Les entreprises et les institutions financières doivent recenser ces dernières et les exploiter pour créer de nouveaux emplois. Le Liban devra alléger le fardeau qu'il impose à ses entreprises en simplifiant les processus et les procédures, en réduisant les coûts de fonctionnement et en procédant à des réformes fondamentales assurant des conditions *équitables*. Le Liban devra également veiller à ce que le secteur bancaire puisse assumer sa fonction d'intermédiation. Il sera possible d'appuyer ces réformes au moyen d'un plan de développement économique garantissant un bon fonctionnement des marchés non entravé par des obstacles sectoriels à la croissance.

5. Programme de réformes de la valorisation du capital humain : la viabilité et la croissance de l'économie libanaise sont largement tributaires du recouvrement du potentiel de son capital humain. Pour le Liban, le problème tient en partie à la charge financière imposée par le soutien aux services publics nécessaires, mais est aussi lié à l'efficacité de la gestion des secteurs. Toute stratégie de stabilisation, d'efficacité économique et de rétablissement de la confiance doit prévoir la poursuite des réformes nécessaires à la valorisation du capital humain ainsi que la création de la marge de manœuvre budgétaire requise pour consacrer des ressources à la poursuite de ces réformes en les inscrivant dans un cadre budgétaire durable.

