

Un programme socio-économique pour le Liban

Charbel Nahas

Mai - décembre 2005

(40291 mots, 219407 caractères)

Table des matières

Présentation et Résumé	3
Le contexte politico économique	5
Portée historique des changements en cours	5
Le système politique libanais : émergence et survie	5
Le système économique libanais : émergence et survie	7
L'opportunité et les risques du changement politique	7
Des défis considérables	8
Des résistances : attitudes et comportements	9
Quelle place au changement économique ?	10
Discours et constats	14
Quels intérêts au changement économique ?	14
Des caractéristiques frappantes et des influences fortes	15
La question paradoxale de la dette publique	16
Analyse du modèle socio-économique libanais	18
Les caractéristiques essentielles du modèle	18
Les effets sur l'économie : prix, activité et revenus	18
Les effets sur la société : redistribution, gaspillage et corruption	19
Le mode de gestion actuel du modèle économique	21
Objectifs et Choix de l'Ajustement	24
Les opportunités et les instruments d'action	24
Les objectifs de l'ajustement	25
Le plan d'urgence	26
Les mesures de protection	27
Les problèmes structurels	27
Agenda des actions de changement	28
Restaurer les fonctions économiques de l'Etat	30
Délimiter le service public et en relever la qualité	30
Clarifier le statut des établissements publics	30
Rationaliser et relancer l'investissement public	31
Expliciter les mécanismes de subventions et de redistribution	32
Reconstruire le système fiscal	33
Restaurer la légitimité et l'efficacité de l'Etat	36
Revaloriser la fonction publique	36
Clarifier les relations du public et du privé	37
Adapter les formes de représentation aux réalités sociales	39
Améliorer la lisibilité des données économiques, financières et sociales	41
Laïciser, expliciter et étendre l'action sociale de l'Etat	42
Expliciter la politique sociale de l'Etat	42
Crédibiliser les « filets de sécurité », maladie et vieillesse	42
Crédibiliser l'Institut National de Garantie des Dépôts	43
Favoriser les capacités productives du secteur privé	44
Adapter le secteur financier aux besoins économiques	44
Rééquilibrer les finances des entreprises	44
Assainir l'environnement d'activité des entreprises	46
Rationaliser les relations économiques extérieures	48
Relations avec la Syrie	48
Relations avec les autres Etats Arabes	48
Relations avec l'Union Européenne	48
Relations avec les organisations internationales	49
Les conditions de la transition	50
Les axes de la transition	50
La recherche de développements latéraux à moyen terme	50
La teneur socio-politique du choix d'ajustement	51
Les chances du changement	51

PRESENTATION ET RESUME

A la veille d'une possible conférence internationale des prêteurs à Beyrouth qui fournirait au Liban une assistance économique extraordinaire et au lendemain de bouleversements politiques qui ont conduit à sortir l'armée syrienne du pays mais qui n'ont pas encore permis de faire émerger un gouvernement stable, le Liban se trouve sans aucun doute à une croisée de chemins.

Les questions qui viennent à l'esprit soulèvent des problèmes sérieux : Y a-t-il besoin d'une aide financière quand les marchés affichent une santé insolente ? A quoi faudrait-il l'utiliser si elle arrivait ? Y a-t-il possibilité de lancer des réformes économiques quand la scène politique est éclatée et le pouvoir bloqué ? La question de l'aide financière risque-t-elle de se réduire à un argument de plus dans le double marchandage politique en cours : extérieur-intérieur et intérieur-intérieur ?

Devant ce questionnement trouble et dans les jeux de rôles complexes qui s'y développent, il est bon de disposer de repères pour lire les événements, pour définir les objectifs, pour imaginer les cheminements et pour trouver les sorties. Sans ces repères, il y a fort à craindre que la Conférence n'échappe pas à un scénario prévisible : la partie libanaise, pour plaire aux puissances occidentales, cherchera à prouver qu'elle adhère aux idées qu'elle prête aux organisations financières internationales et à démontrer qu'elle maîtrise leur jargon, sans pour autant s'aventurer sur des positions précises qui pourraient lui créer des difficultés au Liban ; les organisations financières internationales ne seront pas convaincues par les propositions libanaises, mais comme il ne leur est pas demandé de s'engager au-delà de missions d'assistance technique et de reporting, elles consentiront à prodiguer, en termes diplomatiques, force encouragements ; les Etats présents se partageront entre ceux qui ne sont intéressés qu'à la dimension politique extérieure de l'événement et qui n'y engagent que leur présence et ceux qui, par crainte du pire au Liban, devront mettre la main à la poche. Au terme de ce jeu de rôles, les parieurs auront la confirmation que le jeu continuera encore pour un tour et ils en seront gratifiés. Et en dehors de ce théâtre, la véritable histoire continuera, avec ses déboires et ses frayeurs, et une occasion de plus aura été perdue.

Pour organiser une pareille cérémonie, les thèmes de l'ordre du jour sont connus : restructurer la dette publique, augmenter le solde primaire et accélérer les privatisations.

1- La restructuration de la dette publique constitue un objectif immédiat et comme naturel à toute « aide » extérieure : baisser les taux devrait relancer la croissance. Or les taux sont déjà bas et la réduction de la dette totale (Trésor, impayés et Banque Centrale) de plus de 200% du PIB à près de 180% du PIB (en retenant des revenus nets raisonnables de la privatisation), au bout de plusieurs années qui seront marquées par une hausse dramatique des prélèvements et une baisse sensible des dépenses publiques, cette réduction de la dette risque, si elle réussit, de ne pas avoir changé grand chose à son caractère insoutenable.

Bien plus que par son niveau, la dette publique libanaise est exceptionnelle par sa soutenabilité. Elle constitue un phénomène paradoxal. Si elle avait été accidentelle, elle n'aurait pas duré. La dette agit à la fois comme substitut à la richesse et à la production domestiques, parce qu'elle finance la consommation et le déficit extérieur, et comme forme principale de la richesse domestique, à travers les dépôts bancaires qui en sont l'image symétrique et qui s'accroissent sans cesse ni limite.

La dette n'est que l'expression la plus visible d'un modèle économique vivace, régulé et stable qui permet de rendre compte de l'histoire récente du Liban. Ce modèle a permis à la société de survivre à la guerre et de s'y adapter puis, dans un deuxième temps, de profiter de la dette et de l'approvoiser, mais sa permanence a conduit à mettre la société en panne et l'Etat en péril. Ses chances de rebondissement, déjà appréciables, peuvent être encore renforcées par la manipulation de la Conférence de Beyrouth.

2- Le solde primaire est l'indicateur clé de la « soutenabilité de la dette ». Pour 2004, le Gouvernement a annoncé un solde positif de 3,7% du PIB ; ce niveau peut paraître « honorable » mais il reste inférieur aux prévisions, en dépit des efforts fiscaux considérables consentis au cours des dernières années et de l'environnement économique local et extérieur particulièrement favorable durant l'année. Il faut rappeler que, d'une part, ce solde reste largement inférieur à celui qui permettrait la stabilisation de la dette par rapport au PIB, il en faudrait pour cela entre 9 et 10% du PIB ; et que, d'autre part, en tenant compte, comme de droit, des dépenses hors budget du Conseil du Développement et de la Reconstruction (CDR) et de l'incrément des arriérés (pensions, pétrole, expropriations, divers), cet excédent primaire pour 2004 passe à moins de 1% du PIB. De plus la récente hausse des produits pétroliers (qui n'a que très peu impacté les résultats de 2004) implique un coût supplémentaire mécanique pour le Trésor de 3% du PIB en pertes de recettes sur les carburants et en surplus de subventions à l'Electricité du Liban.

Il reste qu'on peut sans aucun doute bien mieux faire en termes de finances publiques, mais à quel prix, à quel rythme et dans quelle direction : une restructuration du système fiscal pour atténuer ses aberrations économiques et sociales ? la dislocation du système redistributif clientéliste qui constitue l'armature du système politique en place ? le gel de tout recrutement dans une administration vieillissante ? l'accumulation des arriérés et des passifs latents ? ... Il faudra du courage politique et de la clarté dans ces domaines. L'arithmétique reconfortante des tableurs et les discours creux sur « les réformes » ne devraient tromper personne.

3- La privatisation a été présentée durant les années 90 comme un remède absolu aux problèmes des finances publiques des Etats. Depuis plusieurs années, les économistes et les institutions financières internationales sont devenus plus attentifs aux particularités des secteurs et des pays et leurs attitudes sont devenues plus nuancées. Mais la mode de la privatisation remède miracle continue de sévir au Liban, souvent par paresse intellectuelle et quelquefois par opportunisme. Or ce qu'on compte privatiser au Liban c'est surtout le produit des impôts et les rentes de monopole. Qui plus est, à bien observer les réalités économiques, on constate que l'Etat est d'ores et déjà largement privatisé, subsidiarisé et mis au service de pouvoirs subétatiques, communautaires, partisans ou évergétiques. Ce qu'il faut au Liban est un « mieux d'Etat » et non pas un « moins d'Etat ».

Est-ce à dire que politique et économie sont liées ? mais après ? et quoi de plus banal d'ailleurs que la politique, comme lutte pour le pouvoir, soit liée à l'économie, enjeu matériel du pouvoir et moyens matériels de la lutte ?

C'est la forme de la relation entre les deux instances qui mérite d'être analysée et comprise car la particularité des cas historiques (le cas libanais aujourd'hui, en l'occurrence) se situe au niveau de cette relation. C'est aussi à partir de cette relation, dans sa particularité, que l'action peut se développer, en retour.

Ce texte traite de politique économique. C'est à dessein que les développements « techniques », la discussion des références et la justification des données chiffrées ont été évitées autant que possible, sans nuire à la clarté du propos, afin de mettre en valeur les articulations de l'argumentaire et les diverses dimensions des choix impliqués. Il s'ouvre sur la politique, décrivant le contexte libanais actuel pour évaluer les possibilités d'action, et il se referme sur la politique, à travers un ensemble d'orientations et de politiques économiques et sociales, le programme. Mais il constitue aussi, symétriquement, une tentative de lecture de la situation libanaise en termes d'économie politique. Entre l'évaluation du contexte et la déclinaison du programme, le texte propose une analyse du système socio-économique en place et en déduit les axes de changement et d'ajustement. Ce passage peut sembler quelque peu aride ou condensé pour des non spécialistes ; il n'en constitue pas moins un passage nécessaire dans la réflexion. C'est cet approfondissement théorique qui permet d'introduire l'idée de la modification de la relation entre l'instance politique et l'instance socio-économique, pour la faire passer d'une situation caractérisée, d'une part, par un discours politique apparemment détaché du socio-économique et qui regarde l'économie comme « un dossier », guère plus important que les autres dossiers qu'il traite et, d'autre part, par une configuration économique qui semble enracinée dans l'histoire et dans la géographie, qui échappe donc aux nécessités du choix et qui n'admet pas d'alternative, à une situation où les choix de politique socio-économique deviendraient la matière principale du discours et de la pratique politiques parce que leurs conséquences conduisent à redessiner la forme de l'Etat et les relations des individus et des groupes à cet Etat. Le lecteur pressé est donc invité à se concentrer sur les grandes lignes de ces chapitres analytiques juste pour dégager la logique de la relation du discours et de la pratique politiques à l'économie et à la société de manière à suivre, dans les chapitres suivants, les raisons et les instruments de sa modification.

Le texte comprend dix chapitres : Après avoir posé « Le contexte politico économique » (1), et passé en revue « Discours et constats » (2) dominants, il propose une « Analyse du modèle socio-économique libanais »(3), sa genèse, ses mécanismes et ses effets. Cette analyse permet de rendre compte des caractéristiques sociales et économiques du Liban mais aussi de réaliser une lecture pertinente de l'histoire récente du pays et des discours politiques actuels. L'analyse du modèle conduit à dégager les « Objectifs et Choix de l'Ajustement »(4) qui se déclinent en un agenda d'actions de changement organisées sous cinq titres : « Restaurer les fonctions économiques de l'Etat »(5), « Restaurer la légitimité et l'efficacité de l'Etat »(6), « Laïciser, expliciter et étendre l'action sociale de l'Etat »(7), « Favoriser les capacités productives du secteur privé »(8), « Rationaliser les relations économiques extérieures »(9). Il analyse ensuite « Les conditions de la transition »(10) et en conclusion cherche à évaluer les chances du changement.

L'ambition du texte se situe à trois niveaux :

*Il cherche d'abord à élargir la **connaissance**, en tirant au clair un ensemble d'informations et de données, peu accessibles ou manipulées, et de les ordonner de sorte à mettre en valeur les principales relations fonctionnelles et causales qui commandent la vie socio-économique au Liban. Cela sera nécessaire aux participants à la Conférence de Beyrouth, du moins ceux qui auraient vraiment le souci d'aider le Liban et voudraient rendre leur aide utile et efficace en évitant les manipulations multiples auxquelles ne manqueront pas de se prêter nombre de Libanais et d'étrangers. Mais cela sera encore plus nécessaire aux Libanais, pour éclairer les choix et les non-choix qui les concernent et engagent leur avenir.*

*Il cherche ensuite à fournir une **analyse** cohérente de la situation libanaise en soulignant les effets du modèle économique en place sur la société et sur la politique, en ramenant à sa logique et à ses nécessités un nombre important de faits historiques, de caractéristiques institutionnelles et de traits comportementaux qui sinon peuvent apparaître fortuits ou caractériels ou bien découlant d'intentions morales diverses, bonnes ou mauvaises. Cela peut être utile pour relire l'histoire d'une manière moins passionnelle et plus rationnelle, pour mieux comprendre les contraintes que peuvent ressentir ses divers acteurs individuels ou collectifs et pour limiter le champ effrayant des affrontements symboliques et des luttes entre les mémoires et les craintes diverses.*

*Il cherche enfin à présenter des instruments **d'action**. L'objectif pratique est de donner au terme galvaudé de « réformes » un sens concret, celui d'actions de changement découlant d'un ensemble cohérent de choix pris et proposés en pleine connaissance de ce que chacun apporte mais aussi de ce qu'il coûte. Tout changement signifie choix, avec des gagnants et des perdants, et il comporte une part de risque. Car il n'y a pas beaucoup de choix absolument et unanimement positifs qui soient encore en attente d'un guide pour les indiquer au peuple ignorant. Les arbitrages face aux choix posés peuvent conduire dans plusieurs directions. Et la direction qui est privilégiée ici est explicite : ce document prétend présenter aux Libanais une boîte à outils destinée à démonter le modèle en place, aux moindres frais, et à avancer vers l'émergence d'un Etat revalorisé, unifié et laïc et vers une économie dégagée du commerce des mirages et sevrée de la consommation des facteurs de la production et des ressources de la société.*

LE CONTEXTE POLITICO ECONOMIQUE

Portée historique des changements en cours

Que les changements en cours au Liban puissent marquer le début d'une époque heureuse pour le pays ou, du moins, d'une époque plus heureuse que celles dont la majorité des Libanais garde encore le souvenir, tel est sans aucun doute l'objet de cet espoir mêlé de crainte que l'on peut reconnaître chez eux tous. Mais si ces changements annoncent le début d'une période, ils constituent donc aussi, nécessairement, la fin d'une période. De quelle(s) période(s) s'agit-il ?

La question n'est pas formelle, son intérêt ne s'arrête pas à l'appréciation du rayon de courbure des virages que les politiciens ont dû négocier, pour juger de l'habileté manœuvrière de chacun d'eux. Elle vise à reconnaître les problèmes qui sont restés en suspens et qu'il faut affronter aujourd'hui car les périodes de perte de liberté, si elles ajoutent aux problèmes des sociétés qui les subissent, ne résolvent généralement pas les problèmes antérieurs mais les gèlent, avec leurs disparités, dans les mémoires privées ou communautaires. Le sentiment ou l'illusion d'oubli que suscite cette chape glaciaire n'est pas le moindre des ressorts des régimes autoritaires et de la « servitude volontaire » à laquelle se résignent ou s'abandonnent parfois les sociétés.

- S'agit-il de la courte période qui a commencé à s'annoncer avec l'invasion américaine de l'Irak et qui a été formellement inaugurée, il y a à peine plus d'un an, avec la résolution 1559 de l'ONU et avec la prorogation, à l'arraché, du mandat du Président de la République Emile Lahoud, en réaction à cette résolution ?
- Ou bien s'agit-il de la période de près de quinze ans qui a commencé avec la « révision » des accords de Taëf en 1992, suite à la deuxième guerre du Golfe et à la Conférence de paix de Madrid, voire de la période des accords de Taëf, inaugurée en 1989 ?
- Ou bien s'agit-il plutôt de la période de plus de trente ans qui nous sépare de cette fin des années soixante, qui paraît aujourd'hui sombre mais qui semblait alors insouciant, quand la République Libanaise a commencé à s'effriter, avant de sombrer en 1973 puis en 1975, dans la longue guerre civile dont on commence aujourd'hui à déterrer les cadavres ici et là, au détour d'une route ou d'un débat ?
- Se pourrait-il qu'il s'agisse même de la période qui remonte à l'Indépendance de 1943 ou à la Proclamation du Grand-Liban unitaire de 1920 ?

A voir leur amplitude, leur rythme et l'intérêt qu'ils suscitent au niveau international, on est porté à croire que ces changements ne sont pas simplement les conséquences directes, réactives, d'un accident, quelque tragique et brutal qu'il soit, l'assassinat du Premier Ministre Rafic Hariri, ou les conséquences indirectes, réfléchies, d'un épisode formel et prévisible, la prolongation, décidée par Damas, du mandat du Président Emile Lahoud. Il est plus raisonnable d'y voir les indices d'un processus historique en cours plutôt que ses causes.

Le système politique libanais : émergence et survie

Avec la « guerre de la Montagne », le retrait des forces multinationales et « l'insurrection » de Beyrouth Ouest, il était devenu clair pour tous les partis politiques libanais, entre 1983 et 1984, que leurs projets pour le Liban avaient sombré définitivement ; les chefs de file et les symboles avaient d'ailleurs été assassinés : Kamal Joumblatt et Bachir Gémayel notamment. Les joueurs étrangers avaient aussi quitté la scène : la force multinationale s'était retirée, les Israéliens se sont repliés vers le Sud, les Palestiniens ont été expulsés vers la Tunisie et le Yémen et les Etats Arabes, accaparés par la guerre du Golfe, ignoraient la situation libanaise. Ne restaient que les Syriens et les Libanais, bien sûr.

Entre 1984 et 1988, un processus profond de changement s'est mis en branle : la transformation des milices partisans en autorités subétatiques, détachées de tout projet politique général qui risquerait d'empiéter sur le domaine socio-politique de leurs partenaires et appliquées à la consolidation de leur emprise et de leur structure institutionnelle (media, police, finances, organisations sociales, relations extérieures, etc...) dans « leur » territoire mais appliquées aussi à l'élaboration des modalités de leur « coexistence ». Les congrès successifs de Genève et de Lausanne et surtout « l'accord tripartite » de 1985 ont constitué les jalons de ce processus. C'est durant cette période que la Livre libanaise s'est effondrée et que la dollarisation s'est définitivement installée (la monnaie ne représente-t-elle pas un des attributs essentiels du pouvoir d'Etat); c'est aussi durant cette période que les ténors actuels de la vie publique sont arrivés sur le devant de la scène : Hariri, Berri, Geagea, Aoun, Hezbollah et d'autres... Les années 85 à 88 ont connu un calme croissant.

Cet apprentissage n'allait pas sans difficultés : les milices qui sévissaient à « Beyrouth-Ouest » en 1987 étaient encore en retard sur leur nouveau rôle et se comportaient comme en territoire conquis, recourant volontiers à des violences incontrôlées, ce qui a contraint la population, pour se protéger de leurs exactions, à rappeler l'armée syrienne. Il faut dire que les milices « indigènes » s'étaient compromises avec Arafat et avaient été liquidées. Les régions périphériques de la Békaa et du Nord, étaient déjà contrôlées par les Syriens, depuis la fin des années 60 en fait, au tout début de l'expansion palestinienne et d'une manière qui s'avèrera mieux ancrée.

Le problème s'est posé en 1988 quand il a fallu élire un nouveau Président de la République, comme par fétichisme, à l'échéance constitutionnelle, malgré la déliquescence du pouvoir officiel. Rien dans la structure en place n'autorisait la découverte d'une solution. Même l'intervention conjointe américano-syrienne n'a pas suffi à imposer le choix « raisonnable » de Mikhaël Daher. L'arrivée du Général Aoun a été un accident et son insistance à imposer l'autorité d'un Etat central affaibli allait buter sur l'opposition conjointe des Syriens et des factions libanaises.

Mais cette fin des années 80 allait être marquée par une série de « catastrophes » et de changements imprévisibles encore peu de temps auparavant : la chute de l'Empire Soviétique bien sûr, après une phase de ramollissement, mais aussi, sur la scène proche-orientale, l'invasion du Koweït par l'Irak et l'intervention américaine pour l'en déloger, avec l'appui et la participation des principaux états arabes, dont la Syrie de Hafez el Assad puis, dans la foulée, la Conférence de Madrid et le démarrage des pourparlers israélo-arabes.

Il a fallu cela pour que la « guerre du Liban » s'arrête. La formule de l'après guerre ne s'est d'ailleurs pas dégagée sans mal : les guerres de « libération » puis de « suppression » et entre elles l'accord de Taëf et l'assassinat du Président de la République fraîchement élu, René Moawad (qui n'a suscité aucune réaction significative à l'échelle internationale). L'acte décisif a été l'entrée en force de l'Armée syrienne au palais Présidentiel de Baabda, le 13 octobre 1990.

L'appui syrien à la nouvelle politique américaine en Irak puis à la Conférence de Madrid s'était traduit par l'accord sur le renforcement de la mainmise syrienne sur le Liban. Cette mainmise a été systématique et progressive. Les élections de l'été 1992, boycottées par une large majorité de Libanais, avaient permis d'éliminer les survivants de l'« ancien régime », dont les auteurs de Taëf eux-mêmes, et de faire oublier le calendrier du retrait de l'Armée Syrienne convenu dans les accords de Taëf. Elles ont clairement marqué la mise en place du modèle politique qui allait durer jusqu'en 2005 et elles méritent pleinement leur dénomination de « coup d'Etat contre Taëf ».

Mais le « processus » de paix, démarré en 1991 à Madrid et marqué, pour les Syriens, par l'« infidélité » des Palestiniens lors des accords d'Oslo et des Jordaniens lors des accords de Wadi Araba, s'essouffle à partir de l'assassinat de Rabin pour se retrouver pratiquement paralysé en 1997, avec l'élection de Nataniahou. Les tentatives n'ont pas manqué pour relancer le processus mais elles n'ont réussi qu'à le faire vivre en sursis. Dès 1996, la Résistance armée menée exclusivement (par décision syrienne) par le Hezbollah au Sud Liban acquérait une reconnaissance internationale de facto. Les Palestiniens entamaient l'Intifada.

Parallèlement, les difficultés politiques ont commencé à s'accumuler au Liban, les dissensions au sein de la classe politique issue de Taëf et de sa révision de 1992 devenaient de plus en plus marquées. En 1998, l'arrivée d'Emile Lahoud, Commandant en Chef de l'Armée, à la Présidence de la République a constitué une réaction syrienne à l'effritement de l'édifice politique issu de 1992 et une précaution face à l'aggravation de l'état de santé du Président Hafez el Assad et à une escalade de la tension avec Israël. Le peu de popularité des politiciens de la génération de 1992 a fourni au nouveau Président une popularité que ses prises de position contre la corruption ont renforcée. L'équipe gouvernementale, constituée autour de Salim Hoss, symbole respectable de l'Etat libanais agonisant d'avant 1983, ne comprenait pas de représentants des partis issus des anciennes milices... Mais les poursuites judiciaires engagées dans le cadre de la campagne anti-corruption ont été sélectives et marquées par des revanches politiques, la gestion de certains dossiers, tels que les contrats de téléphonie mobile, a été maladroite et les réformes économiques annoncées sont restées timorées. Les campagnes médiatiques ont pris un tour de plus en plus acerbe et systématique.

Le retrait israélien du Sud-Liban a eu lieu en mai 2000, par surprise, et le Hezbollah s'est trouvé auréolé de la victoire et du prestige d'avoir géré sereinement l'après retrait, sans règlements de compte ni violences significatives. Mais le retrait israélien marquait en fait un changement historique dans la stratégie israélienne : avec la construction du « mur de séparation » qui s'annonçait, Israël rejetait à la fois les deux options qui avaient polarisé sa politique régionale depuis la guerre de 1967, l'irréductibilité territoriale cher à la droite nationaliste d'une part et, d'autre part, le « Moyen-Orientalisme » de Pérez dans lequel Israël occuperait le cœur d'une région transformée et pacifiée. Ce développement allait culminer, en 2005, après le retrait de Gaza, par la création du nouveau parti du centre, par Saron et Pérez réunis. Le retrait du Sud Liban avait entre-temps produit un effet prévisible sur la scène libanaise, ouvrir la voie à des appels de plus en plus pressants pour un « redéploiement » des forces syriennes vers la Békaa, surtout de la part des forces politiques chrétiennes regroupées autour du Patriarche Maronite. La question « des fermes de Chebaa » a été opportunément rappelée au souvenir pour garder ouvert le sujet de l'occupation israélienne et pour justifier formellement le maintien de la résistance armée du Hezbollah.

C'est dans ce climat que les élections de l'été 2000 ont eu lieu, selon une loi qui avait été approuvée en conseil des Ministres dans les derniers jours de 1999, sous des pressions conformément à des instructions syriennes explicites. Elles ont constitué une revanche pour la faction opposée au Président Lahoud, avec Rafic Hariri à sa tête. C'était un événement en porte à faux, un retour au niveau interne libanais aux conditions de la phase des « négociations de paix » et d'avant le retrait et mais qui n'arrivait qu'après le retrait et la fin des négociations.

Déjà en difficulté depuis la fin des années 90, le système politique en place en Syrie et au Liban se trouvait sous forte tension alors qu'il avait déjà usé ses ressorts et perdu de sa cohérence. Ses parrains et ses protagonistes étaient poussés au raidissement et à l'affrontement : le décès de Hafez el Assad a fait perdre au régime syrien une part indéniable de son autorité et de sa cohésion et les interventions syriennes pour ramener la sérénité au Liban se faisaient de plus en plus pesantes et de moins en moins efficaces.

La tension et l'appréhension qui ont commencé à prévaloir dans la région après les attentats terroristes du 11 septembre 2001 ont eu pour effet d'imposer une certaine retenue sur la scène domestique et de procurer un dernier sursis au système. La décision américaine d'envahir l'Irak et de renverser le régime de Saddam Hussein a brutalement mis fin à cette période (qu'une autre guerre d'Irak avait inaugurée plus de dix ans auparavant). Le système politique vivait en sursis depuis l'arrêt du « processus de paix », du fait de l'attitude attentiste de l'extérieur vis-à-vis de la région, attitude qui hésitait entre les espérances d'une évolution favorable à ses intérêts et les appréhensions d'évolutions négatives. Ce système a brutalement volé en éclat dès que cet extérieur a délaissé son attitude conservatrice. Les arrangements et les conciliations ont fait place aux défis et à la violence, répercutant et amplifiant, sur la scène locale, le changement du climat international.

Le système économique libanais : émergence et survie

L'évolution de la situation socio-économique ne diffère pas beaucoup de celle de la situation politique de l'après guerre. Les différences, s'il y en a, sont surtout apparentes et tiennent au fait que les évolutions politiques sont largement commentées et discutées alors que le discours économique reste simpliste et attire peu d'attention. Les sujets socio-économiques n'ont guère été évoqués dans les accords de Taëf (ni dans les différents documents antérieurs de « réconciliation ») ils n'ont pas plus figuré lors des dernières élections législatives au printemps 2005. Feu le Premier Ministre Hariri était considéré en charge de ces sujets, aussi bien par ses partisans que par ses détracteurs ou encore par l'extérieur et les principales options dans ce domaine ont été prises sans concertation ni débat véritable, voire sans grande analyse, comme imposées par les événements ; elles ont pu sembler naturelles et sans alternative.

A y regarder de près, force est de reconnaître que le modèle politique et le modèle économique qui ont prévalu au Liban ne sont pas indépendants.

Ils se sont mis en place conjointement. L'accord de Taëf avait été, au moins formellement, le fait des parlementaires élus en 1972. Le gouvernement qui en fut issu devait faire face, d'une part, au désarmement des milices et, d'autre part, à la reconstruction d'un pays dévasté par ces mêmes milices. L'invasion du Koweït par Saddam Hussein a porté le coup de grâce à la « Caisse Arabe de Reconstruction du Liban », promise de longue date et dont la réalité et les modalités de fonctionnement n'ont jamais été très claires. Il fallait donc se plier aux règles habituelles de la reconstruction des pays : restreindre la consommation pour favoriser l'investissement, remettre en place les mécanismes d'imposition, renforcer le rôle et le niveau de performance de l'Etat, etc. Cette orientation « normale » n'était évidemment pas alléchante pour la population, elle ne l'était pas non plus pour les chefs de milices qui se trouvaient dépossédés de leur pouvoir militaire et de leurs sources de revenu (ports illégaux, prélèvements sur les entreprises, douanes intérieures, etc.).

La « révision » de Taëf ou, si l'on veut, le « coup d'Etat contre Taëf », a fourni une solution quasi miraculeuse en trois volets :

1. Les capitaux privés, surtout en provenance du Golfe seraient massivement attirés au Liban à l'occasion du pari de leurs détenteurs sur une « paix régionale » imminente, par toute sorte d'avantages matériels (réduction de la fiscalité sur les intérêts et sur les revenus, dopage de la valeur de la monnaie, déclenchement de vastes opérations immobilières dotées d'avantages légaux exceptionnels, etc.) et par l'arrivée au pouvoir « économique » du représentant le plus éminent de la catégorie des émigrés milliardaires et le plus proche de l'Arabie Saoudite: feu Rafic Hariri lui-même.
2. Les chefs de milice se verraient attribuer le pouvoir dans le cadre d'une structure collégiale avec partage des bénéfices matériels et politiques de l'Etat entre eux, à travers l'embauche publique, les contrats, les Caisses et l'ajustement des lois électorales. Ils gagnaient ainsi la légitimité des hommes d'Etat et préserveraient le pouvoir des chefs de milice.
3. L'arbitrage des conflits, obligatoirement fréquents, au sein de cette structure collégiale et compétitive fournirait un cadre idéal à la permanence de la domination syrienne et lui conférerait, à défaut de légitimité, un caractère de nécessité « politique » lié à sa fonction de régulation et de résolution des conflits.

Cette solution signifiait pour les Libanais la perte de l'espoir de voir se reconstruire un Etat crédible mais elle leur évitait les efforts et les privations d'une période de reconstruction et elle les laissait profiter de l'explosion de la consommation et des mannes d'une politique redistributive généreuse.

Après quelques hésitations, la plupart des Libanais se sont prêtés au jeu. Ce n'est que progressivement qu'ils ont réalisé la fragilité de l'édifice.

Le modèle économique, comme le modèle politique, a commencé à se trouver mal depuis 1996 ou 1997 et, comme lui, il a survécu de sursis en sursis. Dès 1997, le Gouvernement libanais a dû reconnaître ses difficultés financières et s'engager progressivement, non sans hésitations et retournements, dans une politique d'austérité qui a mécontenté les protagonistes du système politique issu de l'arrangement de 1992. Les attentats de New York en septembre 2001 ont suscité une vague d'anxiété dans l'establishment politique, ce qui a permis de faire passer un ensemble de mesures financières (réserves obligatoires en devises, imposition de la TVA et loi contre le blanchiment notamment) qui ont aidé à retarder une crise de change imminente. La réunion de la Conférence de Paris 2 a été rendue possible, alors que les Etats-Unis cherchaient à obtenir l'accord de l'ONU sur leur invasion de l'Irak, par un rapprochement franco-syrien que le Président Chirac a confirmé dans son allocution devant le Parlement libanais (le 17 octobre 2002) où il a déclaré que « l'évolution vers cette paix (régionale) permettra ... de mener à terme le retrait complet des forces syriennes (du Liban) ». La montée des périls politiques a ainsi fourni un sursis supplémentaire au système économique.

L'opportunité et les risques du changement politique

Les réalisations politiques des derniers mois apparaissent, à première vue, surprenantes ; en près de deux mois, l'ensemble du paysage politique a été redessiné : le 26 avril, le retrait militaire syrien était achevé. Un cabinet restreint dont les membres se sont engagés à ne pas se présenter aux élections a été constitué en mai, incorporant des représentants « honorables » des « opposants » et des « loyalistes ». La commission internationale d'enquête a commencé son travail et le poursuit, malgré des péripéties nombreuses. Les élections législatives se sont déroulées à la date prévue, bien que suivant une loi largement décriée. Les responsables des services de sécurité ont été dégagés de leurs fonctions puis placés en garde à vue. Michel Aoun et Samir Geagea sont revenus à la vie publique, qui rentré d'exil, qui sorti de prison. Un gouvernement a été constitué qui pouvait s'appuyer, pour la première fois, sur une large majorité parlementaire et qui dispose d'un appui international soutenu et explicite.

Ce gouvernement devrait normalement être capable de prendre les décisions et de les appliquer.

Il est vrai qu'il n'est en place que depuis quelques mois mais on s'attendrait à ce que la « période de grâce » ait été mise à profit sinon pour réaliser des changements significatifs de politique et de structure, du moins pour démarrer les chantiers de préparation de pareils changements.

Pourtant, à ces niveaux, l'impression qui se dégage est celle d'une situation de blocage. Les anciens problèmes persistent et d'autres sont venus s'y rajouter.

Le vice remonte sans doute aux élections législatives. Non pas qu'elles aient créé le mal mais parce qu'elles ont couvert les problèmes et les ont aggravés. Ces élections se sont déroulées suivant une loi électorale que « le pouvoir syrien » a imposée en 2000, dans le sillage des lois qui ont servi depuis 1992 à asseoir le système politique en place et à renforcer la nécessité du recours de ses partenaires aux bons offices de « l'arbitre syrien ». Ces lois ont été conçues pour engendrer des biais majeurs dans la représentation des forces politiques en encourageant la domination des grandes forces de nature confessionnelle sur la représentation populaire et en les forçant dans le même temps à des arrangements entre elles pour que chacune puisse éliminer ses concurrents sur « son territoire » en aidant ses « partenaires » à réussir le même exploit chez elles. Cette logique aboutit à constituer des blocs compacts et disparates qui sont blindés par leur statut communautaire contre toute tentation et tout risque de s'engager dans un débat politique ou économique ou social mais qui ont toujours besoin d'intermédiaire et d'arbitre entre eux, depuis la conception de la loi électorale et le découpage des circonscriptions (chaque élection nécessitant de ce fait une nouvelle loi pour reproduire le processus) jusqu'à chacune des échéances de la vie publique, qu'il s'agisse de la composition d'un gouvernement « d'union » ou du marchandage sur un conseil municipal de « concorde ».

Malgré le climat apparent de liberté dans lequel elles se sont déroulées, ces élections ont suscité des boycotts massifs dans plusieurs régions et de nombreux députés ont été désignés d'office faute de compétiteurs. Les Libanais qui se souviennent encore du passage des observateurs internationaux attendent toujours les commentaires à ce sujet. Les alliances électorales sont restées incompréhensibles pour les citoyens qui les regardaient à travers le prisme du recouvrement de la souveraineté et du climat politique enthousiaste qui avait prévalu jusqu'alors; elles reflétaient pourtant, avec un cynisme effronté, la logique des regroupements communautaires et des puissances de l'argent. Les objectifs des partenaires de l'alliance électorale dominante ne se sont pas arrêtés à la consolidation de leur emprise sur leurs communautés confessionnelles respectives et à l'inféodation du plus grand nombre possible des « représentants » des autres communautés (dont les électeurs ont été préalablement dispersées dans des circonscriptions découpées de manière à barrer la route à l'élection de leurs « chefs ») ; elles ont sans doute voulu aussi s'appuyer sur des paris divergents sur les évolutions des grands enjeux nationaux et régionaux qui continuent de polariser l'intérêt de l'extérieur et ses interventions, chacun se croyant plus malin que l'autre et plus capable d'anticiper les évolutions à venir. Il n'était pas étonnant, dès lors, que ces élections, pourtant historiques, n'aient vu aucune prise de position par les candidats sur un quelconque sujet économique ou social, voire même politique, ne différant en rien des élections « fabriquées » qui les ont précédées. Dans leurs comportements électoraux après la sortie du « parrain » syrien, les politiciens Libanais ont semblé manifester, en négatif, une nostalgie du parrainage à l'ombre duquel ils ont longtemps manœuvré.

Le nouveau gouvernement est né des élections et en a reflété la logique. Dans le jeu des paris réciproques, et pour des raisons diamétralement opposées, la résolution 1559 du Conseil de Sécurité de l'ONU, pourtant à l'origine de tous les développements survenus depuis le printemps 2004, avait disparu de la scène politique. Pour les uns, l'effondrement du régime syrien n'était qu'une question de semaines ou de mois et sa chute rendrait l'application du « volet libanais » de la résolution 1559 quasi automatique ; autant donc éviter des tensions inutiles et monnayer plutôt « l'alliance » avec un Hezbollah, représentant des « Chiites » et en manque de protection, par l'obtention de quelques sièges parlementaires. Pour d'autres, la chute du régime syrien n'était ni sûre ni proche et son sort dépendrait plus de l'évolution des grands équilibres régionaux que des résultats d'une enquête longue et complexe; la consolidation des bases politiques et communautaires permettrait de gagner le temps nécessaire pour que réapparaissent les faiblesses de l'alliance opposée. Dans cette logique, le programme ministériel n'a été qu'un enchaînement de lieux communs émaillés de quelques prouesses verbales qui ont permis de contourner illusoirement certains sujets délicats imposés par la résolution 1559, mais tout en insistant sur l'exigence de « connaître la vérité dur l'attentat » et en louant la « Résistance ».

L'accumulation des suspicions et l'intensification de la mobilisation communautaire ont conduit à distiller un climat d'amertume dans le pays. La poursuite de la série des explosions nocturnes et des assassinats de personnalités publiques a avivé les craintes, beaucoup d'hommes politiques se sont terrés dans leurs demeures alors que d'autres s'installaient à l'étranger.

Des défis considérables

Le gouvernement issu des élections est

Les talents politiques et médiatiques du Premier Ministre Fouad Sanioura ont pu surprendre certains de ceux qui ne le connaissaient pas assez ou de ceux qui croyaient trop bien le connaître. Mais ils ne peuvent suffire pour surmonter des défis considérables :

1. *Le régime syrien se sent menacé et son attitude vis-à-vis du Liban est marquée par la rancœur.* Elle s'exprime par des déclarations intempestives, tantôt menaçantes et tantôt insultantes. De vieux contentieux sont ressuscités : la délimitation des frontières, la fermeture des passages, la mise en veilleuse de l'accord gazier, ... Le Liban est accusé par la Syrie d'agir pour compte des puissances occidentales en vue de déstabiliser le régime et les Libanais accusent la Syrie d'être derrière les attentats depuis celui contre Marwan Hamadé en octobre 2004, jusqu'à celui contre Gébran Tuéni, en passant par l'assassinat de Rafic Hariri. Les assassinats politiques qui ont émaillé la guerre civile sont pour une large part, ouvertement attribués aux Syriens (Kamal Joumblatt, Bachir Gémayel, le mufti Hassan Khaled, René Moawad, etc.).

2. *Le travail de la commission internationale d'enquête domine la vie publique et lui impose sa cadence.* L'assassinat de Rafic Hariri a été le déclencheur du processus de changement politique et le slogan de la « connaissance de la vérité » à son sujet (et au sujet des autres attentats) constitue un ressort principal de la mobilisation populaire. Mais la commission d'enquête, par son statut exceptionnel, fait plus que rechercher la vérité, elle exprime l'intérêt international pour le Liban et affirme le soutien à ses revendications. Le caractère pénal, naturellement attaché à cette commission, a ouvert la voie à des manipulations ou du moins à des tentatives de manipulation axées sur le déroulement de l'enquête (vrais et faux témoignages, informations confirmées et démenties, etc.). Chose plus grave, il a contribué à présenter le gouvernement comme un pouvoir intérimaire et provisoire, installé dans l'attente du résultat de l'enquête. De plus, si la revendication de « vérité » a un caractère de légitimité absolue qui la met au-dessus des querelles, ce même caractère absolu pèse sur les relations politiques, il maintient les alliances au niveau des principes absolus et entrave leur développement vers la formulation des propositions programmatiques et il envenime les oppositions en les entachant d'accusations suggérées de participation au meurtre.

Le gouvernement libanais s'est trouvé pris entre le marteau de la justice internationale et l'enclume de la rancœur syrienne. Ce qui est plus grave est que cette polarisation extérieure se soit transformée en division interne, au sein même du gouvernement qui s'est trouvé pratiquement paralysé. A deux reprises, le débat en son sein a buté sur des prises de position communautaires tranchées qui ont bloqué le fonctionnement institutionnel du Conseil des Ministres, démontrant à qui en doutait encore que le système politique réel était basé sur des veto communautaires respectifs.

Sans minimiser l'impact déstabilisant des tensions extérieures, on ne peut que s'arrêter sur le syndrome libanais qui traduit ces tensions en dissensions internes, au prix de la paralysie des mécanismes fonctionnels de l'Etat, pour reconnaître les attitudes et les modes comportementaux qui induisent ces enchaînements.

Des résistances : attitudes et comportements

En plus des défis politiques, des résistances sociologiques et comportementales rendent difficile les tâches du changement et du rétablissement du fonctionnement de l'Etat. Car le modèle en place a duré si longtemps qu'il a suscité ou, du moins, justifié l'émergence chez les Libanais, même ceux qui souffrent de ses effets, certains types d'attitudes qui freinent le changement et qui s'ajoutent aux pressions des groupes d'intérêt qui profitent du modèle et dont la résistance à son changement est naturelle.

Ces attitudes poussent beaucoup de Libanais, chacun suivant son caractère et selon les circonstances, vers deux modes extrêmes de comportement qui sont tous deux peu favorables à la gestion d'un processus politique de changement : l'aventurisme et le conservatisme.

On peut reconnaître, parmi ces attitudes types, deux exemples frappants. La première s'est renforcée récemment, après une longue éclipse, et tient à la conviction des Libanais que « le monde ne laissera jamais tomber le Liban ». La deuxième exprime le « désespoir de voir émerger un Etat au Liban ».

On peut dire que ces deux attitudes se sont nourries des tragédies de l'histoire contemporaine du Liban comme on peut dire qu'elles ont participé à la réalisation de ces tragédies. Il est bien plus difficile de trancher quant au sens de la causalité, s'il y en a une.

Il reste que ces attitudes, différentes voire opposées en théorie, se complètent et se mélangent dans la pratique et conduisent à consacrer un rapport ambigu de l'individu à l'histoire, aux faits de société et aux événements publics.

L'attitude de « confiance dans la protection du Liban » n'était plus guère répandue durant la guerre, surtout dans sa dernière phase ; rien d'étonnant à cela après ce que les Libanais ont enduré de souffrances et de déceptions. Ce qu'il en restait s'était replié sur les croyances privées aux miracles et aux exorcismes. Mais cette attitude est récemment revenue en force, sur le registre économique, à l'occasion de la tenue de la Conférence de Paris 2 à la fin de 2002 (où 2,6 milliards de dollars ont été accordés sans condition et immédiatement tirés alors qu'un milliard trois cents millions de prêts d'équipement ont été dédaignés) ; elle a encore été renforcée par les récents développements politiques. La question de l'assistance économique internationale est envisagée à partir de ce point de vue.

Dans les faits, les préparatifs pour un « Paris 3 » ont commencé en mai, au lendemain du retrait de l'armée syrienne, à l'initiative des Etats-Unis qui ont adressé une invitation à plusieurs pays et organisations internationales, sans le Liban, pour préparer les « réformes et l'assistance économiques » et leur programme de mise en oeuvre, l'appui financier au Liban devant être conditionné par des engagements politiques explicites. Mais si, à « Paris 2 », l'enjeu politique dont a profité le Liban se trouvait en Irak, aujourd'hui, il est au Liban même.

Ce sentiment d'une sécurité assurée de l'extérieur peut pousser à des comportements irrationnels, quelquefois risqués et généralement peu responsables : il peut encourager des entreprises aventureuses qui tablent sur l'indéfectibilité de l'appui extérieur et qui vont jusqu'à prétendre prendre l'extérieur en otage de son intérêt pour le Liban ; il peut aussi pousser à un suivisme passif des injonctions de l'extérieur supposé omniscient et altruiste.

Cela ne veut pas dire qu'il n'y ait pas d'intérêt réel au Liban. Le Liban est bien plus important aux yeux du monde ou, du moins, aux yeux d'une partie du monde, que ne le laisserait prévoir la taille de sa population ou de son économie. La stature internationale de Rafic Hariri est une expression flagrante de cette particularité libanaise. Mais ce capital d'intérêt n'est pas inusable, il n'est pas nécessairement philanthropique. Il revient aux Libanais de comprendre les raisons de cet intérêt, d'en faire le meilleur usage et de donner aux vrais « amis du Liban » la preuve que leur intérêt et leur assistance sont justifiés et utiles.

La deuxième attitude est plus profondément ancrée et a mûri plus lentement que la première, elle découle de l'expérience des guerres et de l'application de l'accord de Taëf telle qu'elle a eu lieu jusqu'à ce jour. Elle se manifeste par une tendance apparente à l'assagissement et à la retenue au niveau de la politique intérieure. Mais elle conduit facilement à limiter l'ambition politique à gérer la dissolution inévitable de la société communautaire, en veillant à ce qu'elle se passe avec le moins de dégâts et de souffrances. Cela ne manque pas d'encourager la « taqiyya » (la dissimulation des opinions) en politique.

Cet assagissement était déjà à la base des accords de Taëf : aucune victoire n'était plus possible entre les projets politiques portés par les divers partis et milices de l'époque. Les développements des derniers mois en ont clairement fait la démonstration, que ce soit à travers les limites mises à la confrontation politique interne ou à travers les tentatives répétées de conciliation dont la dernière a abouti à la formation de l'actuel gouvernement ou enfin à travers le souci annoncé de traiter le problème du Hezbollah comme une question libanaise interne. Mais cet assagissement reste ambigu : s'il exprime un réel souci de la paix civile, il peut facilement glisser vers un abandon de l'engagement politique et une renonciation aux projets de changement pour cantonner l'action dans un communautarisme consensuel, conservateur et frileux. Il peut aussi encourager la recherche de solutions et d'arrangements individuels, plus ou moins occultes et plus ou moins honnêtes. Il n'aide pas à l'émergence d'une réelle structure d'Etat.

Cet assagissement affiché a aussi touché la sphère économique et a permis de débloquent certains débats stériles : jusqu'en 2001, toute discussion des choix économiques et financiers était impossible. Les premières années de la reconstruction, passées à la lumière de paris régionaux prometteurs, ont été marquées par une grande insouciance financière : l'endettement ne suscitait pas d'inquiétude et les allégeances politiques étaient (et restent pour une large part d'ailleurs) généreusement payées sur les deniers publics. Toute contestation était interdite et les sceptiques étaient accusés de s'opposer à la reconstruction et à la réconciliation. Ainsi les tentatives de « réforme financière » en 1998 et 1999 ont-elles été critiquées comme inutiles et contraires à la spécificité libanaise, les chances d'une sortie possible ont été gaspillées, la dette publique n'était pourtant « que » de 20 milliards USD (moins de la moitié de son niveau actuel) et le ratio dette sur PIB était encore à 120% (soit le niveau auquel les ajustements actuellement envisageables espèrent aboutir au bout d'une dizaine d'années d'efforts et de privations et avec des dons généreux de l'extérieur). Mais depuis 2001 les limites de cette attitude d'insouciance hautaine sont apparues au grand jour, suite notamment à la visite de James Wolfenson, patron de la Banque Mondiale, à Rafic Hariri au cours de laquelle, loin de prodiguer les félicitations attendues suite aux baisses des tarifs douaniers et des cotisations à la sécurité Sociale, décidées par son gouvernement, il avait annoncé que le bateau était percé et qu'il fallait se préparer à faire des sacrifices. Les actions qui étaient auparavant critiquées (TVA, imposition des revenus d'intérêt, etc.) se sont vues adopter successivement.

On doit espérer que cet assagissement pourra survivre aux récents changements politiques et aux élans qu'ils ont suscités chez certaines personnalités politiques qui veulent faire revivre les slogans du début des années 90 sans avoir rien appris de l'expérience passée, comme au renforcement des flux de capitaux et à l'explosion de la valeur des actions, suite au renchérissement du pétrole. Développer les tendances à la convergence aidera à inscrire l'agenda des réformes dans la continuité et offrira un socle commun au débat ce qui accroîtra significativement les chances de succès.

Ces deux attitudes référentielles peuvent être reconnues chez la plupart des Libanais car elles découlent de leurs expériences communes. Les mêmes personnes peuvent d'ailleurs les vivre alternativement. Face aux développements en cours, elles se conjuguent de manière différente :

Pour certains, les changements en cours sont exceptionnels mais peuvent être éphémères, ils offrent au Liban une opportunité qu'il faut s'empresse de saisir et de transformer en réalité durable. Certains, plus confiants ou plus naïfs, y voient simplement le juste retour à une réalité, ou plutôt le juste retour d'une vérité, qui a toujours été là mais qui était occultée par une tyrannie accidentelle ; le changement est donc une renaissance et serait déjà réalisé en puissance ou se réaliserait nécessairement.

Pour d'autres, au contraire, les changements en cours sont source d'inquiétude, il faut s'en prémunir, en resserrant les rangs, en s'assurant des appuis, en réduisant les mises, etc. ; certains, plus craintifs ou plus cyniques, y voient une fatalité, un acte supplémentaire dans la longue suite des déboires libanais, destiné à achever l'effritement de l'Etat et de la société le long des fractures confessionnelles, l'exemple de l'Irak aidant.

Leurs effets les plus perniciose de ces attitudes risquent d'apparaître suite à la déformation ou la mauvaise lecture des signaux externes et de la conjoncture internationale. Il est donc extrêmement important de veiller à la clarté des messages extérieurs qui peuvent être envoyés aux Libanais mais aussi de veiller à leur large diffusion afin de limiter l'espace laissé aux manipulations réciproques.

Les élections législatives ont fourni une illustration frappante du mélange des deux attitudes : l'attachement défensif le plus strict aux communautés confessionnelles d'une part et l'opportunisme offensif le plus débridé dans les alliances d'autre part. Le succès exceptionnel de ces deux tactiques au niveau des acteurs s'est traduit par une configuration politique bloquée au niveau national.

Quelle place au changement économique ?

La question du changement économique n'a pas été posée par les Libanais mais par les Occidentaux. Cela ne veut pas dire que le thème des « réformes » économiques ait été absent du débat politique au Liban, bien au contraire ; mais cela doit être entendu au sens que la dimension économique est restée absente des processus de changement politiques.

Le thème politique des « réformes économiques » a son histoire propre. Il a commencé sa carrière dans la polémique qui a opposé, en préparation des élections de 2000, Rafic Hariri et ses partisans au Gouvernement de Salim Hoss qui tirait argument du programme de réforme des finances publiques préparé au début de 1999. Il est réapparu entre la fin de 2001 et jusqu'à la Conférence de Paris 2 : Jacques Chirac avait parlé, à Beyrouth, de la « restructuration financière de l'économie ». Avec la détérioration du climat politique intérieur, c'est le thème du « blocage des réformes », plus que celui des « réformes » qui

constituera un pilier majeur du discours politique, les partisans du Premier Ministre Hariri accusant leurs détracteurs autour du Président Lahoud d'entraver « la réalisation des engagements pris lors de la Conférence », sans trop préciser ce que comprenaient ces engagements. Cette phase culminera avec la publication par le ministre des Finances, Fouad Sanioura, en octobre 2004, juste à la veille de quitter ses fonctions, d'une proposition de « budget de réformes » pour 2005 qui tient plus du testament ou du défi politiques que d'une proposition effective de budget : les articles de loi de finance (valable pour une année seulement) égrenaient des changements structurels permanents n'ayant souvent aucun impact budgétaire avant plusieurs années et allant du statut des fonctionnaires, au régime de l'enseignement, à la dissolution d'entités publiques, etc. et ne consacraient à chacun de ces vastes sujets que quelques lignes de principe. Le projet n'avait d'ailleurs pas été discuté en Conseil des Ministres durant les délais ni, bien entendu, soumis au Parlement.

Ce n'est qu'en février 2005 qu'un nouveau texte de budget sera présenté par le gouvernement suivant, présidé par Omar Karamé, à la veille de l'attentat contre Rafic Hariri et il n'aura pas l'occasion d'être discuté. Ce projet introduisait pourtant plusieurs amendements importants à la procédure budgétaire : le CDR a été intégré dans le budget, la part des impôts revenant aux municipalités à travers la Caisse Municipale Autonome a été inscrite dans les dépenses du budget (autorisant les Municipalités à établir leurs propres budgets), les subsides du Trésor à « l'Electricité du Liban » et le coût des consommations d'électricité par les administrations et les établissements publics ont été inscrits au budget, certaines fictions comptables douteuses, telles que la « Régie des Tabacs », ont été tirées au clair remettant à leur place les revenus d'impôt... Mais en fait l'année entière passera entièrement sur la base des douzièmes provisoires. Le nouveau gouvernement n'a envoyé le budget de 2005 au Parlement qu'en novembre (sans aucun des amendements mentionnés d'ailleurs) et le budget pour 2005 ne sera approuvé qu'en 2006 ! son seul intérêt étant d'ailleurs d'autoriser l'émission d'eurobonds. Le budget de 2006 n'a pas non plus été envoyé dans les délais et n'a même pas encore été soumis au Conseil des Ministres...

Dans les faits, au lendemain de l'attentat, c'est la crainte sur le cours de la Livre qui a focalisé l'attention : en un mois et demi, de mi février à fin mars, dans un climat de terreur et de tension, l'équivalent en Livres de six milliards de dollars ont été convertis, soit près de 35% des dépôts bancaires en Livres, mais moins de deux milliards de dollars de dépôts ont été retirés du pays, soit près de 3,5% des dépôts totaux. Le cours des eurobonds libanais n'a pas bougé du fait de l'absence de transactions... Une fois le processus de sortie des Syriens amorcé, la tendance s'est inversée, les rachats de Livres ont repris, la balance des paiements est devenue excédentaire et les besoins de financement de l'Etat ont été assurés sans aucune difficulté, tant en Livres qu'en devises.

Le programme d'action esquissé suite à l'invitation américaine de mai 2005 prévoyait des réunions avec les responsables libanais courant juillet et août et la tenue d'une conférence en septembre. Cet agenda n'a pas pu être respecté. La première réunion à Washington ne s'est tenue qu'en octobre et la date de la réunion à Beyrouth a été reportée à plusieurs reprises. Les Occidentaux ont semblé plus pressés que les Libanais, du moins jusqu'à ce jour.

Force est de reconnaître que, sur le plan populaire comme au niveau des responsables, aucun signe d'un intérêt pressant pour un changement des politiques économiques n'est apparu, une fois la tempête monétaire retombée. Le souci économique ne dépasse pas la nécessité, pour quelques spécialistes, de gérer les effets sur la conjoncture de deux évolutions : l'essoufflement des effets de Paris 2 et les développements survenus sur les marchés des intérêts et du pétrole.

En effet, bien avant l'assassinat de Rafic Hariri, les effets de la Conférence de Paris 2 montraient des signes réels, bien que souvent discrets, d'essoufflement : les intérêts effectifs sur la dette publique remontaient inexorablement, masqués par l'intermédiation coûteuse de la Banque Centrale ; les anticipations exagérément optimistes, sur le produit des privatisations rendaient leur réalisation quasi-impossible et l'amélioration des soldes publics primaires dépendait en grande partie de l'accumulation des arriérés. La Banque Mondiale insistait dès mars 2004 sur la nécessité de la tenue d'une conférence qui arrêterait un agenda de réformes économiques structurelles, la qualifiant de « Beyrouth 1 » par opposition aux propos qui commençaient à circuler autour d'un « Paris 3 » qui, à l'image de « Paris 2 », fournirait au Liban des financements extérieurs sans plan d'action national arrêté et permettrait d'entretenir le modèle en place.

Indépendamment des développements politiques et économiques internes, des changements importants ont entre-temps affecté les conditions économiques générales : les taux internationaux sur le dollar ont repris une tendance haussière (le Libor est passé de 1,2% en avril 2004 à près de 4% aujourd'hui), augurant d'une remontée des taux libanais ; les prix du pétrole ont aussi connu une hausse importante, entraînant une aggravation du déficit extérieur, une baisse des recettes du Trésor (du fait du plafonnement du prix des carburants) et une augmentation des dépenses publiques (pour couvrir le surplus de pertes subies par l'Electricité du Liban). L'augmentation du prix du pétrole provoque un enrichissement considérable dans les pays du Golfe qui se traduit par une flambée des indices boursiers et des prix fonciers sur place mais aussi par une augmentation, déjà sensible, des afflux de capitaux vers le Liban, que ce soit pour les achats fonciers (le titre de Solidere a pratiquement triplé malgré les tensions politiques et la stagnation économique) ou pour les placements bancaires... Un changement d'une telle ampleur dans les conditions extérieures, les conditions aux limites du système en place, devrait naturellement induire des ajustements dans les politiques économiques.

Mais les deux nécessités évoquées : celle d'assurer l'entretien du modèle en renouvelant le sursis accordé par la Conférence de Paris 2 et celle de son adaptation à l'évolution des conditions externes (taux d'intérêt et prix du pétrole), ne constituent pas vraiment un « changement » significatif de politique économique, du moins un changement comparable, par sa nature et son ampleur, au changement politique en cours.

Le sujet du changement économique apparaît, dans les faits, comme superflu. Son absence des débats politiques le prouve assez. Il est vrai qu'entre l'aventurisme, assuré de ses appuis, qui écrit l'histoire, et l'assagissement, conservateur et volontiers fataliste, le discours de la réforme économique tombe entre deux chaises, pas assez exaltant pour le premier et trop risqué pour le second. Il n'intéresse ni les politiciens ni le public parce qu'il n'a pas sa place dans l'univers du comportement et du discours politiques.

Pourtant dans le vacarme des affrontements et des violences politiques, physiques et symboliques à la fois, et devant le constat de l'impuissance de la société libanaise, prise dans son ensemble, à travers ses structures politiques institutionnelles, à agir sur des réalités internes et externes tenaces, on pourrait croire que les questions sociales et économiques, loin d'être superflues, pourraient donner à la société une meilleure prise sur la réalité matérielle et une meilleure compréhension des relations à cette réalité et pourraient ainsi constituer une voie vers la reconnaissance de la légitimité et de l'utilité de la structure d'Etat.

DISCOURS ET CONSTATS

Quels intérêts au changement économique ?

De façon pragmatique, pour les Libanais, les préoccupations économiques se focalisent sur la stabilité du taux de change. Cette attitude est en réalité assez étrange et on ne peut la comprendre sans prendre en compte les efforts qui ont été mis en oeuvre pour les amener à cette vision des choses car l'économie libanaise reste extensivement dollarisée depuis près de vingt ans, en termes de définition des prix, de calcul des coûts, d'estimation des valeurs ou encore dans le crédit ou les moyens d'échange. Pour les observateurs internationaux, par contre, conformément aux schémas mentaux dominants, c'est la dette publique qui constitue le centre des préoccupations ; il est vrai qu'elle atteint des niveaux absolument inusités.

Les deux points de vue, si différents en apparence, produisent pourtant un effet commun : la question économique semble se résoudre à faire durer une situation monétaire ou financière hors norme. Cet exercice de prolongation, mené avec art (et observé avec fascination par les Libanais), a tenu lieu de politique économique.

La dualité des perspectives, intérieure et extérieure, a conduit à une situation paradoxale. Sur le marché local, la prospérité du secteur financier symbolise la réussite sociale privée et les Libanais, malgré la dureté des années de la guerre, n'ont pas le souvenir d'une défaillance bancaire qui ait abouti à des pertes pour les déposants. Cette prospérité se trouve déconnectée de l'accumulation inouïe de la dette et des déficits publics, perçue, elle, comme la conséquence naturelle de l'incompétence et de la corruption des pouvoirs publics. Plus précisément, cette accumulation, loin de menacer la puissance du secteur financier, est conjurée grâce à lui. Par contre, la stabilité monétaire est directement associée à la prospérité du secteur financier, il en est le garant et il en tire, légitimement, profit en retour.

Dès lors et sur un tout autre registre, les mesures d'austérité, adoptées par l'Etat en fonction de considérations internationales compliquées et censées remédier aux déficits et à la dette - ou du moins freiner la mécanique de leur développement - sont tenues responsables des problèmes économiques quotidiens qui affectent la population. Les déficits et les mesures d'austérité apparaissent comme deux maux distincts, tous deux dus à des pouvoirs publics déconsidérés, voire malveillants. La stabilité monétaire, par contre, est un bienfait garanti par le secteur financier.

Cette perception est bien ancrée, elle a été reconnue par les autorités monétaires libanaises qui l'ont systématiquement entretenue car elles y ont trouvé les ressorts d'une gestion financière autonome. Elles ont veillé à critiquer les pouvoirs publics, marquant leurs distances vis-à-vis d'elles, et se sont solidarisées avec le secteur financier, ne tarissant pas d'éloges réciproques, de sorte à entretenir la dichotomie présente dans l'esprit des gens.

Dans cette configuration, les autorités monétaires libanaises n'avaient rien à demander aux institutions financières internationales - sauf quelques satisfecit dans des moments particulièrement difficiles - car elles étaient devenues capables de contrôler leur marché sans avoir besoin de faire appel à leur appui financier et à condition d'éviter leur immixtion dans leur mode de gestion propre.

En retour, ces dernières ne pouvaient rien offrir d'utile aux yeux des autorités monétaires libanaises : les besoins de financement de l'Etat et du secteur privé étaient assurés par la dynamique du secteur financier et l'insistance de ces organisations à rediscuter les modalités de fonctionnement du système était traduite sur le terrain de la politique monétaire, ce qui les mettait directement en position d'accusés de vouloir rompre la stabilité du cours de change et de susciter une crise qui sinon n'aurait pas lieu. De plus, les engagements nécessaires pour faire face au « cas » libanais dépassaient de très loin ce que ces institutions pouvaient envisager de prêter au Liban.

Boucs émissaires potentiels, porteuses d'une aide non sollicitée et embarrassées quant aux résultats et aux moyens si elles devaient intervenir, les institutions financières internationales ont été progressivement amenées à adopter une attitude de distanciation.

Ainsi, à partir de deux positions différentes, voire opposées, la Banque du Liban (BdL) et le FMI se rejoignent dans les faits pour laisser filer le jeu monétaire et financier. L'ampleur de la dette publique libanaise n'a d'égale que la taille absolument exceptionnelle du secteur financier : le bilan consolidé des banques représente 350% du PIB, les dépôts bancaires 270% et les placements domestiques représentent plus de 260%.

Mais pendant que cet exercice formel se prolonge, l'économie réelle continue de pâtir en silence : la croissance, une fois la correction d'après guerre passée et les chocs externes dues à l'économie pétrolière mis de côté, reste bloquée, le chômage et l'émigration se développent et l'endettement des ménages et des entreprises s'alourdit, les services publics accusent des déficiences graves, les systèmes de couverture sociale sont tous les jours exposés à des risques de cessation accrus et la BdL, piégée à son propre jeu, alourdit sans vergogne les dettes latentes et n'hésitant pas à plomber le Trésor en accumulant les pertes dans les placards ou en affectant la création monétaire - qui est une source de revenus pour l'Etat - à acheter la connivence intéressée des banques commerciales (celles du moins qui n'ont pas refusé de se prêter à cet exercice en se retirant ou en réduisant leur bilan) ou encore à couvrir les pertes que les dirigeants indécents ou les clients peu recommandables ont accumulées dans certaines d'entre elles. En conséquence, le recours aux expédients et aux palliatifs n'a cessé de se développer, le rôle et la place de l'Etat sont mis en doute, les marges d'action et de réforme sont restreintes et l'avenir est de plus en plus lourdement hypothéqué.

Ce n'est pas du changement d'un mode de gestion financière et économique que le Liban a besoin mais d'un changement de modèle socio-économique et d'un changement d'acteurs. Car le modèle qui a prévalu jusqu'à ce jour est en bout de course ; c'est d'ailleurs encore celui de la guerre.

De même que les Libanais ont vécu la politique dans la crainte d'une reprise de la violence et d'un retour à la guerre, ils ont vécu l'économie dans la crainte d'un « effondrement » et d'un retour aux privations. Pour conjurer ces deux catégories de craintes qui sont souvent associées et que le système en place ne cesse de rappeler et de réactiver, ils ont dû accepter des compromissions graves qui auraient été sinon inadmissibles.

Cette résignation craintive a promu le « gain de temps » au rang de valeur suprême. Les espoirs ayant été maintes fois déçus et les alternatives paraissant sombres et indépendantes de toute action au niveau local, le changement devenait une menace. C'est dans cet état d'esprit qu'il faut rechercher l'explication de la résilience inhabituelle dont la société libanaise a fait preuve face à la crise latente de la dette comme, auparavant, à la guerre et, jusqu'à hier, à l'oppression politique.

La similitude entre le registre économique et le registre politique est facile à relever. Le conservatisme craintif et l'habileté opportuniste sont à l'œuvre ici et là.

Il est temps de conjurer ces craintes et d'asseoir les bases d'une vie politique et économique confiante.

- Il n'est pas admissible que l'excès d'atouts en hommes et en capitaux du Liban se transforme en handicaps économiques et que ses ressources vives soient consommées dans l'émigration et dans les gouffres financiers.
- Il n'est pas admissible que les particularités historiques du Liban (ouverture à l'extérieur, achèvement de la transition démographique, urbanisation, pluralisme politique, libéralisation du statut des femmes, etc) servent à le stigmatiser au lieu d'enrichir l'histoire de la région.
- Il n'est pas admissible que l'Etat continue à déperir au Liban au profit de structures de pouvoir subétabliques, que les Libanais se dépolitisent et se déchargent de leurs responsabilités sur des forces externes par crainte d'eux-mêmes.

Des caractéristiques frappantes et des influences fortes

L'économie libanaise surprend l'observateur par un ensemble de caractéristiques frappantes :

- Une résilience exceptionnelle à l'accumulation de la dette qui n'est pas sans rappeler celle dont la société libanaise avait fait preuve face à la persistance de la guerre.
- Une quasi-absence de croissance malgré des dotations très favorables en capital et en travail ; les niveaux de consommation sont cependant maintenus par l'attraction des capitaux qui comblent un déficit exceptionnellement élevé de la balance des opérations courantes (entre 20 et 30% du PIB).
- Une déperdition des facteurs : l'émigration atteint des niveaux supérieurs à ceux de la période de la guerre et les afflux de capitaux, proches de 25% du PIB et majoritairement inscrits au passif des banques, sont utilisés à financer la consommation publique et privée et n'ont donc plus de contrepartie économique.
- Une précarité et un déficit de légitimité de l'Etat, de ses appareils et de ses services, généralement accaparés par des groupes communautaires ou partisans, ce qui encourage les appels à la liquidation des fonctions sociales de l'Etat.
- Des niveaux de consommation très élevés au sein d'un milieu privilégié et une inégalité exceptionnelle de la richesse et du revenu qui menace la stabilité sociale et ouvre la porte à des forces politiques diverses qui monnayent leurs services par des allégeances communautaires ou partisans.

Ces particularités ne découlent pas d'une spécificité quelconque qui mettrait le Liban hors des normes de l'économie. Elles sont globalement commandées par deux puissants facteurs externes régionaux qui permettent de les expliquer :

- Le Liban exerce une attraction exceptionnelle sur un sous marché particulier de capitaux (ceux de la diaspora et des riches ressortissants du Golfe)
- Le travail connaît dans la région et, plus spécialement au Liban, une mobilité exceptionnelle : à l'entrée, pour les travailleurs étrangers non qualifiés et peu payés et, à la sortie, pour toutes les catégories de Libanais.

Les effets de ces facteurs, plutôt que de se voir atténués par des politiques internes d'ajustement, ont été renforcés par des politiques accommodantes voire amplificatrices :

- Une politique monétaire, basée sur la dollarisation et l'ancrage de la devise nationale au dollar, visant à activer la pompe à capitaux vers le Liban.
- Une politique de dépenses publiques généreuse, basée sur des mécanismes de redistribution puissants, gaspilleurs et politisés, visant à acheter les allégeances politiques et à encercler les réclamations sociales.

Le jeu combiné des facteurs externes et des politiques internes a induit quatre vagues successives dont la superposition permet de périodiser les évolutions économiques constatées depuis le début des années 90 bien mieux que la simple mise en séquence de phases consécutives qui se définissent en fonction des changements dans les équipes politiques au pouvoir, l'économie étant prospère aux yeux d'un parti quand il est au pouvoir et en récession quand il en est écarté:

- 1990-1996 : le réajustement mécanique d'après guerre se traduit par un rattrapage rapide des prix et de l'activité ;
- 1993-1998 : les projets de reconstruction et l'activation des afflux des capitaux induisent une forte inflation et une croissance réduite ;

- 1997-2004 : le recours massif au financement de la dette et des réserves par l'emprunt en devises auprès des banques et la hausse des prélèvements obligatoires assurent un sursis interne au système mais se traduisent par une tendance déflationniste et une situation de marasme ;
- 2003-2005 : les financements extérieurs dus à la Conférence de Paris 2 et une conjoncture régionale particulièrement favorable provoquent un regain d'activité dans un nombre limité de secteurs, fournissant un sursis externe au système.

La question paradoxale de la dette publique

Dans cette perspective, la dette publique apparaît comme la manifestation la plus visible d'un problème structurel et non comme la cause principale et accidentelle du problème économique au Liban. S'il est possible qu'elle s'impose, de temps en temps, à la première place dans l'ordre de l'urgence, elle n'en occupe pas moins une place seconde dans l'ordre de la causalité.

La dette publique libanaise est d'abord absolument exceptionnelle par son ampleur ; en incluant les dettes des établissements publics structurellement déficitaires (l'Electricité du Liban notamment), les arriérés dus au secteur privé (qui ont nature d'emprunt forcé) et le déficit de la Banque Centrale hors besoins normatifs –et légaux- de couverture de la masse monétaire émise en monnaie nationale (déficit qui devrait sinon se répercuter en pertes pour les banques), elle avoisine 45 milliards de dollars US, soit près de 220% du PIB, sur base des estimations les plus optimistes du PIB.

Pourtant, ses caractéristiques et ses effets sont ambigus :

- Au niveau des risques, la dette publique libanaise est d'abord une dette presque entièrement interne et presque entièrement bancaire (directement ou à travers la BdL). L'effet d'un choc ou d'une crise sera donc quasi-nul sur l'extérieur mais peut être dévastateur pour le système bancaire et pour l'épargne domestiques. Pourtant le marché des dépôts, qui est le principal marché non administré des capitaux, manifeste une insensibilité quasi-absolue à l'évolution du risque souverain de plus en plus lourdement porté par les banques libanaises. Les marges entre les taux créditeurs pondérés (entre LBP et devises) des dépôts bancaires et les taux internationaux ne montrent aucune tendance de variation sur 12 ans en moyennes annuelles, autour d'une moyenne de 4% avec un écart-type de près de 1% ; les marges des taux débiteurs ne s'élèvent que de manière insensible autour d'une moyenne de 7% avec un écart-type de près de 1%. Cela n'exclut évidemment pas des variations conjoncturelles plus importantes sur des périodes d'observation plus courtes. L'adaptation au risque passe donc quasi exclusivement par la variation des parts respectives des Livres et des devises dans les dépôts, confirmant l'efficacité hypnotique de « l'illusion de change ». Pour reprendre la métaphore éloquentes du Premier Ministre Hariri, on peut dire que la fixation des Libanais sur le choix entre les bonbons bleus et jaunes est telle qu'ils ignorent la stabilité de la table sur laquelle repose la bonbonnière et la solidité de l'édifice qui soutient la table.
- Au niveau conjoncturel, les prix et l'activité semblent peu affectés par le niveau de la dette alors qu'ils sont très sensibles à l'ampleur des flux financiers : le solde primaire, les financements privés et les entrées de capitaux. Cette réactivité « keynésienne » peut aisément être constatée si l'on compare les indicateurs d'activité des périodes avant et après 1997 ou encore si l'on observe les réactions à la politique de relance par le déficit à la fin de 2000 et au début de 2001 ou enfin si l'on constate les effets de l'accélération de l'afflux des capitaux en 2004, suite à la hausse des prix du brut.
- Au niveau économique, le phénomène d'éviction des financements des activités privées par celui de la dette publique, habituellement présenté comme la principale conséquence négative d'un endettement public excessif financé intérieurement, n'apparaît que tardivement et semble plus dépendre en réalité de la saturation du crédit au secteur privé que de l'accaparement des ressources financières par l'Etat. D'après les estimations disponibles, la charge moyenne d'intérêts sur les entreprises dans plusieurs branches ne serait pas inférieure à 70% de leur EBITDA après imputation de la rémunération « naturelle » des entrepreneurs individuels et le ratio dette /EBITDA serait couramment supérieur à 8, ce qui excède largement les normes usuelles, soulignant la sous-capitalisation et le surendettement des entreprises. Les taux d'intérêt réels sont longtemps restés négatifs, ils ne se retournent qu'avec le resserrement fiscal en 1998. Le volume des crédits n'a pratiquement plus augmenté, même en termes nominaux, depuis 1999 et ce malgré les mécanismes de subvention d'intérêts mis en place durant les dernières années et malgré l'augmentation des liquidités bancaires dont le coût marginal est particulièrement élevé.

La dette publique libanaise, malgré son ampleur exceptionnelle ne provoque donc pas les effets négatifs normalement attendus. Qui plus est, du fait de sa nature bancaire, son accumulation est perçue non pas comme une hypothèque sur les patrimoines mais comme une augmentation de richesse car le gonflement de la dette à l'actif des banques se traduit symétriquement par un gonflement des dépôts à leur passif alors que les deux évolutions semblent indépendantes.

Ce paradoxe au niveau des stocks n'est en fait que le reflet du paradoxe qui consiste, au niveau des flux, en ce que le financement par l'extérieur des déficits, public et privé (et l'accroissement de la dette), se substitue régulièrement au manque de production pour alimenter l'excès des emplois domestiques (consommation et investissement).

Le principal effet de la dette publique finit donc par être d'accroître l'inégalité, de laisser dépérir les services et les équipements publics, de restreindre la marge d'action de l'Etat et d'affaiblir sa légitimité. Or ces développements négatifs se trouvent attribués aux politiques d'austérité que l'Etat est amené à adopter pour faire face à la dette en la servant scrupuleusement. Il n'est plus facile de distinguer le remède du mal.

ANALYSE DU MODELE SOCIO-ECONOMIQUE LIBANAIS

Les caractéristiques essentielles du modèle

Le Liban présente, avec des modalités particulières, un cas accentué de ce que les économistes appellent le « mal hollandais ». Cette dénomination est inspirée des développements survenus dans les Pays-Bas suite à l'exportation du gaz de Groningue dans les années 60. Elle recouvre les situations où des entrées massives de capitaux, généralement dues à l'exportation en grande abondance de matières premières (mais pas seulement), aboutissent, paradoxalement, à détériorer, de manière sensible et durable, la situation des secteurs producteurs de biens internationalement échangeables.

Les estimations officielles des comptes nationaux pour 1997 (année de référence des comptes nationaux) montrent un déficit des opérations courantes de 4,8 milliards USD, soit près de 30% du PIB, ce qui constitue une situation absolument aberrante; ce déficit provient pratiquement pour moitié du déficit public et pour l'autre moitié du déficit privé (épargne – investissements). Symétriquement, les comptes font apparaître un afflux de capitaux et de transferts dont le montant n'est pas loin d'équivaloir à celui du déficit courant. Année après année, ces deux phénomènes, aussi inhabituel l'un que l'autre, se succèdent. La balance des paiements se trouve, bon an mal an, équilibrée. Son observation ne présente pas grand intérêt.

De deux choses l'une : ou bien on accorde foi à un hasard bienveillant ou à une sollicitude surnaturelle qui viendraient faire en sorte que l'afflux de capitaux corresponde régulièrement au déficit des opérations courantes ou bien on reconnaît une causalité inverse qui fait que le déficit des opérations courantes s'ajuste bon an mal an à l'afflux de capitaux.

Le mécanisme est le suivant : les capitaux viennent gonfler le passif des banques qui les réemploient domestiquement sous forme de prêts à l'Etat et au secteur privé. A travers des canaux divers, ce flux de prêts finit par alimenter les flux de consommation et, dans une bien moindre mesure, d'investissement. Ce mécanisme suppose évidemment la réalisation de trois conditions : que le flux se perpétue, que les banques aient intérêt à placer domestiquement la quasi-intégralité des capitaux attirés et que les emprunteurs ne soient pas empêchés d'utiliser les fonds pour financer la consommation. La réalisation de ces trois conditions constitue le cœur de la gestion du modèle.

Il s'ensuit que la demande domestique se trouve dopée par l'afflux de capitaux et qu'elle dépasse de très loin la production domestique. Cet « excès » de demande touche aussi bien les biens et services échangeables (qui sont susceptibles d'être importés et exportés) que les biens et services non-échangeables, y compris les marges commerciales. Le Liban étant un « petit pays », l'excès de demande sur les biens et services échangeables n'a aucune influence sur leurs prix internationaux et se traduit pleinement par l'augmentation des importations. Il n'en va pas de même pour les biens et services non-échangeables. On assiste là à une augmentation de leurs prix qui est d'autant plus importante que leur production est peu élastique et cela malgré la tendance des ressources disponibles, travail et capitaux, à s'orienter vers leur production. Cela entraîne plusieurs conséquences qu'il est facile de constater en pratique :

- Les ressources domestiques (travail et capitaux) sont massivement réallouées à la production des biens et services non-échangeables (commerces, services d'éducation et de santé, construction, restaurants et services personnels, 'intermédiation financière, etc.). En revanche, les possibilités d'emploi dans les secteurs producteurs de biens et services échangeables sont réduites (sauf subventions coûteuses pour les contribuables).
- L'élévation du prix des biens et services non-échangeables conduit à l'augmentation des coûts des facteurs internes (notamment le travail) sans augmentation équivalente de leur productivité. Le pouvoir d'achat des résidents est amoindri. Cela favorise l'entrée des travailleurs non résidents sur le marché libanais et réduit la compétitivité des produits échangeables libanais tant à l'export que sur le marché domestique (sauf mesures protectionnistes coûteuses pour les consommateurs qui aggravent le déséquilibre des prix et des coûts).

Ce genre de développements s'observe en général dans les pays qui connaissent une croissance rapide de leurs exportations de matières premières, dans des proportions importantes par rapport à la taille de leur économie. Les exemples les plus classiques se trouvent dans les petits états pétroliers. Le risque pour ces pays exportateurs reste cependant limité au fait que les distorsions induites sur leur économie par ces exportations tendent à se rigidifier et à devenir permanentes et les exposent donc à des problèmes graves le jour où les ressources exportables viendraient à s'épuiser.

Le cas libanais présente à cet égard deux particularités qui doivent être relevées :

- L'afflux de capitaux ne tient pas à l'exportation de ressources non renouvelables mais à la persistance d'un flux suffisant d'émigrants Libanais pour qu'un nombre suffisant d'entre eux réussissent à accumuler des capitaux susceptibles d'être transférés au Liban.
- Si, dans le cas des pays pétroliers, les ressources peuvent s'épuiser un jour, personne ne viendra alors les réclamer. Dans le cas Libanais, les capitaux attirés s'accumulent sous forme de dépôts et de créances financières dont les détenteurs restent prêts à les réclamer, avec les intérêts, à tout moment.

Les effets sur l'économie : prix, activité et revenus

Ce modèle a produit des effets majeurs et durables sur l'économie :

- Les agrégats financiers domestiques enflent régulièrement, sans borne absolue ni relative, induisant, même à taux constant, une charge d'intérêts (en majeure partie reconduits) disproportionnée par rapport à l'économie et des moins-values importantes (mais latentes) dans les actifs.
- Les prix des biens et services non-échangeables et ceux des facteurs domestiques sont poussés à la hausse. Malgré la stabilisation du cours de la Livre libanaise, voire son amélioration, les prix domestiques à la consommation ont augmenté de 80% entre 1993 et 1998 et ont plus que doublé sur la période 1993-2004. L'indice des prix libanais se situait en 2003 à 83% des prix des USA contre 54% pour la moyenne des pays de la catégorie moyenne supérieure des revenus par tête. La correction depuis 2003, suite au resserrement fiscal, est masquée par la hausse de l'imposition indirecte.
- L'allocation des facteurs produit un surinvestissement (capitaux et travail) dans la production des biens et services non-échangeables et un sous-investissement ailleurs ou, sinon, une pénalisation des investissements qui y sont quand même consentis, par obstination ou suite à de mauvais calculs.
- Ce surinvestissement dans les biens et services non-échangeables se conjugue avec le recours massif à une main d'œuvre non résidente bon marché pour faire baisser la productivité de l'économie. Les protections douanières privilégient de plus les productions à faible valeur ajoutée
- Les activités tendent à se concentrer sur les phases finales de transformation des produits pour incorporer le maximum de composants non-échangeables, les échanges inter-entreprises restent réduits au strict minimum, ce qui réduit les effets d'entraînement de la demande et freine la diffusion sectorielle et spatiale de l'activité. Les emplois, en dehors du secteur public, tendent à se concentrer dans les zones de résidence des catégories les plus fortunées, au plus près de la demande, exacerbant les disparités régionales. Il s'ensuit une accentuation des pressions sur l'embauche publique et un renforcement de la concurrence spatiale pour la réalisation d'équipements publics à l'utilité incertaine sinon pour ce qu'ils génèrent comme emplois.
- Les entreprises restent de petite taille, à caractère familial et sont largement surendettées. Les revenus sont précaires et la part du salariat reste faible, surtout hors secteur public. Les salariés permanents ne représentent que 46% des actifs résidents et nettement moins du total des actifs (en incluant les travailleurs temporaires surtout Syriens), soit autour de 40%. Les salaires, y inclus les charges sociales, ne représentent que 23% du PIB et, si l'on retient cet indicateur, 19% du RNBD. Un tiers de ces revenus provient du secteur public. L'étroitesse du travail salarié et sa faible rémunération réelle conduisent, en particulier, à maintenir le travail féminin confiné dans un petit nombre de professions et, malgré des niveaux d'éducation équivalents à ceux des hommes et un environnement social favorable, la participation globale des femmes libanaises à l'activité est très faible et ne dépasse pas les niveaux d'il y a trente ans.

Les effets sur la société : redistribution, gaspillage et corruption

Le modèle libanais ne peut fonctionner, il ne peut même pas avoir émergé, sans des mécanismes de redistribution puissants et efficaces. Car sinon le gros des capitaux attirés resteraient concentrés aux mains d'un petit nombre et seule se transformerait en un supplément de revenu disponible pour financer la consommation et l'importation la part que dépenseraient les détenteurs des capitaux et les bénéficiaires des transferts eux-mêmes, en fonction de leurs désirs ; mais cela ne pourra représenter qu'une part très limitée des fonds entrants. Les agrégats bancaires domestiques n'auraient aucune raison de croître de manière systématique.

Du fait que l'économie privée est incapable d'assurer des revenus suffisants à un nombre suffisant de Libanais, de toute catégorie, de toute communauté et de toute région, il incombe à l'Etat d'assurer une double fonction de redistribution : il doit d'abord payer des montants considérables d'intérêts sur la dette publique pour assurer le fonctionnement du mécanisme financier, les intérêts étant une forme de redistribution ; il doit ensuite injecter des montants considérables de subventions pour assurer les besoins vitaux de larges couches de la population qui pâtissent des effets négatifs du modèle au niveau de leur travail, de leur revenu et du coût de leur vie.

Ces mécanismes de redistribution sont donc, d'une part, le complément nécessaire du mécanisme financier car ils acheminent une partie déterminante des capitaux attirés vers un très grand nombre de résidents pour répondre à leurs besoins et financer leurs déficits financiers ; ils sont d'autre part la condition de la sécurité du mécanisme financier car ils assurent la base de la protection de la sérénité politique et sociale dans le pays, face à un modèle qui génère des inégalités marquées dans les revenus et dans les conditions de vie sans susciter les liens sociales et économiques qui naissent dans les relations de travail. En réalité, les deux aspects, économique et politique, des mécanismes de redistribution sont imbriqués en permanence ; cette imbrication marque la vie politique et sociale toute entière de son empreinte.

Il n'est donc pas étonnant que le modèle libanais consacre aux subventions et à la redistribution des sommes abondantes :

- Certaines sont déclarées et visent des objectifs généraux, c'est le cas des services publics à caractère social tels que l'enseignement ou l'hospitalisation aux frais du Ministère de la Santé ; d'autres visent des objectifs spécifiés : les cotisations de sécurité sociale versées pour le compte des chauffeurs, la subvention aux cultivateurs de tabac qui ont la chance de bénéficier d'une autorisation de culture, les indemnités de scolarisation des enfants des fonctionnaires, qui sont un complément salarial, ou encore les exemptions d'impôts ou les privilèges réglementaires accordées à telle ou telle autre société.
- D'autres sont déclarées mais leurs bénéficiaires ne sont pas définis, c'est le cas des transferts aux dizaines voire aux centaines d'organisations « caritatives » ;

- D'autres sont légales mais implicites car la subvention n'apparaît pas en tant que telle mais transparait à travers la hausse des coûts opérationnels, c'est notamment le cas des embauches, non justifiées par des besoins de production, dans la fonction et dans les établissements publics et qui relèvent d'un chômage déguisé
- D'autres encore sont illégales mais largement tolérées par l'usage, comme le vol du courant électrique ou la destruction des jauges d'eau potable,
- D'autres sont légales mais illégitimes comme les indemnisations payées aux occupants illégaux des biens publics et privés, certains n'occupant les locaux que dans le but d'obtenir l'indemnisation,
- D'autres enfin tombent clairement sous les appellations de vol et de pillage, que ce soit à l'occasion de contrats ou d'adjudications publics ou par l'occupation et l'exploitation du domaine public ou par l'exploitation des fonctions officielles pour l'obtention d'avantages divers.

Il n'est pas étonnant que l'on parle beaucoup au Liban de gaspillage, de corruption et de vols. Il faut se demander : Où se situe le gaspillage par rapport au vol ? et qu'entend-on au juste par gaspillage ?

Du point de vue de la nature de l'acte, il y a un vol quand il y a appropriation de biens ou d'avantages, de manière illégitime, sans que leur propriétaire ou leur ayant droit ne connaisse le malfaiteur. Il y a un gaspillage dans deux cas : quand l'ayant droit, conscient du tort subi et connaissant l'identité des auteurs de l'acte et de ses bénéficiaires, tolère quand même le tort qui lui est fait parce qu'il sait qu'il ne pourrait pas pratiquement faire valoir ses droits contre lui, on peut alors parler de gaspillage social ou politique qui ressemble dans les faits à un prélèvement; il y a encore un gaspillage quand l'ayant droit ignore le tort qui lui est fait ou bien en sous-estime gravement l'ampleur, il s'agit alors d'un gaspillage économique. Ces deux formes de gaspillage doivent être proprement distinguées.

Du point de vue des avantages tirés de l'acte, les bénéficiaires de tout acte de gaspillage politique ou social relèvent de deux catégories : ceux qui en tirent un avantage matériel et ceux qui tirent un avantage politique ou social du fait qu'ils ont rendu l'acte possible en forçant les ayant droit à le tolérer ; dans le gaspillage économique, les avantages sont nuls ou imperceptibles ; dans le vol, le voleur bénéficie seul de l'acte, en termes matériels. Il est donc nécessaire de distinguer les avantages matériels des avantages politiques.

Du point de vue des torts, il convient d'en distinguer trois registres: le tort matériel, le tort moral et le tort politique. Le vol provoque un tort matériel doublé d'un tort moral, tous deux perceptibles. Le gaspillage social provoque un tort matériel doublé d'un tort politique, tous deux perceptibles aussi. Le gaspillage économique provoque un tort matériel mais il reste non perçu. Les torts sont généralement plus importants dans le cas du gaspillage que dans le cas du vol. C'est notamment le cas si le voleur remet les biens volés, en son nom bien entendu, dans le circuit économique sous forme de consommation ou d'investissement ou encore s'il les dépose dans le système bancaire. Le tort se réduit alors aux dimensions matérielle et morale qui touchent l'ayant droit lésé. Mais au niveau économique, le tort est nul si le voleur utilise les biens volés de la même manière qu'aurait adoptée leur propriétaire légitime. Les torts sont généralement plus importants dans le gaspillage économique que dans le gaspillage politique car le tort économique n'a pas seulement pour effet de modifier l'allocation des biens entre les personnes, en maintenant leur somme constante, il conduit aussi à réduire la masse des biens disponibles, le plus souvent à l'insu des bénéficiaires.

La redistribution est au cœur des responsabilités et des compétences de tout Etat, son rôle est particulièrement important au Liban.

Le gaspillage doit être regardé comme une des formes de redistribution et doit être distingué du vol. S'il convient de réprimer durement le vol et récupérer les biens volés sans ménagement ni atermoiement, on ne peut ignorer le rôle fonctionnel qu'assume le gaspillage pour de larges couches de la population. Mais le gaspillage politique est probablement la forme la plus nocive de redistribution :

- Le gaspillage politique « toléré » entraîne des *pertes économiques*, de loin supérieures aux avantages qu'il procure aux bénéficiaires. Ainsi les subventions qui aboutissent aux pertes de l'Electricité du Liban, qu'elles passent par le vol toléré du courant ou par les commissions sur les marchés de carburant ou d'équipements ou d'entretien, conduisent à augmenter le prix de l'énergie, à imposer des coupures de courant et à faire supporter au Trésor des déficits considérables qui entraînent, année après année, des charges supplémentaires d'intérêts avec les effets négatifs qui les accompagnent. Le prix de l'énergie et les coupures réduisent la compétitivité de plusieurs secteurs industriels, réduisant les opportunités d'emploi. Par tous ces canaux, il apparaît que les pertes encourues dépassent de beaucoup les avantages acquis.
- Les subventions occultes « tolérées » diffèrent aussi des subventions explicites sur le *plan politique*. Elles ne peuvent avoir cours qu'à cause des « protections » politiques. La reconnaissance des bénéficiaires va naturellement aux « protecteurs » politiques et non à l'Etat ; il y a là un facteur déterminant dans le renforcement des solidarités communautaires et du clientélisme et dans l'affaiblissement du concept d'Etat. De plus, la rancœur des perdants, contraints par la menace implicite au silence, les pousse aussi à rechercher des protecteurs équivalents ou à la perte de confiance dans l'Etat.
- ♦ Le gaspillage politique et les subventions occultes « tolérées » conduisent enfin à une interpénétration des sphères du public et du privé qui est à la base de la transformation de la *corruption* d'un ensemble de cas en système. Cette interpénétration, nocive en politique, produit des effets déstructurants sur l'activité économique. Les « protections » deviennent nécessaires au démarrage et au bon fonctionnement d'une activité, les concessions sont arrangées, les monopoles deviennent la règle, etc. Tout cela mine le fondement de l'investissement.

Le mode de gestion actuel du modèle économique

Le mode de gestion actuel du modèle économique est basé sur deux axes d'action :

- un axe principal, fonctionnel, qui tient à la mise en place d'une politique monétaire (l'ancrage de la Livre sur le dollar et l'administration des taux effectifs) capable d'attirer un flux permanent de capitaux (tout en retenant le stock accumulé) et d'une gestion du système bancaire qui le conduise à utiliser ces capitaux d'abord pour financer le déficit des échanges extérieurs en finançant, au passage, les déficits publics;
- et un axe complémentaire, qui relève de la régulation, et qui tient, d'une part, à financer les réserves en devises de la Banque Centrale (notamment à travers les émissions d'eurobonds) pour encourager les flux entrants et, d'autre part, à accroître la pression fiscale et à restreindre les dépenses publiques pour contraindre la consommation.

Ce mode de gestion a été appliqué jusqu'à ce jour avec adresse. La Banque Centrale en a assuré le commandement car elle avait prise sur l'axe fonctionnel principal de la gestion du modèle dans son ensemble, elle a imposé à la gestion du second axe des conditions nécessaires sans le respect desquelles le modèle entier aurait été en panne. Le Ministère des Finances s'est contenté d'un rôle d'appoint, accompagnant la BdL dans la gestion du second axe, complémentaire, respectant ses conditions, mais non sans quelques tensions de temps à autre.

Entre la Banque Centrale et le Ministère des Finances, le jeu ne pouvait pas être égal du fait de la dissymétrie des fonctions assumées par l'une et l'autre dans la gestion globale du modèle.

Dans la logique du modèle, l'approche en termes financiers, de flux et de liquidité, prime sur l'approche en termes de stocks, de solvabilité et d'impact économique. La persistance des flux de capitaux et le disponibilité d'une liquidité suffisante représentent deux conditions vitales pour l'équilibre du modèle car elles assurent la couverture de l'hémorragie extérieure permanente qu'il suppose. Dans ce sens, l'accumulation des dépôts et des crédits et, en particulier, de la dette publique, n'est qu'un phénomène secondaire, un sous produit gênant dont l'excès risque tendanciellement d'étouffer le système. Aussi faut-il suivre avec attention les diverses actions qui visent à évacuer la dette, du moins formellement :

- l'accumulation des arriérés est la plus simple et la plus grossière, elle relève du Ministère des Finances ;
- la création monétaire est plus subtile et de loin plus importante, elle est extensivement utilisée pour réduire le besoin d'endettement formel, elle a aussi servi à annuler une partie de la dette sous prétexte d'une réévaluation comptable d'actifs non cessibles de la Banque Centrale, les réserves d'or (cela a eu pour effet de déplacer une partie du service de la dette du compte du Trésor au compte de la Banque Centrale, diminuant le déficit ici et augmentant les pertes là); les limites de l'exercice sont, d'une part, la pression exercée sur les réserves et, d'autre part, la pression exercée sur les prix. Sur le premier point le recours est dans la mutualisation des avoirs extérieurs de la Banque Centrale et des banques commerciales ; sur le second, ce sont les tendances déflationnistes spontanées de l'économie qui permettent de résorber la pression.
- la distinction entre une « dette de marché » et une « dette hors marché » est une technique complémentaire, la dette hors marché étant celle qui est détenue par les Caisses de protection sociale et surtout par la Banque Centrale, cette technique s'appuie, d'une part, sur l'accumulation de passifs latents dans les comptes des caisses de protection sociale et, d'autre part, sur l'accumulation de pertes latentes dans les comptes de la Banque Centrale qui s'interpose de plus en plus largement entre les banques commerciales et le Trésor

La performance technique du modèle est telle que les risques de rupture se trouvent rejetés à sa périphérie : en amont, au niveau de la solvabilité du système bancaire ou, en aval, au niveau de la déperdition des ressources de base de l'économie. Les risques usuels de taux de change et de financement de l'Etat se sont trouvés abrités derrière des risques extrêmes, bien plus graves, mais bien moins visibles.

Ainsi, pour éviter l'éclatement d'un problème de change ou de liquidité, la gestion suivie a délibérément suscité un problème grave de solvabilité. Cette situation place le Liban en dehors des normes internationales et du champ classique d'intervention des institutions financières internationales car ces dernières ont été créées pour faire face aux crises de liquidité et de balance des paiements des pays et non pas à leurs problèmes de solvabilité.

Comment apprécier dès lors le succès ou l'échec de ce mode de gestion ?

Trois niveaux de lecture sont nécessaires.

1. Si l'on se place dans le cadre des normes standard d'appréciation des finances publiques, la situation libanaise a depuis longtemps dépassé les limites tolérables en termes de ratios et de taille des agrégats financiers. La poursuite du modèle ne s'explique que par une myopie exceptionnelle au niveau du marché local et régional des capitaux. Les débats à ce premier niveau n'ont donc plus de pertinence.
2. Même en intégrant cette myopie et en admettant que les niveaux d'alerte des ratios et des agrégats soient sensiblement supérieurs au Liban à ce qu'aurait laissé prévoir l'analyse des situations comparables, il reste que l'on devrait logiquement imposer une condition minimale à ces ratios et à ces agrégats : à savoir qu'ils ne soient pas complètement divergents et tendent vers une limite bornée ; des simulations ont été élaborées dans ce sens et on peut comparer les réalisations effectives à ce que nécessiterait le respect de cette condition minimale.
3. Enfin, même si l'on admettait que les ratios et les agrégats financiers libanais puissent impunément, non seulement dépasser les normes internationales, mais aussi croître sans limite, on resterait en droit d'apprécier les capacités de

l'économie à assurer l'absorption des effets de cet accroissement sans limite et la réalisation des conditions de sa poursuite: les tendances déflationnistes nécessaires pour autoriser la création monétaire et le renforcement de la fiscalité indirecte, les situations de faillite des institutions publiques, des entreprises et des ménages, la dégradation des services collectifs, les tensions sociales, l'aggravation des inégalités et l'extension des phénomènes d'exclusion, etc.

Si l'on se place au second niveau de lecture, le modèle a peu de chances de survie dans l'absolu, au vu des niveaux de risque atteints, il en a encore moins après la vague de conversions qui a fait suite à l'assassinat de Rafic Hariri.

Les différentes simulations macroéconomiques montrent que les probabilités de succès sont limitées et dépendent d'hypothèses extrêmes : des niveaux élevés de croissance, une baisse des marges sur les taux domestiques, des niveaux très élevés des recettes nettes des privatisations (c'est-à-dire après déduction des revenus ultérieurs perdus et des dettes immédiatement dues) ou d'effets conjoncturels imprévisibles : une baisse des taux américains ou une mobilisation exceptionnelle des bailleurs de fonds extérieurs comme lors de Paris 2 .

Malgré les efforts fiscaux consentis et l'environnement extérieur favorable, les indicateurs disponibles à ce jour montrent que les résultats sont insuffisants : en tenant compte du Conseil du Développement et de la Reconstruction (CDR) et des arriérés (intérêts, pensions, pétrole, divers), l'excédent primaire annoncé en 2004 passe, pour la même année, de 1000 milliards (3,7% du PIB) à près de 250 milliards (moins de 1% du PIB). Il en faudrait près de 10% du PIB pour stabiliser le ratio de la dette par rapport au PIB.

Les taux d'intérêt effectivement versés sur la dette publique par le Trésor, sinon par la BdL, avaient retrouvé leurs niveaux d'avant Paris 2 à la suite de l'assassinat de Rafic Hariri (près de 14% en Livres et près de 10% en USD), pour retomber quelque peu depuis. Mais les opérations d'échange (swaps) des Bons du Trésor par la BdL ont fait que les taux élevés n'ont pas seulement profité aux détenteurs des titres de la nouvelle dette émise alors mais ont été appliqués à une grande partie du stock non échu.

Mais, chose plus importante, en se plaçant au troisième niveau de lecture, et même en cas de succès, ce modèle induit des coûts économiques et sociaux difficilement acceptables et soutenables.

La politique de resserrement budgétaire et de restriction de la demande produit des effets économiques (plafonnement des possibilités de crédit, accroissement des créances non performantes) et sociaux (émeutes du printemps 2004, déficit opérationnel de la Caisse nationale de la Sécurité Sociale) visibles qui rendent difficile de la pousser plus avant.

En cas de dérapage, l'imbrication du secteur public (Gouvernement et BdL) avec le secteur bancaire est devenue telle qu'un défaut de l'Etat entraînerait immédiatement une crise globale du secteur bancaire. Depuis la fin de 1995, les emplois domestiques des banques commerciales ont régulièrement oscillé dans une bande étroite entre 95% et 105% des dépôts bancaires. Mais les engagements du secteur public étant devenus majoritairement en devises, le risque de dévaluation s'est trouvé amoindri (car les emprunts de l'Etat et de la BdL en devises accroissent les disponibilités en devises de cette dernière plus vite que l'accroissement de la masse monétaire en livres) mais son intérêt correctif s'est trouvé amoindri aussi (car, si l'on raisonne en devises, la dévaluation de la monnaie nationale ne réduirait que partiellement la dette totale, alors qu'elle réduirait lourdement les recettes publiques). Il convient de noter qu'entre la fin de 1993 et la fin de 2005, les engagements des banques sur l'Etat et la BdL sont passés de 35% des dépôts (dont 5% en devises et 30% en Livres) à 68% des dépôts (dont 35% en devises et 33% en Livres), que la part des dépôts en livres n'est pas sortie d'une bande de 30% à 40% alors que la part des dépôts en devises a régulièrement augmenté, passant de 0% à près de 40%. Rappelons aussi que les dépôts ont entre-temps été multipliés par un facteur de 5,5. En termes absolus, les engagements bancaires sur l'Etat (et la BdL) en livres ont été multipliés par 6 et les engagements en devises par 60.

Il faut tenir compte du fait que des facteurs conjoncturels sont venus donner un sursis à l'économie après 2001, ils étaient essentiellement liés à la baisse des taux internationaux et aux restrictions ressenties par les ressortissants arabes quant à leurs déplacements et à leurs investissements dans les pays occidentaux, ce qui a favorisé le Liban comme destination touristique et bancaire. La conférence de Paris 2, à la fin de 2002, par ses effets directs d'afflux de capitaux, et indirects de ravivement de la confiance, a sensiblement prolongé ce sursis sans rien changer au système. Aujourd'hui, la stabilisation politique et le renchérissement des prix du brut (qui a injecté des capitaux énormes dans les mains des Etats et des personnalités du Golfe) pourraient encore pousser ce sursis plus avant.

OBJECTIFS ET CHOIX DE L'AJUSTEMENT

Les opportunités et les instruments d'action

Il faut d'abord faire la part des discours purement politiques qui peuvent trouver opportun de dire quelque chose sur le registre économique s'il peut leur faire gagner un appui ou leur éviter une perte et les distinguer des discours qui prennent effectivement des positions sur les questions économiques. Le besoin de cette distinction n'est pas spécifique au Liban, il est facile d'en reconnaître la nécessité dans les discours des pays occidentaux et même des organisations internationales. Le discours politique se sert volontiers de clichés et de mots clés d'apparence économique : réformes, libéralisation, privatisation, transition, etc.... ces termes sont en fait destinés à l'auditoire national des énonciateurs et ont été forgés, pour l'essentiel, dans l'expérience de la « transition » des pays d'Europe de l'Est. Leur signification n'est nullement évidente dans le cas libanais. Le discours des « experts » est plus utile pour le propos. Il est malheureusement moins largement diffusé et peu de pays ou d'organisations ont mobilisé les compétences nécessaires pour connaître et comprendre la situation libanaise.

Mais quoiqu'on dise de l'importance de l'assistance technique, le principal instrument d'action que peut procurer une réunion comme celle de « Beyrouth 1 » n'est autre que les financements extérieurs ; la question centrale devient alors : à quoi seront-ils utilisés ?

Le schéma classique conduirait à les utiliser pour restructurer la dette publique, en association avec la levée de ressources complémentaires à travers une campagne de privatisations et des « contributions » du secteur bancaire, tout en veillant à relayer cette action immédiate et ponctuelle par une hausse des prélèvements fiscaux et une baisse des dépenses publiques, de manière à réduire durablement et de manière annoncée et crédible les besoins financiers de l'Etat. La justification de cette orientation tient, dans les cas habituels, à une nécessité pratique immédiate : assurer le financement des besoins de l'Etat, et à un objectif principal : réduire les taux d'intérêt ce qui, à son tour, devrait impacter positivement l'activité économique de manière à tempérer, voire, idéalement, à inverser les effets déflationnistes du resserrement fiscal, l'effet « confiance » corrigeant l'effet « keynésien ».

L'efficacité et l'équité de ce schéma font l'objet d'un débat complexe. Mais il n'est pas nécessaire d'arrêter une position dans ce débat pour reconnaître que les considérations dont il s'inspire ne s'appliquent pas au cas du Liban :

Le gouvernement n'a pas de problème à se financer, bien au contraire, la dernière émission d'eurobonds a été très largement souscrite et le marché des capitaux a d'ores et déjà intégré les effets anticipés de la Conférence de « Beyrouth 1 », la balance des paiements est largement excédentaire et la marge entre les taux d'intérêt domestiques et internationaux s'est fortement resserrée.

Contrairement à la Conférence de Paris 2 qui, jusqu'à la veille de sa tenue, semblait hautement improbable, « l'appui international » est cette fois-ci clairement affiché et pleinement escompté, une réédition de Paris 2 ne risque pas de produire une baisse des taux (ou plutôt des marges) semblable à celle qui était survenue suite à Paris 2. Il faut ajouter à cela que la masse des dépôts bancaires est actuellement supérieure de près de 50% à son niveau d'avant Paris 2 ; toutes choses étant égales, il faudrait un montant nettement supérieur à celui engagé lors de Paris 2 pour produire le même impact sur les taux, l'effet de stock tend naturellement à amortir les effets des interventions financières. De plus, la Conférence de Paris 2 avait eu lieu près d'un an après le début de la baisse des taux internationaux ; connaissant le temps de latence de l'ajustement des taux domestiques aux taux internationaux de référence, le marché des taux était alors prédisposé à la baisse ; cela induisait pour les banques, avec ou sans Paris 2, des gains en capital importants du fait du mismatch des maturités de leur actif et de leur passif ; il était donc possible, dans ces conditions, de leur imposer une participation à l'effort, c'est ce qui s'est traduit par la souscription « volontaire » de 4 milliards de dollars à 0% pendant 2 ans. Cette fois ci, c'est le phénomène inverse qui se produit, le capital gain est devenu un « capital loss », et les banques ne pourront ou ne voudront probablement pas consentir à des mesures du même genre.

La capacité à appliquer des impôts supplémentaires et à restreindre les dépenses de manière significative est douteuse au vu des développements politiques récents et du besoin urgent pour le gouvernement de renforcer son assise et ses alliances politiques et pour regarnir et rééquiper les services de sécurité.

L'utilisation des fonds disponibles pour restructurer la dette publique n'aurait donc que des effets limités. Du fait de l'excès d'offre des capitaux aux taux actuels du marché, l'arrivée des fonds extérieurs libèrera une quantité équivalente de trésorerie pour les banques et cela placera la Banque Centrale devant un choix difficile du fait que les banques ne pourront pas replacer cette trésorerie (le marché du crédit domestique étant saturé comme le montre la stagnation des prêts subventionnés) qui leur coûte plus que les taux du marché international: soit les laisser faire et elles seront alors contraintes de réduire les taux qu'elles servent sur les dépôts avec pour conséquence une perte de réserves de la Banque Centrale et/ou de liquidité des banques et une sortie de capitaux ou une moindre entrée ; soit intervenir sur le marché en empruntant elle-même à perte cette trésorerie pour se reconstituer des réserves (ce fut son réflexe lors de Paris 2). Dans le premier cas, le résultat sera d'une part de réduire le service de la dette et d'autre part d'assurer une « sortie » en dollars fraîchement empruntés à des capitaux qui sinon seraient volontiers restés dans le système bancaire. Ce qui équivaldrait à substituer au niveau du compte de capital des sommes empruntées à l'étranger à des dépôts volontaires. Dans le second cas, le résultat sera la neutralisation de l'effet escompté sur les finances publiques, le surplus de pertes de la BdL (peu visibles) compensant les économies réalisées (et claironnées) au niveau du Trésor mais le compte de capital et les réserves auront été dopés.

Quant à la question des maturités, l'expérience a largement démontré son caractère factice. Tant que toute défaillance bancaire est interdite, toute la dette détenue par les banques, qu'elle soit en livres ou en devises, et quelle que soit sa maturité nominale, a la même maturité que les dépôts auprès des banques, soit un peu plus d'un mois et la Banque Centrale devra nécessairement mettre en place les mécanismes de refinancement nécessaires en cas de problème. La notion de maturité n'a de sens que pour la

dette non bancaire sur le trésor et sur la Banque Centrale, c'est-à-dire essentiellement pour les prêts (de développement) et pour les fonds provenant de Paris 2, qui ne dépassent guère 15% de la dette globale.

Utiliser les fonds extérieurs pour la restructuration reviendrait d'ailleurs à récompenser les banques qui ont été les plus aventureuses dans l'utilisation de leurs dépôts pour le financement de la dette publique en termes de montants, de risque en devises et de transformation de maturités.

La privatisation risque de produire des effets identiques surtout si les fonds qui s'y investiraient proviennent du système bancaire (retrait de dépôts ou tirage de crédits) comme ce sera probablement le cas, du moins pour une large part, du fait de la grande différence d'appréciation du risque libanais entre les investisseurs du Liban et du Golfe (pourvoyeurs des ressources bancaires) et les investisseurs internationaux. Les choses sont encore plus claires pour ce que le gouvernement appelle (improprement d'ailleurs) la titrisation et qui n'est en fait que la cession de revenus fiscaux futurs (sur le tabac importé en l'occurrence).

Là encore le résultat sera pour une large part d'assurer une sortie sans perte pour une partie des capitaux actuellement placés, à travers les banques et la Banque Centrale, en titres de dette publique et qui accumulent, en compte, une large part des intérêts qu'ils perçoivent et d'assurer leur transformation de richesse financière (tant qu'elle reste dans le circuit financier) en richesse économique.

Pareil résultat pourrait constituer une des motivations accessoires de certains états, particulièrement riches en trésorerie, dont les ressortissants seraient déjà fortement impliqués dans des placements financiers au Liban. Il ne saurait être l'objectif principal de pays ou d'institutions qui chercheraient à « aider » le Liban.

En finalité, le problème dans l'utilisation des fonds extérieurs tient pour une large part à deux considérations : l'appréciation et la rémunération des risques financiers d'une part et la situation financière de l'économie domestique d'autre part : Le Liban a accès à un sous marché particulier de capitaux qui assure la couverture du déficit extérieur du pays et des besoins financiers du gouvernement contre un niveau de rémunération dont la marge par rapport aux taux internationaux est peu sensible aux variations du niveau de risque. La situation de l'économie domestique, par contre est telle que les possibilités de placement sont extrêmement réduites.

La comparaison des effets de la Conférence de Paris 2 sur les taux des crédits à l'économie et sur le yield des eurobonds est intéressante. Entre le début de 2000 et novembre 2002 (date de Paris 2), la situation du risque souverain en devises s'aggravait régulièrement alors que le niveau de risque sur l'économie privée stagnait, l'écart entre le taux de crédit et le yield des eurobonds s'est progressivement rétréci, passant de près de +2,8% à -0,3% ; Paris 2 a complètement inversé la tendance, l'écart a brusquement rebondi jusqu'à 3% pour redescendre lentement jusqu'à 1,7% aujourd'hui. Cela veut dire que Paris 2, en termes relatifs du moins, a vu se détériorer le risque de l'économie privée en faveur du risque souverain. Est-il opportun de recommencer la même chose alors que le financement de l'Etat se fait à des conditions avantageuses, en volume et en prix et que l'économie privée est complètement essoufflée ?

Ne vaudrait-il pas mieux utiliser ces fonds là où leur effet peut être le plus grand ? cela sans compter les considérations d'aléa moral.

Les objectifs de l'ajustement

L'ajustement est certainement nécessaire et, quelque difficile qu'il soit, il est sans doute aujourd'hui possible mais il n'arrive malheureusement qu'à un moment où les risques financiers sont devenus exceptionnellement élevés. L'ajustement doit donc forcément intégrer deux dimensions :

- Il doit d'abord s'attaquer aux problèmes structurels de l'économie libanaise en vue d'implanter un modèle économique plus équilibré, plus économe en ressources et générateur de plus de croissance ; jusqu'à ce jour, les approches ont pourtant insisté sur le caractère conjoncturel des difficultés et ont évité de remettre en cause le modèle dans ses fondements.
- Mais il doit aussi incorporer des mesures qui permettent de traiter les risques financiers ne serait-ce qu'en vue d'absorber les effets d'une crise ou d'un choc imprévu et de faire en sorte que ces effets n'aboutissent à déstabiliser la correction économique engagée ou ne conduisent à régénérer le modèle économique en place.

La régénération du modèle en place pourrait en particulier survenir du fait du détournement ou de l'utilisation intempestive d'un afflux de financement, qu'il provienne d'une assistance externe ou qu'il soit dû à une conjoncture fortuite. Tout afflux de capitaux dont l'utilisation ne serait pas clairement orientée vers la facilitation de la correction économique risque de réveiller les vieux démons.

La conjugaison des deux ordres de préoccupation n'est pas simple car les actions de nature financière, si elles ne s'attaquent pas directement au cœur des problèmes économiques, sont néanmoins prioritaires du fait de l'urgence de la situation financière et sont indispensables pour pouvoir aborder les problèmes économiques ; or leurs effets sont beaucoup plus rapides et leurs dérapages beaucoup plus brusques. Dès lors, un dilemme apparaît dans la gestion du temps.

Si le gain de temps peut préserver la flexibilité face aux évolutions exogènes, en maintenant les marges d'action qui permettent de minimiser les coûts face à un choc négatif ou de saisir les opportunités d'un choc positif, tout en permettant d'opérer progressivement les corrections voulues, sa recherche est alors la solution idéale. Mais si le gain de temps limite ou du moins n'accroît pas la flexibilité et les possibilités de réaction, s'il entrave les corrections, s'il alourdit les coûts économiques et sociaux ou s'il augmente l'exposition au risque, il devient alors la pire des solutions.

De manière générale, trois types d'attitude sont envisageables :

- Rechercher un « atterrissage en douceur » c'est-à-dire augmenter l'excédent primaire en renforçant la charge fiscale et en restreignant les dépenses publiques tout en essayant de ne pas trop freiner l'activité et la croissance. L'objectif serait alors de porter l'excédent primaire à des niveaux suffisants pour réduire progressivement le ratio dette/PIB jusqu'à des seuils acceptables et soutenables.
- Opérer une correction « volontaire » et « concertée » avec les prêteurs dans le but de réduire rapidement le ratio de la dette au PIB jusqu'à des niveaux qui puissent s'accommoder d'une pression fiscale plus douce.
- Gérer le temps de manière opportuniste en espérant retarder au maximum la « correction » par le marché à travers une crise financière et utiliser le temps gagné pour opérer des transformations décisives sur certaines articulations du système économique, non sans parier sur un « miracle » éventuel qui permettrait une sortie sans douleur.

Chacune de ces attitudes privilégie certaines considérations au détriment d'autres, chacune parie sur certains développements plutôt que sur d'autres. Chacune devrait normalement s'accompagner de mesures de protection et de précaution. Il est nécessaire que les Libanais soient conscients de ces arbitrages et de ces paris et que les responsables mesurent les risques courus et les avantages espérés et, en tout cas, qu'ils ne négligent pas les mesures d'accompagnement. La pire des attitudes est sans aucun doute le déni de la nécessité même du choix.

Le choix peut dépendre à l'évidence des circonstances externes, que celles-ci créent des opportunités exceptionnelles ou qu'elles les restreignent jusqu'au cas extrême d'une crise imposée par le marché qui déplacerait entièrement la question vers la gestion de l'après crise. Mais il dépend aussi de considérations sociales, économiques et politiques qui constituent autant de références.

En particulier, il n'est pas neutre que l'on estime la situation économique comme fondamentalement saine et que l'on regarde la dette publique comme relevant de causes accidentelles non reproductibles (reconstruction, influence politique syrienne, etc.) ou bien que l'on estime la situation des finances publiques comme la manifestation la plus aiguë de problèmes économiques structurels.

Dans tous les cas, le renforcement de l'administration et de la discipline financières s'impose et cela pour deux raisons principales :

- La discipline financière est nécessaire pour sortir de la crise. Qu'elle soit suffisante ou non reste sujet à débat mais il est certain qu'elle est nécessaire et normalement suffisante pour ne pas y retomber une fois qu'on en sera sorti.
- L'analyse du modèle et le suivi de son mode de gestion montrent clairement que les finances publiques ont été en grande partie instrumentalisées pour assurer la pérennité du modèle et son équilibre interne, notamment au niveau de la balance de capitaux. Chaque fois qu'un Ministre des Finances a tenté de se libérer de cette mise en résonance forcée, le système a subi des chocs et la Banque Centrale a dû intervenir en urgence. Dans ce sens, la discipline fiscale devient une condition de l'autonomisation de l'action des finances publiques.

La discipline fiscale n'est pas seulement une question de quantité comptable, de déficit ou d'excédent, elle est surtout une question de qualité économique, qualité des prélèvements et qualité des dépenses. Les considérations économiques feront l'objet du reste de ce document. Mais il demeure nécessaire de maintenir un cap quantitatif : quel est le niveau d'excédent primaire souhaitable ? Une réponse rationnelle consiste à dire que l'excédent primaire souhaitable est celui qui permet de stabiliser un niveau de dette souhaité et/ou tolérable, celle vers laquelle on aimerait voir le pays converger. En faire plus relève par contre d'un choix d'attitude.

Mais à part le renforcement de l'administration et de la discipline fiscales et sans besoin de trancher entre les trois attitudes envisageables, on peut reconnaître un socle commun d'actions, indispensables dans tous les cas. Ce socle comprend :

- la préparation d'un *plan d'urgence* économique financier intégrant le problème de la dette, l'absence d'un tel plan d'urgence ne pourrait s'expliquer, au vu du niveau des risques et des avertissements explicites à leur sujet, que par une inconscience coupable ou encore, et cela serait plus grave, par un manque de confiance entre les responsables tel qu'il conduirait chacun d'eux à parier séparément sur l'ignorance des autres et sur sa capacité à tirer son épingle du jeu avant eux.
- l'application de *mesures de protection* et de sauvegarde sociales et économiques susceptibles de ne pas faire supporter aux plus faibles et aux moins informés la plus grande partie des pertes,
- l'adoption d'une politique de croissance réfléchie qui apporte des réponses aux *problèmes structurels de l'économie*.

Tout cela se traduit dans un agenda d'actions de changement qui peuvent être démarrées sans attendre.

Le plan d'urgence

Il convient que soit préparé, entre les autorités libanaises et les instances internationales concernées et avec toute la discrétion nécessaire, un plan financier d'urgence pour parer à l'occurrence de chocs éventuels, quelle qu'en soit l'origine. Ce plan doit être revu périodiquement.

Nous ne l'aborderons pas ici en détail. Mais ses grandes lignes sont claires. Il doit comporter :

- un ensemble de clignotants et d'indicateurs avancés, réguliers et fiables qui permettraient de le mettre en œuvre de manière préventive ;
- une batterie de dispositions réglementaires visant à empêcher les opérations délictueuses possibles de la part d'initiés ou de privilégiés ;
- un ensemble de dispositions légales et réglementaires visant à réduire les effets en chaîne (notamment dues au risque de change implicites dans les contrats) d'une crise éventuelle afin de protéger les secteurs économiques et les catégories sociales les plus critiques et les plus fragiles
- une stratégie de reconstruction et de sortie de crise.

Les mesures de protection

Un choc externe est toujours possible. Ses origines peuvent être politiques, économiques ou fiscales ; son rythme de propagation peut être brutal ou progressif ; la progressivité n'est pas nécessairement plus favorable car elle augmenterait les risques d' « aléa moral ». Mais, plus que les origines du choc ou son rythme, le plus important reste d'en identifier les séquences d'effets pour pouvoir prévoir les mécanismes d'alerte et de parade.

Des mesures d'anticipation et de précaution doivent être prises d'ores et déjà, notamment pour sauvegarder les systèmes de protection sociale, pour faciliter la résolution des conflits, pour prévenir les fermetures sous pression d'entreprises viables et pour empêcher les cas malheureusement prévisibles d' « aléa moral ».

La mise en place des mesures de protection passe par la mise à plat des dettes croisées du secteur public et par la consolidation de ses comptes. Cela aura nécessairement pour effet de révéler des passifs latents et de mettre à plat certains privilèges de risque accordés ici ou là, quitte à augmenter la dette publique et les déficits annoncés. Si elle s'accompagne d'une bonne stratégie de communication, on est en droit d'attendre que cette transparence soit appréciée positivement par les prêteurs et par le marché.

La correction financière n'est pas nécessairement le résultat d'un choc involontaire, elle peut aussi être décidée et cela peut arriver dans deux catégories de cas : soit à froid, pour profiter d'une opportunité externe ou technique particulière, soit à chaud, comme stratégie subsidiaire suite au constat d'un dérapage inévitable et imminent.

La correction volontaire vise, dans les deux cas, à assurer la sauvegarde de la liquidité globale et des capacités opérationnelles du système financier, le blocage des cas d' « aléa moral », la préservation de l'appareil productif et des ressources nationales, le maintien de la classe moyenne et surtout l'évitement d'une extension brutale de la pauvreté.

À ces différents niveaux, une crise ouverte comporte des risques certains mais une correction fiscale prolongée sans résultats décisifs pourrait aussi entraîner des effets négatifs. Les corrections volontaires ne peuvent donc pas être exclues de manière absolue. Mais elles doivent d'abord être justifiées et leur nécessité doit être établie; elles exigent de plus un courage politique exceptionnel, allant jusqu'au sacrifice. Elles nécessitent enfin la réalisation de pré-conditions indispensables sans quoi elles reviendraient aux cas de dérapage pur et simple : des actions anticipatrices, une politique préétablie et convenue qui soit annoncée et appliquée immédiatement, une préparation de l'environnement extérieur et, si possible, le choix d'un timing favorable.

Les problèmes structurels

La croissance, l'équilibre des comptes extérieurs et la fructification des facteurs domestiques ne sauraient revenir sans que ne soient résolus les problèmes structurels qui bloquent l'économie libanaise et qui l'enferment dans un modèle rigide.

Le traitement de ces problèmes ne sera pas chose facile. Il nécessite l'adoption d'attitudes réfléchies et de politiques explicites qui touchent les principaux domaines de l'économie nationale. Pour pouvoir les soutenir et les porter à leur terme, ces attitudes et ces politiques devront avoir fait l'objet d'un vaste débat dans lequel auront été impliquées les forces économiques, sociales et politiques du pays. La meilleure approche à cette réflexion et la condition absolument nécessaire à son succès est la diffusion de la connaissance économique, l'établissement d'un diagnostic juste des problèmes et l'explicitation de la teneur des enjeux et des choix impliqués. Les appels incantatoires à la modernisation et au progrès ne seront pas suffisants, pas plus que la recherche de boucs émissaires qui auraient bloqué les réformes unanimement réclamées par pure mauvaise foi. Si l'utilité des réformes était évidente et unanime, elles auraient eu lieu depuis longtemps. Les changements restera bloqué tant que les intérêts qu'il menace resteront plus forts que ceux qui y ont intérêt ou qui devraient y avoir intérêt, s'ils avaient conscience de ses enjeux. Il restera aussi bloqué tant que les concessions que certains savent qu'ils devront consentir ne seront pas compensées par des acquis crédibles et assurés.

C'est dans cet esprit que la préparation et l'émergence d'un « pacte social et économique » acquièrent une importance cruciale.

Dès lors que la situation socio-économique prévalant dans le pays peut être ramenée, dans ses traits principaux, à un modèle socio économique particulier (qui fonctionne en l'occurrence, suivant la logique du « mal hollandais » dans sa version libanaise) et que les effets de ce modèle sur l'économie et la société sont reconnus et refusés, on peut approcher les problèmes structurels à traiter en les classant en deux catégories : les mécanismes qui assurent le fonctionnement et la permanence de ce modèle, en vue de les transformer et les effets persistants de ce modèle, en vue de les corriger.

Le mécanisme comprend deux maillons essentiels sur lesquels l'action doit se concentrer:

- le *circuit financier* qui assure l'attraction des capitaux de l'extérieur et leur canalisation pour le financement du déficit courant permanent du pays
- et le *circuit de redistribution* assumé essentiellement par l'Etat dont la finalité est de gérer la réallocation des revenus de manière à diffuser le surplus apporté de l'extérieur et à assurer la pérennité politique du système.

Les effets persistants touchent plusieurs registres sur lesquels des actions correctrices sont nécessaires :

- *Sur le marché des capitaux* : les rémunérations offertes et les risques encourus conduisent à allouer les capitaux au financement de la consommation par le biais des placements bancaires (que ce soit directement ou à travers la dette publique) et aux opérations foncières et immobilières, au détriment de leur allocation aux investissements productifs en général et aux investissements dans la production des biens et services échangeables en particulier.
- *Sur le marché du travail* : l'émigration continue et croissante affecte le personnel qualifié et notamment les jeunes, du fait de la rareté des emplois et de faiblesse des salaires réels au Liban comparativement à ce qui leur est accessible à l'étranger ; alors que se développe une noria de travailleurs immigrés, peu qualifiés et dont le séjour au Liban reste transitoire ; cela induit des sorties permanentes de fonds, des pertes dans les ressources humaines nationales et bloque les progrès de la productivité.
- *Sur le plan de la production* : du fait du « mal hollandais », la production des biens échangeables n'est plus rentable et reste déprimée suite au manque d'investissement, à la précarité du statut des travailleurs et à leur faible qualification et à la structure financière fragile des entreprises. En revanche, la production des biens et services non-échangeables, dopée par l'augmentation de leurs prix et de la demande, attire le plus grosse part des capitaux et des travailleurs. Il s'ensuit un problème de rentabilisation des ressources affectées à leur production. Chaque fois que cela est possible, du fait de monopoles établis ou de manipulations illégales de la demande (dans le domaine des services de santé par exemple), cela se traduit par l'imposition de prix ou de consommations excessivement élevés pour ces biens et services. De façon générale et systématique, cette situation se traduit par une élévation du coût général de la vie et une élévation des prix de l'ensemble des facteurs domestiques (travail, terre, ...) jusqu'à des niveaux disproportionnés par rapport à leurs niveaux de productivité comparativement au reste du monde.
- *Sur le plan des revenus* : on constate une forte inégalité et une grande précarité qui s'expriment au niveau du caractère individuel ou familial des entreprises, de leur endettement excessif et dans le fait que le travail salarié en dehors secteur public et le travail féminin, en particulier, ne représentent qu'une part très faible de l'activité et des rémunérations. Comme conséquence des distorsions dans l'allocation du facteur travail et de l'hypertrophie du secteur financier, la part globale du travail dans le revenu se trouve réduite par rapport à celle du capital. La prévalence des activités liées aux biens et services non-échangeables favorise en revanche l'émergence d'îlots privilégiés dans certains créneaux professionnels.
- *Au niveau social et politique* : la segmentation communautaire s'accroît, des pans entiers de l'Etat se voient appropriés par des leaders politiques en vue d'en faire profiter leur clientèle, le sentiment d'impuissance politique et de rejet de l'Etat qui en résulte est largement diffusé, accompagné d'une appréhension permanente de l'avenir ; il est à la base de l'attitude de soumission ou de recours aux forces extérieures (admisses comme des arbitres nécessaires ou comme des protecteurs) et de repli défensif et intéressé sur les structures communautaires (dont la solidarité inspire la sécurité et facilite l'accès aux services et aux avantages).

Agenda des actions de changement

Pour répondre aux objectifs de l'ajustement, un agenda d'actions de changement peut être dressé.

Ces actions relèvent de plusieurs domaines d'application : les fonctions économiques et politiques de l'Etat, sa légitimité et ses processus de décision, les capacités productives du secteur privé et les relations économiques extérieures. Elles visent évidemment à traiter les problèmes structurels mentionnés plus haut et une même action peut avoir des effets sur plusieurs registres de problèmes, ces effets pouvant être plus ou moins forts et même inversés. Il est facile de dresser la matrice qui croise les domaines d'application de chacune de ces mesures et les objectifs structurels qu'elle poursuit.

Nous présenterons ci-après un ensemble d'actions de changement sous l'angle de leur domaine d'application.

Il ne s'agit pas de répéter avec tant d'autres qu'il faut absolument appliquer toutes ces mesures comme un « package indissociable », tout ou rien et tout de suite. Ce serait politiquement peu réaliste. Il ne s'agit pas non plus d'y voir une sorte de « shopping list » dans laquelle on laisserait aux opportunités politiques la charge de déterminer ce qui sera appliqué et quand, sur base de l'idée naïve et fautive que la « réforme » reste bonne quelle qu'en soit la dose ou la mixture.

Quel que soit leur enthousiasme, le capital politique des protagonistes éventuels du changement restera limité et il est nécessaire de l'utiliser pour induire les changements les plus efficaces, les plus décisifs, en privilégiant ceux qui affectent les contraintes les plus serrées ou les incertitudes les plus grandes.

Les mesures présentées ici constituent une sorte d'objectif, le cheminement qui permettra de s'en rapprocher n'est pas unique, il dépend d'un ensemble complexe d'arbitrages. L'éventualité de la « Conférence de Beyrouth 1 » est précieuse à cet égard car elle peut favoriser des arbitrages qui auraient été plus difficiles à négocier sans sa pression et son opportunité, ses promesses et ses menaces. Il reste cependant nécessaire de disposer au préalable d'objectifs aussi précis que possible pour pouvoir juger de l'opportunité des actions retenues et de celles qui seront bloquées ou même passées sous silence.

RESTAURER LES FONCTIONS ECONOMIQUES DE L'ÉTAT

Délimiter le service public et en relever la qualité

D'après les premiers résultats de l'enquête menée par l'Administration Centrale de la Statistique (ACS) en 2004-2005, 57% des ménages disposeraient d'une source privée d'énergie électrique et 24% d'un approvisionnement privé en eau. Les institutions privées occupent une place prédominante dans l'éducation (62% de l'effectif général). Le rôle des hôpitaux publics est accessoire et pratiquement limité à quelques zones rurales.

Les dépenses « sociales » (santé, éducation, aides sociales et pensions des retraités du secteur public hors produit de leurs cotisations) sont élevées au Liban tant en valeur nominale qu'en part du PIB dont elles atteignent 24%. Elles sont pour près des deux tiers couvertes par le secteur privé, les dépenses revenant au secteur public, bien que plus faibles que dans les pays comparables, constituent néanmoins près de la moitié des dépenses primaires.

Dans la pratique, le service public ne correspond pas à ce qu'il est censé représenter, il n'exprime pas la volonté de la collectivité d'assurer un ensemble défini de prestations d'une qualité convenue à toute la communauté des citoyens et/ou des résidents, en utilisant les fonds collectés par l'impôt, il fonctionne plutôt comme un complément des prestataires privés et il ne s'adresse qu'aux ménages dont les revenus sont insuffisants pour supporter les frais correspondants. La stabilité d'un pareil système suppose la persistance d'une différence considérable de qualité, réelle et/ou perçue, entre le service privé, coûteux mais désiré, et le service public gratuit, toute la demande, à qualité égale, irait évidemment vers le service public gratuit. On ne peut pas en effet expliquer la stabilité du système par un déficit quantitatif dans l'offre des services publics. Il faut relever que cette qualité, nécessairement inférieure, des services publics s'accommode fort bien, à coûts globaux constants, de l'embauche de sureffectifs peu qualifiés. Cet effet complémentaire renforce la fonction redistributrice et politicienne du service public et justifie en retour sa faible qualité.

L'Etat ne peut pas rester confiné dans ce rôle subsidiaire et dégradé, quelles que soient les justifications historiques (ancienneté et multiplicité des institutions communautaires, souvent fort respectables d'ailleurs) ou humanitaires (en rappelant qu'un rôle de service public qui ne se définit pas par son caractère généralisé et par un contenu défini de prestations mais par la nécessité de répondre aux réclamations de certaines catégories sociales de bénéficiaires, est nécessairement diffus, non délimité et sujet à diverses manipulations). Le service public est une chose, la redistribution, qu'elle se fasse par la fourniture gratuite ou le versement du coût du service ou à travers les avantages concédés dans le processus de sa production, en est une autre. Tous deux sont justifiés mais leur mélange est nuisible aux deux ensemble ainsi qu'à la légitimité et à l'autorité de l'Etat. C'est donc en définissant de manière explicite les droits et responsabilités de l'Etat et du citoyen que l'on pourra restaurer l'autorité de l'Etat et retrouver le respect des citoyens.

Cela est vrai vis-à-vis des individus mais aussi vis-à-vis des groupes et associations constitués ou des collectivités locales.

Il y a des choses que l'Etat doit s'engager à réaliser ou à faire réaliser. Ces responsabilités peuvent s'exprimer en termes de services (l'enseignement obligatoire et gratuit jusqu'à la fin du cycle complémentaire, par exemple) et en termes de catégories de bénéficiaires (les étudiants à l'Université qui réussissent un examen d'entrée ou dont le dossier scolaire satisfait certains critères, par exemple) mais, dans l'un et l'autre cas, l'expression doit être explicite.

Dans ce périmètre, l'Etat doit assumer les charges découlant de son engagement. Le choix des moyens est une autre question.

Ainsi dans le secteur de l'éducation, la présence d'un très grand nombre d'institutions scolaires privées n'est pas nécessairement un obstacle. On pourrait considérer que celles d'entre elles qui satisferaient aux normes et aux règles définies par l'Etat seraient éligibles pour accueillir les élèves à sa charge et en fonction de coûts négociés ou résultant d'appels d'offres.

L'explicitation des engagements vaut aussi vis-à-vis des collectivités locales. Ainsi l'Etat doit-il assurer le bon état et le bon fonctionnement du réseau des routes classées. Il ne doit pas s'occuper du réseau des routes locales car ce sont les municipalités (ou leurs associations) qui doivent s'en sentir responsables. C'est là un moyen tout à fait efficace pour inciter les municipalités à adopter des attitudes raisonnables face aux lotissements car toute extension injustifiée des réseaux de VRD (Voirie et Réseaux Divers) se traduira pour elles en un accroissement des charges.

Clarifier le statut des établissements publics

A quelques exceptions près (notamment celle de la téléphonie mobile), les diverses agences ou entités ou sociétés publiques pèsent d'un poids très lourd sur les finances publiques. Dans la plupart des cas, on ne dispose que d'une visibilité très réduite sur leur situation financière et beaucoup d'entre elles se sont trouvées notoirement mises au service d'intérêts partisans. De plus certaines d'entre elles jouent un rôle important dans la fourniture de subventions sélectives implicites (le vol ou le non-paiement, tolérés, de l'électricité, par exemple) ou explicites (comme pour la soi-disant « Régie » des tabacs) alors que d'autres prélèvent des taxes implicites sous la forme de rentes de monopole (c'est le cas, notamment, des téléphones mobiles).

Les établissements publics ont été privés par les gouvernements successifs des attributs légaux qui justifient leur existence, notamment l'autonomie de leur Conseil d'Administration en matières administrative et financière. La situation lamentable des établissements publics découle de deux séries de raisons, différentes en apparence mais dont les effets se sont conjugués : le détournement, depuis l'effondrement de l'autorité de l'Etat, au milieu des années 80, de l'autonomie des établissements publics en faveur de la fourniture d'avantages clientélistes divers d'une part et, d'autre part, la pression croissante, depuis le milieu des années 90, du Ministère des Finances pour limiter l'autonomie financière et geler en particulier les embauches et les salaires. La

conséquence a été un vieillissement généralisé du personnel et une baisse dramatique de la productivité, certaines fonctions administratives ou techniques de base ne pouvant être remplies.

Une plus grande participation privée à ces entreprises allant jusqu'à la privatisation de certaines d'entre elles nécessite donc au préalable de les corporatiser (les transformer en sociétés par actions, soumises aux lois ordinaires, et dont l'Etat détiendrait la propriété) et, à cet effet, de clarifier ce qui, dans leurs activités, relève d'une démarche commerciale et qui est par conséquent susceptible de corporatisation et éventuellement de privatisation et ce qui relève des fonctions régaliennes de l'Etat (taxes, subventions, tarifications) et qui ne saurait être privatisé. De façon réciproque, les limites du service public et de l'intervention publique seront, elles aussi, explicitées.

Les tentatives de privatisation qui ont été tentées à ce jour ont toutes échoué sur cette confusion, volontaire ou non, entre les dimensions régaliennes et commerciales des entités concernées soit en portant leurs prix à des niveaux astronomiques (dans le cas de la présence de rentes de monopole ou de taxes implicites) soit en les dévalorisant complètement (dans les cas de subventions implicites).

Le cadre à mettre en place devra classer les différentes entités publiques suivant leurs caractéristiques fonctionnelles (caractère marchand, monopole, service public, etc...). Pour chaque catégorie, un statut juridique approprié sera établi prévoyant les conditions de la privatisation éventuelle. Les règles de comptabilisation et d'imputation des recettes, des dépenses, des actifs et des passifs seront définies de manière à séparer la part commerciale de la part publique. De même seront arrêtées les règles de facturation et les modalités de contrôle et de régulation. En contrepartie, les dispositions budgétaires découlant de ce qui précède seront dégagées. Cette mise en ordre aura pour effet de préciser les engagements de l'Etat en termes de service public et de les quantifier.

Rationaliser et relancer l'investissement public

Contrairement aux dépenses « sociales » qui sont très lourdes, le niveau de l'investissement public au Liban par rapport au PIB est remarquablement faible, surtout que le pays est sorti d'une guerre destructrice et que les chiffres courants de l'investissement public sont gonflés de dépenses diverses.

Depuis 1997, les dépenses d'investissement sont en baisse qu'on les exprime en parts du PIB, des dépenses primaires ou des dépenses totales. Depuis 2001, elles se sont établies à un palier de près de près de 2,7% du PIB, soit 7,8% du total des dépenses publiques ou 14% des dépenses primaires. Les dépenses d'investissement nettes (hors dépréciation des équipements existants) ne dépassent guère 1,7% du PIB.

La faiblesse du niveau quantitatif de l'investissement est aggravée par la faiblesse de son rendement global qui est due à une série de facteurs : le manque cruel d'entretien, la non mise en fonctionnement d'équipements achevés (hôpitaux, réseaux d'égouts, etc.), l'absence prolongée de certains éléments cruciaux dans les réseaux ou dans les systèmes (électricité : absence de fourniture de gaz aux turbines ou de bouclage du réseau de transport), l'appropriation privée d'externalités positives (notamment dans l'appropriation du bénéfice des autoroutes par les propriétaires fonciers riverains)...

Cet ensemble de dysfonctionnements n'est pas fortuit mais résulte de la conjonction de deux types de raisons, apparemment indépendantes et couramment rattachées à des groupes politiques différents voire antagonistes :

- Des raisons politiques qui se traduisent par l'asservissement de l'investissement public à des fins de distribution clientéliste, sous couvert du « développement équilibré », d'où des surcoûts, des redondances, des projets ne répondant à aucune demande, des choix techniques apparemment incohérents et des dégradations de l'environnement...
- Des raisons financières qui se traduisent par la recherche d'économies réelles ou factices, concentrées là où il est le plus facile de les appliquer, quels qu'en soient les conséquences techniques ou économiques ; d'où le retard de plusieurs années (malgré plusieurs décisions judiciaires) dans le paiement des expropriations ce qui a bloqué les projets financés sur prêts, mais aussi le grignotage des budgets d'entretien...

La conjonction de ces deux raisons exprime la logique complexe du modèle socio-économique et les difficultés inhérentes à sa gestion. Elle conduit à la paralysie du processus de prise de décision ; aucun plan ou programme d'investissements n'a été approuvé par le Gouvernement libanais depuis 1993 et le choix de réalisation des projets relève de la prévalence des lobbying politiques et de la disponibilité de financements extérieurs qui ne relèvent pas de la procédure budgétaire.

Face à cette situation, il est nécessaire d'améliorer la qualité des prestations et de corriger les structures de responsabilité, les mécanismes de décision et les circuits de financement impliqués dans l'investissement public. L'approche de l'investissement public doit être revue en fonction des considérations suivantes :

- Il faut d'abord *définir clairement les responsabilités* respectives du CDR, des Ministères, des Municipalités et des autres entités publiques pour ce qui est de la programmation, du financement, de la réalisation, de l'entretien et du fonctionnement des différents types d'équipements et allouer les crédits budgétaires en conséquence. La fonction centrale du CDR, celle qui n'est assignée à aucune autre entité dans la structure publique libanaise, est celle de la planification. Dès lors qu'il s'agit d'exécution, le CDR intervient pour compte de tel Ministère ou de telle entité publique et son intervention ne se justifie que par la complexité de l'ouvrage ou sa plurifonctionnalité. Son intervention dans l'exécution n'a donc de sens que pour les investissements exceptionnels, de grande taille ou de forte complexité. En conséquence, il faut, d'une part, allouer toutes les dépenses d'investissement, quel qu'en soit le mode de financement, aux budgets des Ministères commanditaires et récipiendaires et, d'autre part, spécifier des procédures efficaces d'exécution de ces budgets par le CDR dès lors qu'il serait chargé de l'exécution y compris la libération automatique et

irrévocable des crédits budgétaires complémentaires aux financements par les prêts extérieurs, en particulier pour les expropriations.

- Il faut ensuite *redéfinir la notion de projet* pour la détacher de celle de contrat et de celle de la réalisation d'investissements physiques et de travaux car un projet n'a de sens que dans la mesure où il assure des bénéfices définis à un groupe de bénéficiaires définis, et de manière permanente. La réalisation d'un équipement physique n'a de sens que si lui sont associés les coûts d'entretien et de fonctionnement afin d'éviter les cas nombreux d'installations inopérantes ou dégradées. La procédure budgétaire doit donc comporter une mise en relation systématique entre tout nouvel investissement et les dépenses d'entretien et de fonctionnement qu'il nécessite.
- La *planification et la programmation* des investissements doit respecter un processus emboîté (planification long terme, programmation moyen terme et budgétisation annuelle) et glissant (avec monitoring, révisions et corrections rétroactives) et il est nécessaire, dans ce cadre, de réviser les « lois programmes » et les « listes de projet » dans le but d'éliminer tous les projets qui n'ont plus de raison d'être et de revoir ceux qui doivent être modifiés. Le rôle du CDR est central dans ce processus, en étroite collaboration avec le Ministère des Finances.
- Les différents ministères doivent être en charge des *politiques sectorielles*, qui définissent les responsabilités de l'Etat dans la fourniture du service et les conditions de sa production et qui arrêtent les grandes options techniques et les arbitrages spatiaux.
- Les *critères sectoriels et régionaux* de sélection des projets doivent être explicites et s'inscrire dans le cadre du Schéma d'Aménagement du Territoire. La notion constitutionnelle du « développement équilibré » doit acquérir une signification nouvelle qui aboutisse à la spécialisation des régions et à leur complémentarité plutôt que de s'épuiser dans la vaine recherche d'une uniformité des équipements entre les régions. La réalisation des équipements ne constitue pas seulement une réponse à la demande mais doivent aussi exprimer les options structurantes de l'aménagement du territoire, notamment en vue d'y pallier les disparités spatiales graves et de renforcer l'unité fonctionnelle du pays.
- Il est nécessaire, dans cet esprit, de *renégocier avec les prêteurs internationaux* les enveloppes de crédit disponibles afin de les réallouer aux projets prioritaires au lieu de considérer que la disponibilité du financement extérieur détermine elle-même l'échelle de priorité.

Expliciter les mécanismes de subventions et de redistribution

Le Liban consacre des ressources considérables à la redistribution. Près de 70% des dépenses publiques relèvent d'opérations de redistribution du revenu (50% de charges d'intérêts, celles qui incorporent les intérêts apparaissant au budget mais aussi ceux que supporte la Banque du Liban et qui restent dans ses comptes, et 20% pour les diverses autres formes dans les domaines de la santé, de l'éducation, des subventions catégorielles etc.). Il n'y a rien d'étonnant à cela dans le cadre d'un modèle économique tel que celui en place et au vu de ce qu'il provoque comme inégalités au niveau des revenus et de l'activité entre les catégories sociales et entre les régions.

Ces redistributions sont inter-catégorielles (financement par l'impôt) mais aussi, pour une large part, inter-temporelles (financement par l'emprunt). Ainsi, pour ce qui est des nouveaux capitaux empruntés, les contribuables actuels et les contribuables futurs paient-ils le coût des transferts dont tirent profit les capitaux empruntés précédemment et les bénéficiaires des redistributions publiques.

La composante intergénérationnelle n'est pas à négliger : des adultes aux plus jeunes pour l'enseignement et des adultes aux plus âgés pour la santé, bien sûr mais la forme la plus puissante de redistribution intergénérationnelle n'est autre que la dette. Les actifs de la prochaine génération sont taxés en faveur des résidents vivant aujourd'hui.

Les effets redistributifs du système libanais (fiscalité et prestations ensemble) n'ont pas été étudiés suivant les deux dimensions des revenus (niveau et structure) et de l'âge (âge du chef de ménage et structure familiale). On peut toutefois conjecturer que les avantages nets des charges qui en résultent, exprimés en pourcentage du revenu, présentent une courbe en U sur l'axe des âges et sur l'axe des revenus : ce seraient surtout les tranches intermédiaires de revenu et les jeunes ménages ayant peu d'enfants dans la génération actuelle et dans les générations futures qui financent les tranches de revenu inférieures et les ménages âgés et/ou avec beaucoup d'enfants mais aussi, au vu de l'extrême concentration des dépôts et du volume de la dette, les ménages les plus riches.

Une appréciation raisonnée de « l'effectivité » de l'intervention publique nécessite donc, d'une part, la définition des objectifs généraux de la politique de redistribution (de qui vers qui) et, d'autre part, la connaissance de l'impact du système fiscal (y inclus la dette publique) en place. Sans cela et avec les meilleures intentions, on peut aboutir à des résultats fort différents de ceux qui sont recherchés.

Ce n'est pas l'action redistributrice en elle-même qui est en cause mais son rendement désastreux et les dégâts dus à ses modalités d'exécution qui méritent pleinement la description de gaspillage. Les dégâts ne s'arrêtent pas aux pertes matérielles directes dues aux violations du principe d'équité entre les individus au niveau de la participation ou du bénéfice. Ils recouvrent des pertes économiques graves et généralisées, bien que non reconnues, mais aussi des dommages politiques dangereux parce que les pratiques en vigueur renforcent les loyautés partisans au détriment de la place et de la fonction de l'Etat.

Il est ainsi très important de reformuler complètement les mécanismes de subvention et de redistribution, qu'ils soient déclarés, occultés ou tolérés de gré ou de force, pour les expliciter, les normaliser et les dépolitiser et pour neutraliser les retombées politiques positives dont profitent certains et les retombées économiques négatives pour la société.

Pour cela, il convient de respecter les trois principes suivants :

- Pour toute subvention ou redistribution, définir précisément les personnes ou les catégories bénéficiaires, en expliciter les justifications et les conditions d'éligibilité et en soumettre l'application au contrôle,
- Définir les modalités d'attribution qui vont de la fourniture directe par l'Etat du service gratuitement ou à prix réduit au règlement par l'Etat de son prix au fournisseur privé qui se soumettra à un cahier de charges et au contrôle (cela s'applique en particulier aux diverses « associations caritatives » qui se financent sur les fonds publics) ou encore à l'assignation d'un montant pécuniaire au bénéficiaire qui reste libre d'en disposer. Chacune de ces modalités induit des conséquences et suppose des dispositions différentes,
- Définir les montants alloués à chaque forme de subvention ou de redistribution de manière explicite dans le budget et les séparer du mécanisme d'établissement des prix des biens et des services publics afin d'éviter les distorsions économiques dues à la manipulation des coûts et des prix.

Il convient, en parallèle, par respect des sacrifices que l'on demande au citoyen de consentir, que l'Etat procède, à travers ses instances judiciaires et administratives, à la récupération de ses biens publics et privés occupés, par la force ou par la ruse, sans délai ni concession et sans s'engager dans des négociations commerciales sous des prétextes variés dont le plus facile est la nécessité de collecter des loyers pour subvenir aux besoins du Trésor. Cela s'applique, à titre d'exemple non limitatif, au domaine public maritime et fluvial, aux forêts et aux terres communales indivises. Les prévarications de responsables politiques dont la majorité occupe encore les avant-postes du pouvoir et qui ne se cachent pas de leurs actes et de leur fortune ne sauraient être absoutes sous prétexte de « secret bancaire » et la loi sur « l'enrichissement illicite » doit être appliquée sur toute la période passée.

Pour mener à bien cette grande transformation, il faut marier la connaissance des faits économiques et le courage politique et faire en sorte qu'ils puissent prévaloir sur l'alliance des artifices comptables et de l'insolence milicienne.

Reconstruire le système fiscal

Le système fiscal libanais doit être réformé en profondeur et, en particulier, l'impôt sur le revenu.

L'impact socialement régressif du régime fiscal libanais, essentiellement basé sur la consommation, est évident. La mise en place d'une réelle imposition des revenus est devenu une tâche urgente, d'autant plus que le Liban devra faire face, à cause de la dette et des déficits accumulés, à une longue phase d'alourdissement de la fiscalité.

Mais du point de vue économique aussi, des arguments structurels militent en faveur d'un impôt équitable et ajusté sur les revenus : le degré exceptionnel de mobilité des facteurs (capital et travail) au Liban et l'ampleur des distorsions de prix (biens et services échangeables / non-échangeables) dus au syndrome du « mal hollandais » font de l'impôt sur le revenu et sur les actifs non-échangeables un instrument de correction essentiel.

Si l'on met de côté l'impact de la dépense publique, tout impôt finit, bien entendu, par diminuer les revenus réels. L'imposition des revenus agit en réduisant les revenus nominaux et par suite, mais dans une moindre mesure, leur valeur réelle car elle tend à réduire les prix domestiques. Par contre, c'est à travers l'élévation des prix domestiques que l'imposition de la consommation réduit la valeur réelle des revenus. Ces variations, dans des sens opposés, des prix domestiques se retrouvent normalement compensées par des variations en sens inverse du cours de change en vue de rétablir l'équilibre des échanges avec l'extérieur. Mais du fait de la dollarisation, de l'afflux des capitaux et de la fixité du taux de change, ces variations de prix ne sont pas nécessairement corrigées dans le cas du Liban. On oppose en général les impôts sur le revenu et les impôts sur la consommation en soulignant la plus grande équité des premiers et la plus grande facilité des seconds. Au Liban, l'imposition de la consommation, face à l'avantage de la facilité, ajoute à l'inconvénient social de l'inéquité celui des distorsions économiques dues à l'aggravation de l'élévation des prix domestiques et à ce qu'elle entraîne en termes de perte de compétitivité.

Le système fiscal libanais s'appuie essentiellement, et de plus en plus d'ailleurs avec l'introduction de la TVA, sur la consommation. Chose plus grave encore, ce qu'il comprend comme impôts sur le revenu (et cotisations obligatoires) pèse presque intégralement sur les salaires et sur les bénéfices des sociétés de capitaux (SA et SARL). Les autres formes de revenu domestique ne sont que marginalement affectées par l'impôt (intérêts, plus-values foncières, bénéfices des entreprises familiales, etc.). Les revenus en provenance de l'étranger sont intégralement exemptés (ce qui est d'ailleurs contraire à la loi). Or, d'une part, les revenus disponibles dépassent sensiblement le PIB et, d'autre part, la part des salaires dans le PIB et le pourcentage des salariés dans la population active sont déjà anormalement bas. De plus les entreprises, dans leur écrasante majorité, sont familiales, sous-capitalisées mais aussi peu désireuses et peu capables d'attirer les capitaux et de réaliser des investissements.

Toutes considérations sociales d'équité mises à part, le système fiscal libanais est donc doublement néfaste sur le plan économique, du moins si l'on considère que la croissance de la production est l'objectif recherché.

Il est vital, dans le cas du Liban de mettre en place un impôt général sur le revenu. Cet impôt doit faire respecter dans les faits le principe de la résidence comme base de l'imposition des revenus quel que soit le lieu de leur réalisation. Ce principe est actuellement inscrit dans la loi mais il n'est pas respecté et certaines parties insistent pour que, dans les « réformes » qu'elles proposent, seuls les revenus « réalisés au Liban » soient assujettis à l'impôt. Pareille proposition reviendrait à pénaliser toute activité ou tout placement domestique et à favoriser les activités et les placements à l'étranger. Cette perversion de l'orientation économique est complétée par la multiplication des accords de non double imposition que le Liban passe avec les pays à très faible fiscalité directe, où des Libanais ou des entreprises libanaises sont actifs mais dont les ressortissants n'ont aucune activité au Liban et ne risquent pas d'en avoir de sitôt.

Un sujet délicat dans la conception de la fiscalité directe au Liban est celui des revenus d'intérêts. Il faut d'abord noter qu'avec des dépôts qui représentent 270% du PIB, les intérêts sur ces dépôts, à leurs niveaux réduits actuels, s'élèvent à plus de 15% du PIB, et sont appelés à atteindre 20% si la hausse des taux internationaux se confirme ; les salaires permanents du secteur privé ne dépassent guère 20%. Du point de vue de son impact économique, il est indéniable que l'imposition des revenus d'intérêt ne sera pas entièrement supportée par les bénéficiaires de ces revenus et qu'une partie en sera reportée sur les utilisateurs de crédit à travers la hausse des taux (avec l'Etat en tête) et par les banquiers à travers la baisse de leurs profits. La question est d'apprécier l'ampleur de ce « transfert de charge » qui n'est d'ailleurs en aucune façon spécifique aux intérêts. L'expérience récente, que ce soit l'élimination de l'imposition des intérêts en 1994 ou la réintroduction d'un impôt de 5% en 2003, ne semble pas montrer un impact sensible de l'impôt sur les taux, l'offre de capitaux apparaissant relativement inélastique. Si l'on passe à l'équité de cet impôt, il faut relever qu'un impôt proportionnel serait doublement injuste car, indépendamment de l'absence de progressivité, les gros dépôts sont nettement mieux rémunérés que les plus petits. Il est donc naturel que cet impôt soit intégré à l'impôt sur le revenu. La question du secret bancaire ne constitue en aucune façon un obstacle à cela. Il suffit, comme en Suisse, d'appliquer le taux maximal par défaut et de laisser aux contribuables l'initiative de lever le secret et de déclarer leurs revenus d'intérêts dans le cadre de la procédure générale de l'impôt sur le revenu pour profiter des abattements et de la progressivité ; sinon ils paieraient le prix du secret.

Sur un autre plan, le sujet de l'afflux de capitaux occupe une place centrale dans toute conception de la fiscalité directe au Liban. Les flux monétaires entrants au Liban en faveur des entreprises en contrepartie d'exportations de biens et de services ou sous forme de rémunération de capitaux ou de droits de propriété ne représentent qu'une faible part des flux de capitaux. Dans leur écrasante majorité, les destinataires de ces flux sont d'ailleurs des personnes privées. Il n'est pas facile de distinguer, dans cette masse, ce qui relève du rapatriement de revenus et des transferts sans contrepartie, d'une part, et des mouvements de capitaux, d'autre part.

Le Système de Comptabilité Nationale des Nations Unies (SCN) considère comme revenu « le montant maximum qu'une unité peut consommer sans réduire sa valeur nette réelle ». Les capitaux relèvent du stock de la « valeur nette réelle », leur sortie la diminue. Mais ce critère de distinction entre revenus et capitaux sera pratiquement impossible à appliquer car il nécessite une connaissance de la situation économique de la partie émettrice du transfert, avant et après celui-ci, qui n'est pas accessible aux autorités statistiques et qui n'est d'ailleurs souvent pas présente à ses propres yeux.

Or ce qui compte dans les faits, bien plus que le caractère « à l'origine » du transfert, c'est l'utilisation économique « finale » des fonds transférés. Dans cet ordre d'idées, une solution consisterait à considérer que tous les transferts aux ménages qui ne correspondent pas au produit d'exportations par les entreprises individuelles des membres du ménage ou à la rémunération d'actifs extérieurs (ces deux catégories sont déjà soumis à l'impôt dans le cadre de l'imposition des revenus des unités économiques résidentes) constituent, par défaut, des revenus. Ces revenus seraient donc assujettis à l'impôt suivant la même procédure que celle de l'imposition des intérêts pour ce qui concerne le secret bancaire et la progressivité. Le bénéficiaire peut cependant librement déclarer que le transfert relève d'une opération en capital, il est alors exempté de l'impôt sur le revenu mais les fonds ne peuvent alors être utilisés que pour réaliser des investissements productifs que ce soit de manière directe ou, si les capitaux sont placés dans le système bancaire, à travers une réglementation qui enjoint aux banques de distinguer dans leur activité deux catégories de ressources : d'une part, les dépôts qui proviennent de l'épargne domestique et qui sont sujets aux emplois autorisés par la réglementation bancaire ordinaire et, d'autre part, les dépôts des non résidentes et les dépôts provenant des capitaux « importés » dont l'utilisation domestique sera assujettie à des règles particulières. Cette spécialisation des banques sera reprise plus bas.

Dans le même ordre d'idées, il faudrait que les actifs non-échangeables (le foncier notamment) soient taxés en vue de récupérer une partie des externalités positives dont ils profitent à travers la hausse des prix des actifs, de financer les collectivités territoriales pour combler les inégalités d'équipement, de rendre coûteuse la spéculation foncière et d'accroître la liquidité du marché foncier.

RESTAURER LA LEGITIMITE ET L'EFFICACITE DE L'ETAT

Revaloriser la fonction publique

La détérioration de la qualité des services publics conduit à les réserver à ceux qui n'ont pas les moyens de s'en dispenser. Pour les autres, l'administration et les services publics tendent à être perçus comme une contrainte inutile et pesante. Même ceux qui n'ont pas le choix du substitut se résignent à leur sort mais partagent l'appréciation négative des plus nantis.

C'est à partir de cette attitude que se développent les appels à la réduction des responsabilités et des attributions de l'Etat dans les différents domaines. En désespoir d'obtenir un « mieux d'Etat », on réclame le « moins d'Etat ». Cette réclamation recouvre des domaines où les justifications d'un moindre rôle de l'Etat sont valides mais sa généralisation est abusive car elle atteint les fonctions régaliennes et elle ouvre la porte à des formules d'émiettement politique et social porteuses de graves dangers. Dans le même ordre d'idées, on constate le recours de plus en plus fréquent à des formules médianes où le service public reste en place, avec ses déficiences graves, mais où l'on met en place des systèmes parallèles qui assurent, à un coût supérieur, un service de meilleure qualité. Cela se constate à travers la mise en place d'institutions dotées de meilleures conditions de rémunération et de travail en parallèle à des administrations existantes. On le constate aussi dans toutes les institutions publiques où les fonctionnaires sont doublés d'équipes « d'experts » ou de « contractuels » mieux payés. Ces « experts » sont le plus souvent rémunérés par le Budget à travers des accords passés avec les entités qui les embauchent (c'est en particulier le cas des « experts » du PNUD). L'engouement pour les « contrats de gestion », sous couvert de privatisation, s'inscrit dans le même sens.

Ce recours aux procédés d'exception n'est pas spécifique au Liban et, au Liban, n'est pas nouveau. Le problème avec cette solution de facilité est que, le plus souvent, rien n'est prévu pour que la nouvelle structure puisse participer au développement de la structure existante et s'y fondre ; au contraire, l'ancienne structure dépérit de plus en plus vite, une attitude de rejet s'installe contre la nouvelle et celle-ci tend à périliter à son tour pour ressembler à l'ancienne, appelant au recommencement du même procédé.

Les salaires dans l'Administration Publique sont bloqués depuis 1997. L'augmentation des traitements décidée en 1998 mais dont l'application était liée à la « mise en place du financement », ce qui n'a pas grande signification dès le moment où le budget est unique, attend toujours d'être appliquée et ses effets, non provisionnés, constituent une dette latente. Les augmentations de traitements antérieurs, du fait des plafonnements, ont conduit à un resserrement accentué de l'échelle des rémunérations, entravant le recrutement de personnel qualifié. L'embauche est d'ailleurs bloquée même si cela n'a pas empêché les recrutements déguisés sous forme de contractuels.

L'image couramment évoquée d'une administration pléthorique, responsable de tous les maux, est erronée. Un très grand nombre de postes, souvent vitaux, sont vacants : dans la Justice, dans les différents Ministères et dans les principaux offices autonomes. Les hommes politiques, sans doute pour se disculper, rejettent couramment la faute sur l'Administration et répètent à qui veut bien les entendre, qu'il faut, évidemment, la « réformer ». Certains responsables gouvernementaux n'ont aucun embarras à accuser leur propre administration, parfois dès leur entrée en fonction. Ce climat encourage les poursuites judiciaires, ce qui ne manque pas de provoquer chez les fonctionnaires, les « moins protégés » parmi eux surtout, une attitude frileuse et tatillonne qui retarde les décisions...

De manière générale, l'Administration Libanaise est victime de clichés et reste très peu connue. On peut toutefois, sans grand mal, y reconnaître quatre catégories principales d'agents :

1. certaines catégories d'agents qui sont relativement privilégiées et qui disposent souvent d'avantages hors salaires (frais de représentation et personnel de service, remboursement de frais scolaires, conditions particulièrement avantageuses pour les retraites ou pour les prêts...) ; ces situations se retrouvent sans doute chez les militaires mais on les rencontre aussi dans d'autres Administrations Publiques et dans les sociétés de droit privé détenues par le secteur public ;
2. une catégorie d'âge des « vieux fonctionnaires », entrés dans les années 60 ou 70, voire jusqu'au début des années 80, à une époque où le niveau de rémunération réel et le prestige de la fonction publique attiraient de jeunes professionnels de haut niveau et qui, pour diverses raisons, n'ont pas quitté l'Administration, jugeant sans doute qu'il était trop tard pour le faire, ayant profité des dévaluations de la livre et du blocage des loyers pour disposer de leur logement à bon compte et ayant enfin assuré à leurs enfants une « bonne éducation » ; ces cadres supérieurs constituent encore l'armature de l'Administration et nombre d'entre eux sont rappelés comme conseillers après leur départ à la retraite faute de relève compétente ;
3. une nombre élevé d'agents plus jeunes recrutés durant la seconde partie de la guerre, après 1984, et après sa fin, avec des compétences diverses mais qui, du fait du sous-équipement de l'Administration, de sa dévalorisation sociale et de sa désorganisation interne, le plus souvent en faveur d'intérêts partisans et quasi miliciens, ont rarement eu l'occasion de développer ces compétences et de les adapter aux développements technologiques qui se sont accélérés entretemps ; beaucoup d'entre eux nourrissent une attitude de dépit dont se ressent le service aux citoyens ; il faut noter que cette catégorie comprend une forte proportion de femmes et pas seulement dans les métiers de l'enseignement.
4. un large nombre d'agents mais surtout de « contractuels » et de « journaliers », généralement sous qualifiés, qui ont été « placés » par leurs parrains politiques au gré des ministères que ces derniers ont été amenés à occuper depuis les accords de Taëf, à commencer par l'incorporation des miliciens ; cette catégorie de personnel a peu de chances de retrouver un emploi dans des conditions équivalentes à celles de la fonction publique, quelles qu'elles soient ; cette catégorie est sans doute celle qui risque le moins de quitter en cas d'incitations aux départs volontaires.

Il n'est pas simple de faire face à cette situation complexe, surtout tant que les conditions de l'emploi continueront d'être aussi négatives. Certaines actions peuvent d'ailleurs produire des effets inverses à ceux recherchés. Le gouvernement a concentré son action sur la suppression de « l'excédent », comme si c'était le seul problème et ladite « suppression » s'est soldée par la démission de quelques dizaines de personnes qui continuent, depuis plus de trois ans, à percevoir leurs émoluments.

Les principales orientations que l'on peut retenir sont les suivantes :

- ouvrir le recrutement à des compétences élevées avec des rémunérations convenables et résorber les différentes formes d'administrations parallèles directement ou indirectement financées par l'Etat,
- assurer la formation et la conversion des agents surnuméraires ou sous-qualifiés en vue de les réallouer aux administrations et surtout aux collectivités locales ou encore leur proposer des formules de passage au secteur privé,
- unifier les systèmes de pension obligatoires et réduire les situations privilégiées et financièrement insoutenables,
- réduire les coûts transactionnels attachés aux services publics, de facto ou de jure et lutter activement contre la corruption notamment en élargissant le droit de recours.

Clarifier les relations du public et du privé

Au Liban comme ailleurs, les relations du public et du privé sont accaparées par le thème médiatique de la privatisation. Certains y voient une solution à tous les maux ; d'autres y voient l'aboutissement d'un long complot. Il y a là une réduction dangereuse, il y a surtout blocage de tout débat sérieux sur les sujets posés, dans leur réalité et leur spécificité.

Le secteur public est extrêmement réduit au Liban et ne dépasse pas le cadre des services publics essentiels. Les quelques entreprises commerciales qui relèvent du secteur public y sont tombées par hasard :

- Les interventions de la Banque Centrale pour renflouer certaines banques défailtantes l'ont amenée à prendre possession d'actifs détenus par les groupes actionnaires de ces banques, voire des actions des banques elles-mêmes. C'est ce qui s'est passé pour la compagnie d'aviation « MEA » ou le groupe immobilier « Intra » ou pour les banques, maintenant recédées, « le Crédit Libanais » et la « BLC ».
- Des concessions arrivées à échéance durant la période de la guerre n'ont pas été renouvelées du fait des dissensions internes de l'Etat et sont d'ailleurs souvent restées dans de situations juridiques confuses, c'est le cas du « Port de Beyrouth » ou des raffineries de Zahrani et de Tripoli.

Depuis l'indépendance, le Liban a adopté une politique libérale orthodoxe, démantelant dans l'immédiat après guerre l'appareil protectionniste en place et rompant de ce fait l'union douanière avec la Syrie. Il n'a pas participé à la vague des politiques « keynésiennes » de l'après guerre et aucune nationalisation n'y a jamais eu lieu.

L'établissement du monopole de service public pour l'électricité ne date que des années 60, il visait à généraliser la couverture du territoire, et des sociétés concessionnaires sont encore en activité dans le domaine de la distribution du courant. L'université Libanaise a longtemps été réduite à une Ecole Normale, elle n'a acquis de taille significative qu'au milieu des années 60, etc.

On observe, bien au contraire, une large participation du secteur privé dans l'offre de « services publics ». Cette implication prend plusieurs formes. Si les cas de privatisation formelle sont rares, l'achat ou le remboursement de services produits par le privé constitue la norme dans le secteur de la santé et couvre une large part du secteur de l'éducation. Les contrats de service et les concessions sont nombreux : tous les services de l'aéroport de Beyrouth sont ainsi aux mains du privé.

De manière plus spectaculaire, l'implication du capital privé dans la reconstruction à travers la privatisation s'est articulée autour de deux exemples phares : Solidere et la téléphonie mobile.

La reconstruction du centre ville de Beyrouth, très affecté par les destructions, a été confiée à la société Solidere par la loi numéro 110 de septembre 1991. Le montage consistait à évaluer tous les droits de propriété ou de location (dans l'état délabré où ils se trouvaient) et de transférer obligatoirement les biens ainsi évalués à la société contre des actions dans son capital ; face à cet apport forcé en nature, un montant complémentaire de capital (le tiers du total) a été apporté en numéraire par souscription. Le financement des travaux d'infrastructure prévus dans le plan d'aménagement incombait à la société contre paiement de leur coût par le transfert de propriétés publiques qui ont été évaluées, elles aussi, à leur valeur en l'état.

La société n'est tenue à aucun programme de construction fixé dans le temps, elle agit comme promoteur privé, son capital, son bilan et ses prix sont exprimés en dollars, elle a été créée et a démarré ses activités et ses actions ont pu être traitées longtemps avant que les actions des « ayant droits » n'aient été libérées, elle est autorisée à racheter ses propres actions à hauteur de 10% du capital sans constitution de provisions et elle s'est vue octroyer une exemption totale de taxes et d'impôts sur dix ans. Les schémas directeurs de la zone ont été établis par Solidere et approuvés en Conseil des Ministres, ils ont été amendés à plusieurs reprises pour satisfaire des demandes de Solidere et favoriser certaines transactions. Le schéma multipliait par quatre les surfaces construites avant guerre ; il supprimait tout le système de transport en commun en site propre prévu antérieurement et dont le Centre-Ville constituait le noyau, pour éviter une mixité sociale qui aurait « dévalorisé » l'image haut standing voulu pour le « downtown » beyrouthin.

Le Centre-ville souffrait, en plus des destructions physiques et avant elles, de deux problèmes structurels : un dépérissement de sa fonction centrale du fait du déficit d'équipements, notamment de transport, et un grand émiettement des propriétés qui rendait quasi impossible les opérations de construction mais aussi de réhabilitation. La réponse à ces deux problèmes ne pouvait être que « publique » et elle l'a été, même si sa teneur est critiquable puisqu'elle a transformé le Centre-ville en un espace de loisir et de

luxe et l'a coupé de la ville après en avoir définitivement chassé ses anciens occupants et propriétaires. Mais le point central du montage consiste dans le fait que le surplus considérable de richesse qui découle de l'exercice de la prérogative (et de la responsabilité) « publique » du réaménagement urbain et juridique a été intégralement transféré au privé. Ce surplus s'est directement exprimé par la multiplication de l'évaluation ex ante par un facteur de 6 dans l'établissement des prix de vente, dans un intervalle de quelques mois. Malgré les avantages dont elle a été dotée, cette ambition excessive a fait peiner la société mais la flambée des revenus pétroliers semble lui avoir finalement assuré une sortie favorable.

En 1994, un appel d'offres a pour construire et opérer deux réseaux de téléphonie cellulaire GSM dans le cadre d'une formule de BOT, pour une période de dix ans extensible à douze, avec un revenue sharing pour l'Etat de 20% (passant à 40% les deux dernières années). Des négociations avec les soumissionnaires ont pourtant eu lieu et elles ont conduit à fédérer parmi eux deux groupes auxquels le marché a été accordé. Les deux groupes comprenaient, ouvertement ou sous couvert, des politiciens libano syriens influents.

Le réseau de téléphonie fixe était encore dans un état pitoyable et la demande a démarré en trombe. La grille de tarification prévoyait le paiement initial par chaque abonné d'un forfait de 500 USD, ces versements ont largement permis de financer les investissements et les actionnaires n'ont pratiquement pas eu à injecter de capital (ce qui est pourtant la principale justification des opérations en BOT). Tout au long de leur activité, les deux compagnies ont proposé en même temps des produits identiques, ils ont appliqué exactement les mêmes tarifs et le passage de l'abonné d'un opérateur à l'autre était impossible, aucune forme de concurrence n'était décelable.

Il n'était pas étonnant dans ces conditions que les deux entreprises prospèrent. Une taxe sur le temps d'appel a été introduite en 1997-1999 pour augmenter les revenus de l'Etat d'autant plus que la durée d'appel moyenne au Liban était exceptionnelle et occasionnait des surinvestissements coûteux. Mais cette prospérité allait être néfaste car elle n'a pas manqué de susciter des envies notamment de la part des groupes qui n'avaient pas été associés au montage initial ; des pressions ont été exercées à travers des mandats de recouvrement qui sont restés en suspens pour être invalidés récemment à l'arbitrage. Les résultats financiers étaient exagérés par ignorance ou à dessein et certains politiciens ont présenté « le cellulaire » comme étant le « pétrole du Liban », sa privatisation devant permettre d'éteindre la dette publique, sans besoin d'impôts et de sacrifices...

La part de l'Etat dans le chiffre d'affaires (hors taxes) devait passer à 40% en 2002 et le contrat en entier arrivait à échéance en 2004, les actifs matériels et immatériels étant alors transférés à l'Etat sans aucune indemnité. Les contrats ont pourtant été définitivement résiliés en août 2002. Cela a entraîné le paiement aux sociétés de la valeur nette de leurs immobilisations (plus de 280 millions de dollars US) qui seraient passées gratuitement à l'Etat deux ans plus tard et, à l'issue d'une procédure d'arbitrage, d'indemnités considérables (se comptant en centaines de millions de dollars aussi). Après cette « dé-privatisation » intempestive (qui avait été présentée par le Gouvernement comme amicale et consensuelle), une tentative confuse d'appel d'offres pour la cession de licences a lamentablement échoué et finalement des contrats de gestion ont été passés avec des opérateurs étrangers. Cela a eu pour effet de liquider les deux sociétés libanaises, de laisser émigrer une grande partie de leur personnel qualifié car les deux entreprises avaient développé des compétences techniques indéniables et leurs équipes étaient appelées en experts à l'étranger.

Cette histoire du « cellulaire » a traversé trois phases : le montage (1993-1994), la normalisation (1994-1999) et le démontage (1999-2002). On ne peut que déplorer que, dans le montage du système et dans son démontage, les intérêts privés les plus immédiats aient primé sur l'approche entrepreneuriale et sur l'intérêt public à la fois.

L'engouement pour les formules de BOT ne s'est pourtant pas démenti, elles sont encore présentées comme la solution miracle qui permettrait à l'Etat de réaliser « gratuitement » toute sorte d'investissements coûteux. Mis à part le cas de la téléphonie mobile et celui du parking de l'aéroport, elles n'ont pourtant pas permis de réaliser d'autres projets significatifs. En particulier les projets du périphérique de Beyrouth, de l'entrée Nord de Beyrouth, de l'autoroute Beyrouth-Damas, du remblai de Linord, du Palais des Congrès et de l'adduction d'eau potable à Beyrouth ont tous échoué, occasionnant même le paiement d'indemnités par l'Etat ; à plus forte raison, les projets de barrages en BOT n'ont pas grande chance de réussir.

Le recours au capital privé est revenu, avec la Conférence de Paris 2 et en préparation à celle de Beyrouth 1, sur le devant de la scène, non plus sous forme de BOT mais à travers des projets de privatisation qui concernent soit des équipements qui viennent d'être réalisés aux frais du Trésor durant les années précédentes (c'est le cas en particulier du réseau du téléphone fixe et des installations de génération de l'électricité) soit encore des installations qui viennent d'être « dé-privatisées » durant les mois précédents (c'est le cas de la téléphonie mobile). On relèvera que cette démarche est exactement la démarche inverse de la formule du BOT dont la justification tient au manque de capitaux nécessaires pour la réalisation d'un équipement censé finir comme équipement public.

L'attitude vis-à-vis de l'implication du capital privé dans la réalisation des infrastructures et des équipements reste donc marquée par l'hésitation et l'on est en droit de se poser la question : que s'agit-il de privatiser au Liban et pour quoi faire ?

Ce que l'on observe dans les faits relève bien plus de la cession par l'État de revenus publics futurs que de l'implication du capital privé dans la réalisation d'investissements ou dans le développement d'activités, avec ce que cela implique comme risque commercial. L'exemple de la cession du produit des taxes sur le tabac importé, sous couvert de « titrisation des profits de la Régie ! » est éloquent à ce propos. La cession du produit des taxes incorporées dans les tarifs de la téléphonie mobile va dans le même sens.

Quand l'opération de cession n'incorpore pas de « rentes », qu'elles soient de monopole ou d'impôts, elle est néanmoins assortie de la garantie de l'Etat. Ainsi le gouvernement tient-il à faire « réaliser » par un BOT l'adduction du gaz égyptien à Zahrani et n'envisage pas que le projet fasse l'objet d'un financement même à des taux réduits ; l'octroi de la garantie financière de l'Etat pour l'achat de quantités déterminées de gaz à des prix convenus est passé sous silence, le but est de réduire le montant

apparent de la dette au prix d'engagements financiers alourdis mais latents. Les propositions de privatisation dans les domaines de l'électricité et de l'eau portent d'ailleurs sur la production ou l'adduction et laissent hors du périmètre de la privatisation le risque commercial de la distribution qui reste aux mains de l'État, ce qui ramène ces projets à des opérations financières sur risques publics. La distribution elle, par contre, ferait l'objet de « contrats de gestion ».

Dans tout cela, on peut reconnaître deux objectifs: Le premier objectif est indéniablement l'amélioration du niveau apparent de certains indicateurs des finances publiques (dette et réserves principalement) ; les efforts déployés dans ce sens sont évidents mais on ne peut que sourire quand on découvre les niveaux astronomiques auxquels les responsables placent les estimations du produit des privatisations ou encore quand on entend que les revenus de l'Etat ne seront pas affectés par la cession des actifs qui les génèrent (sans doute faut-il compter sur un tel développement des affaires et des profits après la privatisation que l'augmentation de l'impôt sur les bénéfices suffira à combler la perte des recettes). Mais ce jeu est plus facile à faire passer dans les simulations et dans les négociations qui les entourent que dans les faits. Le second objectif est malheureusement la concession d'avantages à des groupes proches des protagonistes du pouvoir.

Pour l'un et l'autre objectif, il s'agit en fait de la même chose, la manipulation des risques et des rémunérations attachés au financement de la dette publique : au niveau des indicateurs que l'on dope sur le court terme pour les déprimer ensuite ; mais au niveau des créanciers aussi quand on concède à certains, contre leurs créances, des revenus privilégiés alors qu'on laisse les créances des autres, face à des revenus amputés, avec des taux plus bas.

Garder le silence sur de pareilles manipulations est coupable !

Les participants à la conférence de Beyrouth 1 devront faire preuve de vigilance et devront veiller à ce que les fonds (de nature publique dans leurs pays) qui seraient injectés ne servent pas à assurer des sorties avantageuses aux mieux placés, ce qui tomberait sans aucun doute sous le coup de « l'aléa moral » et des lois en vigueur.

On retrouve dans les divers aspects de la pratique des BOT ou dans les projets de privatisation une même relation ambiguë et trouble entre le public et le privé. Les situations de monopole ou de quasi monopole sont nombreuses au Liban ; il est vrai que la taille réduite du marché fait que le volume de production à partir duquel une entreprise donnée devient viable peut d'ores et déjà la placer en situation de monopole mais le régime des « agences exclusives » aggrave le phénomène et l'étend à des importations qui ne nécessitent aucune mise significative de capital fixe. Mais les choses ne s'arrêtent pas là : la loi sur la « fusion des banques » constitue un mécanisme de couverture des pertes bancaires, les abus des caisses d'assurance maladie empêchent la faillite des hôpitaux techniquement et financièrement défailants, la majorité des ONG « politiques » ou communautaires émargent au budget de l'Etat, les licences de télévisions ont été distribuées par le gouvernement à ses membres les plus influents, etc. L'argent « public » subventionne des pans entiers du « privé » et entretient ses moyens économiques et politiques.

La question posée n'est plus financière ni même économique, elle est éminemment politique et concerne la place de l'Etat et la délimitation de la chose publique et de la chose privée.

Adapter les formes de représentation aux réalités sociales

Il n'est pas dans notre propos de discuter ici du régime électoral. Mais la question des processus de décision publique ne saurait être éludée quand on cherche à promouvoir une dynamique réfléchie de changement socio-économique. Car il ne suffit pas qu'une préconisation puisse paraître rationnelle de manière absolue pour qu'elle soit appliquée, il faut qu'elle semble correspondre aux intérêts de groupes suffisamment forts pour l'imposer, or cela dépend en grande partie du cadre institutionnel dans lequel les intérêts divers sont perçus et peuvent s'exprimer.

Dans cet ordre d'idées, comme dans bien d'autres domaines, il est des modes et la mode aujourd'hui est à la décentralisation. La *décentralisation* doit d'abord être soigneusement distinguée de la déconcentration, en ce sens que la décentralisation signifie la délégation de responsabilités et de compétences par l'autorité centrale à des entités indépendantes d'elle alors que la déconcentration n'est autre que la densification des ramifications du pouvoir de l'autorité centrale par la multiplication de ses représentants locaux.

Le principal argument en faveur de la décentralisation est qu'elle favorise la négociation autour des choix de dépenses publiques. C'est assurément là un levier déterminant pour leur rationalisation, autrement plus efficace que les planifications centralisées. L'argument inverse, tout aussi véridique, tient à la tendance centrifuge de la société libanaise, sur ses bases communautaires bien connues.

La question fondamentale est de restreindre le marchandage sur les dépenses et les projets publics et de rendre difficiles les choix inter temporels qui tranchent en défaveur du temps à venir, choix que l'offre abondante de capitaux et l'horizon court d'une grande partie de la population qui désespère de l'avenir de ses enfants au pays peuvent faire apparaître comme les plus commodes :

On peut compter, pour cela, sur le principe d'autorité, notamment celle des institutions internationales (qui devraient se garder de distribuer trop généreusement les satisfecit diplomatiques), mais aussi celle de certaines instances libanaises, qu'elles soient publiques ou privées, dont l'excellence dans leurs domaines respectifs mérite d'être reconnue et encouragée. Mais cela ne saurait suffire.

On peut agir en restreignant les marges d'action financière que ce soit dans l'absolu ou en instaurant des règles qui relient de manière plus directe les dépenses aux recettes et en rationalisant les contraintes inter temporelles (en notant que la baisse des taux d'intérêts pousse dans le sens inverse). La décentralisation financière est utile dans ce sens car elle permet de restreindre le champ des choix alternatifs.

Mais la décentralisation, dès lors qu'on lui assigne un ancrage spatial, conformément à l'usage, pose la question des découpages territoriaux : leurs limites et leur échelle.

La consécration des découpages régionaux sur les bases traditionnelles qui ont servi d'assise aux pouvoirs politiques en place fausse le sujet de la décentralisation. Ces découpages s'appuient sur le recensement de 1932, époque où le pays était essentiellement rural. Les résidents effectifs dans les villages ne représentent qu'une toute petite part des inscrits qui constituent le collège électoral alors que les inscrits ne représentent qu'une part réduite des résidents des villes et une part encore plus faible des résidents des banlieues. Les électeurs ne se rattachent plus à leurs circonscriptions que par les attaches familiales et claniques héritées, loin de toutes les considérations relatives à leur vie réelle et matérielle.

Les circonscriptions foncières représentent l'unité spatiale de base du système administratif libanais, ce sont elles qui servent de base aux municipalités. Mais elles sont, dans la plupart des cas, totalement incapables de supporter une quelconque administration locale, faute de taille, de résidents et de moyens. Les allocations de « la Caisse Municipale Autonome » sont de plus proportionnelles au nombre des inscrits. Toute tentative de développement local s'en trouve fortement entravée. Le chantier de la décentralisation devrait être l'occasion de réviser en profondeur la fiscalité locale libanaise.

Les cazas sont aussi hérités d'une vision « rurale » du pays et ignorent totalement l'extension des villes. Les agglomérations de Beyrouth et de Tripoli empiètent désormais sur plusieurs Cazas, créant une double incohérence : D'une part, les Cazas deviennent des unités composites comportant une banlieue de grande ville qui « fonctionne » avec cette ville – située dans un autre Caza - et moins avec l'arrière-pays ; et un arrière pays rural qui ne fonctionne pas avec ladite banlieue qui fait partie de son Caza, mais avec la ville située dans l'autre Caza. D'autre part, les 10 plus grandes agglomérations que compte le Liban ne sont pas dotées de pouvoirs unis (sur la ville centre et ses banlieues) capables de régler leurs problèmes dans une vision globale (par exemple les transports dans le Grand Beyrouth ou les déchets dans la région de Tripoli ou de Saida). Une réflexion s'impose donc sur la pertinence des Cazas, et sur les moyens de faire émerger des pouvoirs d'agglomération.

Les « unions de municipalités » sont calqués sur les cazas et ne correspondent généralement à aucune réalité ou continuité fonctionnelles mais servent essentiellement de courroies pour les élections législatives.

Les « mohafazas » représentent l'échelon supérieur des divisions administratives, elles consacrent les aberrations des cazas et, de plus, ignorent l'extension réelle des zones d'influence des agglomérations urbaines et privilégient les arithmétiques communautaires, surtout depuis que les accords de Taéf ont consacré la « mohafaza » comme circonscription électorale de référence et proclamé la « décentralisation administrative », ce qui veut dire en clair, la duplication des emplois administratifs. La récente multiplication des mohafazat à but strictement partisan ou communautaire constitue une illustration éloquente de cette déviation de sens.

Il est d'abord nécessaire de redéfinir les limites des municipalités sur base d'un nombre minimal de résidents permanents, de manière à conserver à l'institution municipale sa crédibilité et pour lui permettre d'assumer les responsabilités qui lui sont assignées.

Deux structures territoriales, proposées dans le cadre du « Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire » (SDATL) peuvent aider à débloquer cette situation et à rapprocher les structures décisionnelles des réalités socio-économiques et territoriales à deux échelles sensibles : les « Agences Régionales de Développement » (ARD) et les « Parcs Naturels régionaux » (PNR).

Les ARD constitueraient un découpage du territoire sur la base des réalités socio-économiques et des intérêts effectifs des citoyens et des résidents. Ce découpage s'appuie sur les zones d'influence des villes principales et chaque ARD recouvrirait, autour du pôle urbain qui l'anime, le territoire qui l'entoure dans toute sa variété. Il faut souligner ici que les zones agricoles, naturelles ou rurales dépendent dans leur développement de la vivacité des pôles urbains dont l'influence les recouvre. Les ARD devraient être dotées d'une large autonomie administrative et financière et devraient bénéficier de ressources fiscales spécifiques. Elles incorporeraient des élus régionaux et les représentations des associations professionnelles et, du moins dans un premier temps, de hauts fonctionnaires de l'Administration Centrale (Ministères sectoriels, Finances et CDR) et elles évolueraient progressivement vers plus d'autonomie. Quatre ARD seraient créées, au niveau de chacune des quatre grandes régions du pays (Aire Centrale autour de Beyrouth, Nord autour de Tripoli, Sud autour de Nabatieh et Békaa autour de Zahlé-Chtaura). Ces agences seraient en charge de la promotion des activités économiques dans leur région et seraient responsables de la réalisation des équipements locaux et de leur fonctionnement. Leurs relations avec les administrations centrales et notamment le CDR seraient principalement de nature contractuelle. Ces agences auront de plus le mérite de remplacer un ensemble de conseils et de caisses à caractère confessionnel et milicien (Conseil du Sud, Caisse des déplacés, Idal, etc ;)

Les PNR représentent des espaces de développement respectueux de la nature, et se constituent par association des municipalités dont le territoire serait totalement ou partiellement compris dans le cadre du parc. Le PNR dispose d'une personnalité morale indépendante et d'équipes techniques spécialisées dans les domaines d'activité présents dans la zone (agriculture, élevage, forêts, environnement, habitat, tourisme). Il agit par mandat des municipalités et peut recevoir les dons et l'assistance externe. Il bénéficie d'un label qu'il peut décerner aux produits de la région. Le Schéma d'aménagement du territoire a identifié 5 sites potentiels (vallée de la Qadisha, hautes vallées du Jaouz et Ibrahim, vallée du fleuve de Beyrouth autour de Ras-el-Matn, l'axe de Barouk-Bisri, et le littoral de Naqoura). Le démarrage, après mise en place du cadre légal nécessaire, se ferait par le soutien à l'émergence de PNR sur les sites où la concertation est la plus avancée ainsi que sur le site de Naqoura qui présente une opportunité à saisir dès à présent avant que la pression urbaine ne gagne ce secteur.

La question de la résidence ne doit pas seulement prendre en compte les mouvements internes de population mais aussi les migrations externes. Or le Liban est à la fois une terre d'intense émigration et d'intense immigration. Cette particularité impose des choix de société graves. Le ralentissement de l'accroissement naturel de la population libanaise et l'ampleur des phénomènes migratoires dans les deux sens imposent des tensions sociales et politiques inquiétantes qui s'expriment souvent de manière

détournée, alimentées par une connaissance déformée des faits : une attitude crispée vis à vis des Palestiniens et des travailleurs syriens, une agressivité communautaire exacerbée par des évaluations fantaisistes de la « composition confessionnelle » de la population tant chez ceux qui croient que leur communauté est en phase de gagner la bataille du nombre que chez ceux qui veulent se barricader dans des bastions minoritaires... Ces sentiments ont été exacerbés à dessein par la naturalisation en masse de plusieurs centaines de milliers de personnes en 1995 .

Mais ces développements conduisent aussi à des effets économiques considérables : les dépenses consenties par les ménages directement ou à travers l'Etat pour l'éducation des enfants et notamment pour la formation supérieure, sont en grande partie perdus du fait de l'émigration d'un pourcentage très élevé de diplômés, l'émigration touchant essentiellement les jeunes adultes, le pays est en train de perdre les avantages démographiques qu'aurait dû normalement lui procurer l'achèvement de sa transition démographique, les attentes et les comportements économiques et financiers des chefs de ménage sont aussi affectés par l'émigration des enfants...

L'action vis-à-vis des résidents étrangers doit viser en particulier à appliquer aux travailleurs étrangers résidents les mêmes protections qu'aux Libanais et les assujettir aux mêmes contributions sociales et à restreindre le travail transhumant aux besoins avérés, sectoriels ou saisonniers.

Une attention particulière doit être allouée à aider l'accès des jeunes libanais au logement, en propriété mais d'abord au logement locatif, en vue de favoriser leur installation dans le pays ou leur retour. Cela passe par l'intervention directe des collectivités territoriales qui devront consacrer une part des revenus de la taxe foncière à cet effet soit en construisant des logements soit en rachetant des logements vacants existants en vue de constituer un parc de logements locatifs destinés aux jeunes ménages. Il convient aussi de favoriser la contractualisation du premier emploi et de la formation universitaire et technique avec les entreprises et les administrations.

Une politique active doit être adoptée vis-à-vis de la diaspora libanaise et notamment des émigrés récents, il faudrait formaliser et respecter les droits économiques, politiques et sociaux des émigrés, assurer le suivi de leurs besoins sociaux, culturels et politiques dans leurs pays de résidence (à travers l'ouverture du système de pension aux émigrés par exemple), développer les relations économiques entre le Liban et les rassemblements d'émigrés libanais en vue de favoriser les exportations et les créations d'entreprises et de mettre à profit leur know-how dans la promotion de la productivité de l'économie résidente.

Améliorer la lisibilité des données économiques, financières et sociales

La lisibilité des données économiques, financières et sociales n'est pas seulement un préalable nécessaire à la bonne gestion, elle constitue une condition nécessaire de l'exercice de la démocratie et de la responsabilisation politique.

Les actions à mener dans ce sens sont nombreuses, on peut citer :

- l'établissement d'un plan d'ensemble pour la statistique, définissant les démarches et les responsabilités, doit être établi et rapidement appliqué en vue de mettre à la disposition de l'administration et des citoyens des séries fiables et régulières, couvrant les divers aspects de la vie économique et sociale ;
- l'institutionnalisation des comptes nationaux, établis pour 1997 et pour lesquels une extrapolation jusqu'en 2002 a récemment été publiée (par le Ministère de l'Economie et du Commerce !). Ces comptes doivent être établis et publiés périodiquement par l'Administration Centrale de la Statistique suivant les normes internationales et conformément à des méthodologies explicites ;
- l'établissement des comptes du secteur public sur des bases transparentes et exhaustives ; ces comptes doivent aussi être mis à jour pour intégrer les arriérés de toute sorte ; les comptes de l'Administration, des municipalités, des entités publiques, des Caisses de Sécurité Sociale et de la Banque Centrale doivent être établis de sorte à permettre de les consolider et par suite de dégager une image fiable et complète de la situation financière réelle de l'Etat qui ne soit pas faussée par les manipulations financières diverses et qui ne conduise pas à faire supporter à certaines entités des passifs latents qui peuvent être considérables ;
- la procédure budgétaire doit être révisée de sorte à respecter les principes d'exhaustivité et d'annualité, en particulier l'imputation des dépenses à la date de leur engagement doit remplacer le principe de comptabilisation aux dates de débours de sorte à distinguer les comptes de trésorerie des comptes budgétaires, les reports de crédits budgétaires doivent être restreints aux cas réellement justifiés, les dépenses d'équipement et de fonctionnement doivent être rapportées aux ministères concernés et un certain nombre d'établissements fictifs dont la réalité opérationnelle n'a rien à voir avec le cadre comptable qui leur est appliqué doivent être supprimés ou mis en conformité (les « installations pétrolières » et la « régie » sont deux exemples).

LAÏCISER, EXPLICITER ET ETENDRE L'ACTION SOCIALE DE L'ÉTAT

Le besoin de solidarité sociale, nécessaire partout, est accentué au Liban par trois facteurs : les violences et les souffrances de l'histoire récente, la faiblesse du ciment national et de l'Etat, l'accroissement des inégalités qu'induit le modèle économique prévalent.

Il est tout aussi dangereux, dans ce contexte, d'ignorer ce souci de solidarité et de laisser se développer des poches d'exclusion que d'exposer les systèmes publics de protection sociale à des risques économiques et financiers excessifs ou encore d'abandonner la fonction sociale à des structures subnationales, communautaires, partisans ou « évergétiques ».

Expliciter la politique sociale de l'Etat

L'établissement d'une politique sociale passe par trois étapes principales : 1) le choix d'un modèle de société, 2) la définition des responsabilités de l'Etat vis-à-vis de chaque catégorie de bénéficiaires et 3) la capacité de faire face aux accidents naturels et aux chocs économiques.

Si l'on veut éviter de glisser vers un Etat minimal, en équilibre instable entre des structures communautaires fortes, il faut tenir à la laïcité des institutions en charge des services sociaux et sortir l'Etat de son rôle subsidiaire et accessoire dans la provision de ces services, avec une attention particulière au phénomène des poches de pauvreté et d'exclusion. Dans le cas du Liban, l'Etat doit assumer une charge qui est à la fois territoriale (au sens où elle n'exclut pas les résidents non Libanais) et nationale (au sens où elle n'ignore pas l'émigration libanaise, surtout la plus récente).

Les responsabilités de l'Etat en matière sociale doivent être explicites pour que les services concernés deviennent des droits légitimes et ne puissent plus être instrumentalisés dans les circuits du clientélisme. Elles comprennent sans aucun doute la couverture généralisée des soins de santé de base et l'enseignement obligatoire jusqu'au niveau complémentaire. Mais il ne faut pas oublier que la longue guerre que le Liban a connue a laissé derrière elle son cortège d'handicapés physiques qui se rajoutent aux handicapés naturels. Les disparus et les tués ont aussi laissé derrière eux des situations familiales difficiles. La réinsertion des détenus dans les prisons israéliennes et syriennes ne va pas sans difficultés... Ces différentes catégories doivent être clairement identifiées et la collectivité doit pleinement assumer ses responsabilités vis-à-vis d'elles.

Crédibiliser les « filets de sécurité », maladie et vieillesse

Dans leur situation actuelle, les systèmes de protection sociale institutionnelle :

- souffrent de faiblesses et de déficiences majeures : leur couverture est limitée en termes de prestations (absence de couverture de la retraite, du chômage et des accidents de travail, etc.) et en termes de catégories (seuls sont formellement assurés les fonctionnaires et les salariés permanents du secteur privé), leurs coûts de fonctionnement sont excessifs et leurs services de faible qualité ;
- sont confrontées à des risques financiers inacceptables : l'Etat et les entités publiques ne règlent pas leurs cotisations depuis plusieurs années, les caisses « maladie » et « allocations familiales » sont déficitaires et puisent dans les réserves de la caisse des « indemnités de fin de service » ; or les réserves de cette dernière sont d'ores et déjà largement inférieures aux réserves mathématiques nécessaires et sont, de plus, placées en titres d'Etat en Livres libanaises avec ce que cela impose comme risques, elles reçoivent souvent des taux inférieurs à ceux du marché ; les systèmes de retraite des fonctionnaires ne prévoient par contre aucune réserve et pèsent de plus en plus lourd sur un budget déjà extrêmement tendu, certains corps, les militaires notamment, bénéficient enfin d'avantages disproportionnés par rapport aux autres catégories de la population et par rapport aux cotisations versées ou encore par rapport aux capacités du Trésor ;
- ne respectent pas les conditions minimales de transparence et d'équité vis-à-vis des partenaires du système: les assurés n'ont absolument aucune visibilité sur le solde de leur « épargne accumulée » et les patrons peuvent se retrouver du jour au lendemain redevables de sommes considérables et imprévisibles du fait d'une gestion défectueuse des fonds ou d'une inflation qui serait, même partiellement, rattrapée par des corrections de salaires.
- conduisent à aggraver les distorsions sur le marché du travail car elles induisent une discrimination contre l'embauche de salariés libanais, elles encouragent le maintien de micro entreprises familiales et découragent la création de sociétés et elles poussent au développement du travail informel, rejoignant par leurs effets ceux de la fiscalité directe.

Dans le domaine de la santé, en particulier, dès lors que l'Etat se porte responsable d'assurer les soins hospitaliers aux citoyens en couvrant une grande part des frais (85% par exemple) en se finançant par l'impôt, il n'y a plus lieu de maintenir cette même fonction au sein de la CNSS ou de la Coopérative des Fonctionnaires ou encore dans d'autres institutions car ces diverses institutions font supporter à leurs adhérents des contributions pour financer les mêmes prestations que le Ministère de la Santé assure à tous les citoyens sans contribution spécifique des bénéficiaires. Par contre la qualité du service et du contrôle devra être renforcée, notamment en intégrant les compétences disponibles dans ces diverses institutions. La centralisation de cette prestation permettra une meilleure négociation des prix avec les hôpitaux et, à travers les dispositifs du type « carte santé », un meilleur contrôle des abus. Les Caisses actuelles, publiques ou privées, pourraient assurer les prestations complémentaires dépassant les limites du service public.

Pour cela une refonte complète des systèmes existants est nécessaire dans le respect des principes suivants (qui ont inspiré le projet de loi sur les retraites qui a été débattu au parlement au début de février 2005 et qui avait obtenu l'agrément de la grande majorité des membres des commissions parlementaires concernées) :

- Assurer une couverture minimale santé, accidents et vieillesse, obligatoire et généralisée à tous les Libanais (avec option d'intégration pour les Libanais non résidents) et aux résidents étrangers actifs, indépendamment des statuts dans le travail (salarié, chef d'entreprise, entrepreneur individuel, aide familial ou autre) ;
- Séparer clairement le processus de capitalisation de la couverture des risques mutualisables (santé, accidents du travail, décès, invalidité) qui seront, pour une large partie, financés par l'impôt ;
- Assurer la pleine autonomie des entités en charge de la gestion des fonds de pension et s'assurer de l'application stricte de normes financières prudentielles, cela devant permettre à ces fonds de pension de jouer un rôle actif sur les marchés de capitaux
- Accorder aux fonds de retraite, dès lors qu'ils sont placés dans des risques publics, des rehaussements de risque sous la forme d'indexation et de convertibilité en titres de participation aux entreprises privatisées à des conditions avantageuses ; et mettre en place un mécanisme fiable et contrôlable pour la couverture des déficits latents actuels qui incorpore la couverture des arriérés explicites ou latents incombant au secteur public.

Dès mise en place du système général, il sera possible de passer au « phasing-out » des systèmes actuellement appliqués au niveau de la fonction publique en appliquant le système général aux nouveaux entrants.

Crédibiliser l'Institut National de Garantie des Dépôts

L'Institut National de Garantie des Dépôts (INGD) est censé couvrir les risques de défaut bancaire pour les petits déposants. Actuellement le montant couvert est inadapté et fallacieux : il s'élève à cinq millions de Livres, soit cinq fois moins que son niveau du début des années 80 et il est exprimé en Livres alors que les dépôts sont aux trois quarts en devises. De plus les actifs de l'INGD sont entièrement placés en Livres et notamment en Bons du Trésor, ce qui les expose au risque souverain davantage que n'y sont exposées les banques dont l'INGD est censé garantir le risque pour les petits déposants. Qui plus est l'Etat qui est supposé cotiser annuellement à hauteur des cotisations des banques a cessé, depuis plusieurs années, d'honorer ses engagements.

Il convient de relever le niveau de couverture de l'INGD, de rendre sa couverture et ses actifs conformes à la structure effective des dépôts, de conférer aux fonds de l'INGD les mêmes privilèges et d'assujettir leur gestion aux mêmes conditions que les fonds de pension et, sur cette base de réévaluer l'INGD. Cela permettra de procéder à sa privatisation et libérera l'Etat de ses arriérés dus. L'INGD sera appelé à jouer un rôle actif sur les marchés de capitaux aux côtés des fonds de pension.

FAVORISER LES CAPACITES PRODUCTIVES DU SECTEUR PRIVE

Adapter le secteur financier aux besoins économiques

Il convient d'accorder une importance particulière à changer le fonctionnement du système financier de sorte à permettre l'éclosion d'un véritable marché des capitaux qui remplisse les fonctions économiques que l'on est en droit d'en attendre, à savoir : en termes de emplois, canaliser vers les fonds propres des entreprises et vers l'investissement productif la part de l'épargne domestique et des capitaux d'origine extérieure qui corresponde au potentiel et aux capacités d'absorption de l'économie, tout en permettant de maintenir, en termes de ressources, un équilibre entre les risques encourus et les rémunérations offertes.

La situation actuelle est loin de se conformer à ce double objectif : du côté des emplois, la divergence ne tient pas au manque de capitaux, bien au contraire, mais à un excès dans l'offre de capitaux qui se traduit par le gonflement régulier de la taille du secteur financier sans relation avec l'économie et au-delà de toute limite ; du côté des ressources, la simplicité de la culture économique et financière du public, couplée au recours intensif à une multiplicité d'artifices, conduit à réallouer les risques réels en en diluant la perception, ce qui favorise la poursuite de l'inflation financière et l'attraction des dépôts.

Cette transformation est essentielle car le secteur financier libanais est de loin le plus avancé de l'économie et son rôle est décisif que ce soit pour le financement de l'Etat ou pour celui de l'économie. Elle passe par une série d'actions :

- Le renforcement des règles prudentielles de la profession bancaire et notamment pour ce qui a trait à la qualité des contreparties économiques des engagements tant auprès du secteur privé (où les considérations relatives aux collatéraux immobiliers priment sur la situation financière réelle des entreprises ou des projets financés) qu'auprès de l'Etat ou de la Banque Centrale, ainsi qu'aux risques de transformation ;
- La distinction dans l'activité des banques de la part qui relève de l'activité de banque commerciale et celle qui relève de la banque d'affaires au regard des types de risques effectivement encourus et des types de ressources collectées ;
- Le suivi de la bonne application des normes comptables internationales et du respect des règles de diffusion des informations financières et la clarification du rôle de la Commission de Contrôle des Banques ;
- L'assainissement du secteur bancaire au regard des normes de Bâle 2 ;
- La responsabilisation du marché bancaire en général et des dirigeants des banques en particulier par l'arrêt des pratiques qui, sous couvert de fusions, aboutissent à couvrir toutes les pertes des banques en difficulté, que ces pertes soient d'origine technique ou frauduleuse, en subventionnant une banque acquéreuse du montant des pertes de la banque déficiente à acquérir. A part leur coût considérable (plus de 500 millions de USD), ces opérations permettent de blanchir des pratiques souvent répréhensibles et conduisent à pervertir le marché, les déposants ayant tout intérêt à se diriger vers les banques les plus aventureuses ou les plus fragiles car elles paient les meilleurs taux contre un risque final rendu équivalent à celui des banques concurrentes ;
- La clarification du rôle de la BdL que ce soit au niveau de la redéfinition de ses objectifs pour y inclure la croissance économique et l'équilibre des opérations courantes avec l'extérieur ou au niveau de ses relations avec l'Etat en termes de financement, d'appropriation des actifs ou de génération de bénéfices, de pertes ou de risques latents ou enfin au niveau de ses interventions auprès des banques en termes de subventions ou de couvertures de pertes ;
- La mise en place d'un marché des capitaux doté des instruments de régulation nécessaires en parallèle avec la séparation des organismes de gestion et de supervision (qui doit être pleinement indépendante), la condamnation des délits d'initiés, la refonte des lois sur la faillite, le renforcement des contrôles sur la gestion des sociétés et surtout avec l'application stricte des normes prudentielles du crédit bancaire qui, seule, peut pousser les entreprises à augmenter leurs fonds propres et à ouvrir leurs capitaux.

Rééquilibrer les finances des entreprises

La perspective de la tenue prochaine d'une conférence de prêteurs à Beyrouth fournit une occasion exceptionnelle pour entamer une restructuration de la situation financière des entreprises. C'est là un objectif central de la politique économique dont le Liban a besoin parce que la faiblesse structurelle des entreprises est la cause immédiate du blocage des investissements productifs et des créations d'emplois. Il ne faut pas perdre de vue qu'au bout du compte, ce qui détermine la richesse d'un pays donné n'est autre que le volume de ses capacités de production. Il faut une naïveté extrême pour pouvoir déclarer qu'il y a des pays producteurs et des pays consommateurs.

Le secteur bancaire est le maillon central de tout l'édifice. Sa restructuration est la clé du succès. Cette restructuration permettra d'ailleurs de sauver le secteur bancaire libanais du piège doré mais inexorable dans lequel il s'est laissé prendre. Car ce secteur est sans doute le plus avancé de l'économie et concentre des investissements et des compétences importantes mais surtout dispose d'un fonds de commerce et d'un réseau de clientèle exceptionnel au Liban mais aussi auprès de la diaspora libanaise et dans les pays environnants. L'exploitation de ces atouts passe par la libération du secteur bancaire de la fonction d'alimentation du mécanisme permanent de destruction des facteurs de production et en particulier des capitaux.

Les banques libanaises se présentent comme des banques commerciales. Leurs filiales de « banques d'affaires » ne sont que des instruments ajustés pour tirer profit de certaines exemptions et facilités techniques, souvent extrêmement profitables d'ailleurs.

En réalité elles fonctionnent comme des relais du financement de la dette publique et des réserves de la Banque Centrale. Celles d'entre elles qui ne sont pas prêtées au jeu ont été lourdement pénalisées et celles qui se sont dévouées au service de la cause largement récompensées. On peut s'étonner de l'enthousiasme de certains instituts « internationaux » à décerner des prix et des médailles dans ce domaine alors que les banques « internationales » se retirent discrètement ou réduisent leurs participations ou sinon réduisent leur bilan, alors qu'elles n'ont pas cessé leurs activités durant toute la période de la guerre. On constate de plus une différence de 1 à 4 dans les prix des actions des mêmes banques libanaises, suivant que le cédant est étranger ou libanais.

La nature économique réelle des actifs bancaires n'est pas exactement conforme à leur apparence comptable : Les titres de dette publique sont censés être négociables sur la place de Beyrouth et sur les places internationales, les dépôts auprès de la Banque Centrale sont considérés comme de la liquidité et les crédits bancaires sont en grande majorité des avances en compte courant. Pourtant l'expérience démontre clairement que les titres publics libanais ne sont négociés qu'entre les banques libanaises, que les dépôts des banques auprès de la BdL sont particulièrement stables et constituent ses réserves et que les crédits en compte courant ressemblent à des avances permanentes et pourraient difficilement être refinancées. Or les engagements sur l'Etat (directement ou à travers la Banque Centrale) représentent 54% de leur bilan consolidé, les placements et immobilisations domestiques 27%.

Que ce soit donc du point de vue de leur maturité nominale ou de leur liquidité effective, ces placements devraient être décomposés en deux catégories : d'une part les placements compatibles avec les activités, la nature des ressources et les fonds propres de banques commerciales (au vu des critères de Bâle 2 notamment et en respectant les ratios adéquats de solvabilité) et, d'autre part, ceux qui relèvent de placements de long terme ou d'investissements ; les ressources pourraient être réparties symétriquement en fonction de leur historique, de leurs montants, de l'appétit au risque et des capacités de leurs détenteurs, etc.

Cette mise au clair pourrait passer par la procédure suivante :

- Affectation d'une part importante des fonds qui seraient alloués par la Conférence de Beyrouth à la constitution d'un fonds de soutien aux entreprises et aux banques libanaises (FSEBL), ce fonds serait doté des compétences professionnelles nécessaires.
- Mise en application d'une procédure d'appréciation économique (c'est-à-dire indépendamment de l'évaluation des collatéraux distincts de l'objet du financement) de la qualité et du potentiel des risques d'entreprises, aux niveaux sectoriel et individuel ; cette appréciation devant conduire au provisionnement des moins-values et/ou au reclassement des risques en risques commerciaux et risques d'investissement.
- Encouragement des banques libanaises à scinder leur bilan en une partie de banque commerciale et une partie de banque d'investissement (BI), avec mise en place de mécanismes facilitant la cession de leurs créances « non commerciales » par les banques commerciales qui ne pourraient pas ou ne désireraient pas développer de banque d'investissement aux banques d'investissement existantes.
- Mise en place d'un mécanisme entre les BI et le FSEBL au terme duquel :
 - tout ou partie des créances longues des BI serait transformé en participations (avec d'éventuelles conditions de réméré) ;
 - ces participations pourraient être cédées au FSE ou mises en pension de manière à permettre aux BI de se refinancer auprès de lui ;
 - cette restructuration des entreprises s'accompagnerait de nouveaux crédits d'investissement conditionnés par des actions (nouveaux investissements, R&D, etc.) ou des performances (emplois, exports, etc.) convenues ;
 - les BI et le FSEBL pourront aussi procéder à des opérations de fusions ou d'appels de participations.

Le FSEBL offrirait aux banques le support nécessaire, si besoin était, pour maintenir les niveaux requis de fonds propres suivant les procédures appropriées

Ces actions nécessitent au préalable l'amendement des lois commerciales et bancaires de manière à

- faciliter la restructuration financière des entreprises, notamment du point de vue de leur structure juridique et sociale,
- dissuader les opérations délictuelles ou déséquilibrées qui pourraient découler des relations croisées des banques avec les entreprises débitrices et leurs propriétaires,
- veiller à protéger la continuité des affaires des entreprises face aux difficultés financières qu'elles pourraient affronter de manière à favoriser leur restructuration plutôt que des liquidations trop rapides.

Les dispositions évoquées ci-dessus, jointes à la mise en place des fonds de pension et de garantie des dépôts, auront pour effet d'alimenter le marché des titres à la Bourse de Beyrouth et de favoriser la désintermédiation des banques dans le financement de la dette publique (incitations en faveur de la gestion fiduciaire). La différenciation de la situation des banques induira une différenciation de leurs comportements et permettra l'éclosion d'un véritable marché financier.

Assainir l'environnement d'activité des entreprises

Les entreprises libanaises, celles qui sont encore actives, se trouvent dans une situation financière et technique tellement affaiblie qu'elles risquent de ne pas être capables de réagir positivement aux réformes structurelles qui visent à les encourager. Il faut donc accorder une attention directe à la remise sur pied des entreprises existantes et à l'attraction de nouvelles entreprises.

Plus spécifiquement, il faut encourager les branches d'activité les plus susceptibles de générer des emplois et de réaliser des exportations de biens et de services et, pour cela, se mettre en permanence à l'écoute de leurs besoins et veiller à les préserver prioritairement en cas de choc financier.

Des actions directes doivent être entreprises en vue de réaliser ces objectifs :

- encourager la capitalisation des sociétés, la restructuration financière et juridique des entreprises familiales et les investissements étrangers
- combattre les situations de monopole qu'elles découlent de dispositions légales et réglementaires (représentations exclusives) ou d'actions illicites (ententes de cartel) ou encore de cas avérés de concussion (licences accordées par les politiciens à eux-mêmes ou à leurs proches)
- proposer les équipements et les localisations nécessaires à l'accueil des nouvelles entreprises et adopter les mesures réglementaires et fiscales nécessaires pour atténuer la charge foncière pour les entreprises
- mettre en place ou susciter les mécanismes permettant d'assurer aux entreprises, notamment de petite taille, les services communs nécessaires à leur expansion et au développement de leurs exports (design, recherche, formation, promotion, export, etc.)
- réviser les accords commerciaux et fiscaux qui assujettissent les entreprises libanaises à des traitements défavorisants et asymétriques et activer l'application des accords favorables.
- favoriser les contrats emploi et exports et conditionner toute subvention par la réalisation d'objectifs déterminés dans ces deux domaines.

RATIONALISER LES RELATIONS ECONOMIQUES EXTERIEURES

Pour un pays aussi petit et ouvert que le Liban, la gestion des relations économiques extérieures peut être décisive, en bien ou en mal. Aussi faut-il revoir les composantes essentielles de ces relations afin de les adapter aux potentialités et aux intérêts du pays.

Relations avec la Syrie

Les relations politiques du Liban avec la Syrie ont longtemps, et jusqu'à hier, souffert d'une inégalité flagrante. Cette inégalité s'est traduite dans les accords passés entre eux, y compris les accords économiques, sinon dans les textes, en tout cas dans l'application. Elle s'est aussi traduite par les comportements de racket auxquels se sont prêtés certains responsables syriens, le plus souvent avec des « associés » Libanais d'ailleurs. Mais les relations ont aussi souffert des faiblesses patentées et des distorsions flagrantes du système économique syrien comme des déformations du modèle économique libanais et enfin de la myopie économique des deux gouvernements ; mais de cela, on parle moins.

Aujourd'hui les échanges entre le Liban et la Syrie restent très faibles et bien en deçà de ce qu'induiraient les différences de prix entre les deux marchés, ils recouvrent pour l'essentiel l'importation par le Liban de produits alimentaires, de dérivés pétroliers et de certains produits manufacturés simples de Syrie. L'aspect le plus important des relations libano syriennes reste donc le volant de main d'œuvre syrienne qui travaille au Liban, profitant de la proximité géographique et des facilités de passage aux frontières qui les autorisent à laisser leur famille chez eux et à rentrer chaque semaine. Les statistiques officielles ignorent toute mention des entrées et sorties de Syriens depuis 1997 mais on peut estimer que le nombre de travailleurs syriens au Liban fluctue autour de 250.000 ce qui représente près de 20% de la population active, avec des pourcentages bien supérieurs dans certaines activités comme la construction ou l'agriculture. Le départ précipité d'un grand nombre de travailleurs syriens après les derniers développements politiques a suscité des problèmes graves pour ces activités. Cette main d'œuvre permet sans aucun doute d'abaisser les coûts de production des branches concernées mais elle draine hors du pays des montants de transferts considérables et elle constitue une concurrence très dure pour les travailleurs libanais les moins expérimentés. Dans l'autre sens, il est pratiquement impossible, pour des raisons diverses, pour les entreprises ou pour les individus libanais de travailler en Syrie et ce, notamment, dans les domaines et les métiers où ils disposent de compétences comparativement intéressantes (services aux entreprises, intermédiation financière, commerce, ingénierie et conseil, professions libérales etc.). Dans ces différents domaines les Libanais se trouvent en concurrence avec les élites urbaines de la société syrienne et les résistances de ces élites sont importantes et autrement plus efficaces que celles des travailleurs manuels libanais à l'entrée des travailleurs migrants syriens.

La mise en valeur des complémentarités entre le Liban et la Syrie ne sera pas facile tant qu'elle apparaîtra comme un jeu à somme nulle. Il faudra insister sur l'avantage conjoint pour la Syrie et pour le Liban à développer leur collaboration vis-à-vis de l'extérieur. L'accord de partenariat avec l'Europe constitue un axe de travail dans ce sens et diverses formules peuvent être envisagées : zone de régime légal spécial commune entre les deux pays, incorporation de la valeur ajoutée des deux pays vis-à-vis des partenaires commerciaux, mise en place de circuits touristiques communs, facilitation et unification des procédures aux frontières, etc. Tout cela nécessite cependant un assainissement et un rééquilibrage préalable ou parallèle des relations politiques.

Relations avec les autres Etats Arabes

Le Liban a signé un grand nombre d'accords bilatéraux et multilatéraux de nature fiscale ou commerciale avec les pays arabes. Ces accords n'ont que des effets dérisoires sur les échanges réciproques de biens et de services, à l'exception du pétrole et du tourisme. Par contre, les flux des facteurs sont très importants : émigration des Libanais vers les pays du Golfe, arrivée de travailleurs égyptiens au Liban, transferts de capitaux des pays du Golfe vers le Liban, etc.

Cette quasi-immobilité des biens et cette extrême mobilité des facteurs recouvre les relations de l'ensemble des pays arabes entre eux et n'est pas spécifique au Liban. Ce qui fait la spécificité du cas libanais est d'abord une question de taille. La taille relative des flux de facteurs qui affectent le Liban par rapport à celle de sa démographie, de son économie et de son espace socio-politique est à la fois trop importante pour que les effets destructurants de ces flux de facteurs s'y diluent (comme en Egypte par exemple) mais elle est aussi trop réduite pour que la société entière s'adapte à ces flux et en profite (comme c'est le cas à Dubaï par exemple). C'est ensuite le fait que le Liban, contrairement aux autres pays de la région, est à la fois un point de départ et un point d'arrivée de ces flux de facteurs (les Libanais émigrent alors que les Syriens, Egyptiens, Sri-Lankais immigrent) d'où le sentiment de substitution de population et de précarité de la société qu'expriment les Libanais.

Face à cette situation, il est important de remplacer les flux de facteurs par des flux de biens et services. Cela passe d'abord par des actions d'ajustement internes mais aussi par la renégociation de certains accords dont notamment les accords fiscaux de non double imposition qui sont dissymétriques avec les pays pétroliers sans fiscalité mais aussi certains volets des accords commerciaux avec ces pays pour ce qui a trait aux produits « dumpés » soit du fait des subventions massives soit du fait de la fourniture de l'énergie à des coûts symboliques, étant entendu que le Liban a intérêt à ce que son industrie cesse de vouloir concurrencer ce type de produits et se redéploie de sorte à les incorporer comme inputs.

Le principe de réciprocité doit aussi être invoqué au niveau des droits des personnes et des sociétés et des instances de recours qui leur sont accessibles en cas de litige.

Relations avec l'Union Européenne

Le partenariat du Liban avec l'Union Européenne peut constituer un levier déterminant pour pousser et pour faire aboutir la restructuration de son économie.

Le Liban est actuellement et depuis longtemps un marché (relativement) très important pour les exportations européennes de biens mais aussi de services, (dont le tourisme et les séjours d'étude) ce qui est le résultat naturel de l'immense déficit de sa balance commerciale et de sa proximité géographique et culturelle avec l'Europe. Ses exportations vers l'Europe, malgré les avantages douaniers dont elles bénéficient depuis les années 70, sont restées anecdotiques et essentiellement liées à la présence de communautés libanaises en Europe (produits alimentaires, artisanat, imprimés, etc.).

Le gonflement apparent de certains flux durant les dernières années ne doit pas faire illusion car il concerne spécifiquement les métaux précieux qui, s'ils subissent une transformation locale, incorporent une valeur ajoutée libanaise marginale.

L'abaissement des tarifs douaniers risque d'avoir peu d'effets pour les deux parties sinon pour la survie de certaines industries libanaises qui bénéficient de protections significatives (vin, meubles) ou encore en termes de recettes douanières.

Mais les effets indirects de détournement des flux commerciaux vers l'Europe et en défaveur des autres sources conduira probablement le Liban à substituer aux droits de douane des impôts à la consommation, ce qui réduira donc l'avantage pour les produits européens et ne changera pas grand-chose pour les Libanais puisque, sauf les quelques secteurs déjà mentionnés, la plupart des produits importés d'Europe n'ont pas de substituts produits localement et la TVA ne diffère pas beaucoup des droits de douane (plus des trois quarts du produit de la TVA provient aujourd'hui de l'importation).

Pour toutes ces raisons et malgré son importance, ce n'est donc pas le commerce bilatéral qui devrait constituer le cœur du partenariat entre le Liban et l'Europe mais plutôt les investissements et la synergie possible entre le Liban et l'Europe vis-à-vis des tiers et en particulier vis-à-vis de la région.

Or les investissements européens au Liban sont très faibles, on assiste même à des désinvestissements de la part d'entreprises installées depuis longtemps, notamment dans le secteur bancaire. Plusieurs banques européennes, installées depuis des décennies, ont préféré céder leur participation ou la baisser en dessous du niveau de consolidation pour ne pas avoir à subir les contrecoups de l'éclatement de la « bulle financière » libanaise. Cet état de fait est la conséquence directe de la perversion du modèle économique libanais. L'engagement du Liban dans une restructuration de son économie devrait donc inverser ce mouvement ; on peut espérer que le retour des investissements européens n'attende pas que la restructuration de l'économie libanaise ait porté ses fruits mais qu'il accompagne cette restructuration. Cette anticipation a un coût mais il est pleinement justifié.

Les domaines de synergie entre le Liban et l'Europe et en particulier sa façade méditerranéenne sont nombreux. De façon schématique, les deux parties ont intérêt à maintenir l'importance de l'ouverture du Machrek arabe sur sa façade méditerranéenne face à l'importance croissante de son ouverture sur l'Asie à partir du Golfe. Cela s'applique aux flux de marchandises mais aussi à l'implantation des activités de commandement dans les domaines financier, commercial et technique. L'excès de cadres libanais, qu'ils soient résidents ou fraîchement émigrés, par rapport à la taille et à la structure actuelles de son économie et l'accès des Libanais à une offre importante de capitaux, ajouté aux facilités culturelles et sociales, devraient encourager la mise sur pied d'entreprises mixtes libano européennes à vocation régionale et internationale dans différents secteurs de l'industrie, du commerce et des services.

Relations avec les organisations internationales

Il ne faut pas omettre l'importance des relations avec *les Organisations Internationales* et notamment la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International et les diverses agences des Nations Unies. A part leurs fonctions naturelles au niveau du financement et de l'assistance technique, elles peuvent jouer un rôle déterminant dans la crédibilisation des réformes et l'accompagnement de la phase de transition et des programmes de restructuration et d'équipement.

LES CONDITIONS DE LA TRANSITION

Les axes de la transition

Le changement semble aujourd'hui possible.

Malheureusement, les conditions politiques qui ont rendu ce changement possible n'ont été réunies qu'après que des risques financiers pesants se fussent accumulés, or ces risques sont susceptibles à tout moment de se transformer en crise ouverte. La crainte de la crise, présentée comme une apocalypse et associée à un retour au chaos et à la guerre, n'a pas été le moindre parmi les arguments qui ont précisément fait durer le modèle qui a accumulé et qui continue d'accumuler ces risques. C'est donc bien d'une stratégie de rupture qu'il s'agit.

Pareil changement ne saurait être immédiat ni facile car l'inertie du système est grande, les intérêts en place considérables et le personnel politique et financier installé pour une large part impliqué dans ses rouages.

Il est donc de la plus haute importance de mettre en place des instruments susceptibles d'absorber une crise possible, si elle venait à arriver, et d'en orienter les issues vers le changement et non vers la reproduction du modèle antérieur qui se trouverait paradoxalement renforcé dans ses prétentions car ses protagonistes auront beau jeu de faire porter la responsabilité de la crise aux promoteurs du changement et de prétendre que le chaos qu'ils annonçaient et dont ils menaçaient s'est manifesté à cause de ces derniers.

Il est important aussi d'œuvrer pour que changent, parmi le personnel politique, économique et financier, ceux qui ont incarné le modèle en place. Il ne s'agit pas simplement d'une question de compétences techniques mais de prendre en compte l'implication de ces personnes dans le tissu de relations que le système a produit. Il faut rappeler à cet égard que ce système ne fonctionnait pas seulement sur une logique d'urgence mais aussi sur une logique d'abondance, de dons et de contre-dons qui crée des obligations réciproques et qui laisse des hypothèques lourdes.

La phase de transition a pour objectif d'amener à une réallocation des ressources et à une évolution des comportements économiques par l'effet de corrections diverses.

De façon factuelle, plusieurs étapes doivent être distinguées:

1. La première étape doit d'abord viser à désamorcer les risques de crise imminente, à restituer à l'Etat une marge de manoeuvre financière minimale et à gagner l'épreuve de la crédibilité de la démarche de réforme auprès des milieux économiques locaux et internationaux et auprès de la population. Ses volets sont financiers, administratifs et fiscaux. La marge temporelle sur laquelle elle pourra s'étendre sera d'autant plus longue et son niveau de risque sera d'autant plus élevé que son démarrage sera retardé ou que sa teneur sera moins explicite.
2. La deuxième étape consiste en une ré-ingénierie financière inverse à mener en parallèle dans les domaines des finances publiques et des finances privées. Elle vise à étrangler progressivement les flux parasites pour en neutraliser les effets déformants, en veillant à ne pas provoquer de rupture brutale au niveau de la revalorisation/dévalorisation des actifs physiques et financiers et des dettes exigibles par les agents. Par l'effet de la réforme des pratiques de crédit, la part du revenu national allouée à la consommation devrait être progressivement réduite pour favoriser l'épargne et l'investissement.
3. La troisième étape consiste à accélérer le rattrapage des coûts par des progrès de productivité dans les divers secteurs, en particulier ceux qui ont le plus d'impact sur l'équilibre des comptes extérieurs, dans le public comme dans le privé. Il est illusoire de s'attendre à des réallocations de facteurs et à des sauts de productivité instantanés. Les phénomènes de résistance, de rigidité et d'inadaptation ne peuvent aucunement être négligés. D'autre part, la gravité et l'étendue des distorsions font que les réallocations risquent d'affecter et de déstabiliser de larges catégories d'actifs et il ne peut être question d'ignorer leurs angoisses. Le niveau auquel l'équilibre pourra se faire entre la baisse des coûts réels et la hausse de la productivité ainsi que le délai nécessaire pour l'atteindre deviennent ainsi des critères sensibles.

La recherche de développements latéraux à moyen terme

Dans l'espace complexe des facteurs de production et des prix, le déplacement d'un point d'équilibre à un autre peut suivre plusieurs chemins, lequel est le moins coûteux ou le moins risqué ? telle sera la question.

A cet égard, chacune des phases de transition correspond à un déséquilibre relatif. Il est donc très important de soutenir ces situations de déséquilibre relatif pour éviter les dérapages ou le retour à la situation de départ. Des ressources, humaines ou en capital, présentement allouées à tel ou tel type d'activité, se trouveront en excès par rapport aux marchés qui resteront disponibles. Or les marchés accessibles à la production libanaise sont devenus ou bien exotiques ou bien protégés (comme le marché intérieur) ou les deux. Pour que ces ressources ne se trouvent pas sans débouché en attendant un reclassement qui peut s'avérer relativement long, et ne soient ainsi menacés de sous-emploi, il convient de rechercher des développements « latéraux » susceptibles de fournir des opportunités nouvelles d'emploi et d'investissement dans des délais plus courts que ceux nécessités par le processus de transition, du fait que les rigidités y seraient moindres. Ces développements latéraux sont essentiellement liés à l'élargissement de marché que peuvent apporter des accords de collaboration économique extérieure.

Ces accords sont envisageables avec l'Union Européenne mais aussi et, en parallèle, au niveau régional, à commencer par la Syrie.

Comme déjà mentionné, avec l'Union Européenne, la collaboration devra porter non seulement sur les modalités douanières dont le Liban ne pourra pas tirer d'avantages significatifs à court terme, mais devra inclure des opérations en capital aboutissant à la création d'entreprises, d'investissements et d'emplois.

Les interventions visant à couvrir les surcoûts liés au processus de transition seront décisives, qu'elles prennent la forme d'incitation aux investissements ou d'accords commerciaux privilégiés ou de financements spécialisés destinés aux équipements, à la formation ou à la recherche. En particulier, le redéploiement de l'activité économique libanaise vers une fonction d'export régional peut être aussi profitable à l'Union Européenne dans le cadre de la politique de partenariat.

Une pareille direction de travail mérite de focaliser les attentions. Elle peut d'ailleurs avoir une influence décisive sur l'évolution des structures économiques dans l'ensemble des pays de la région, car le mode socio-économique libanais, loin d'être spécifique au génie du Liban, est en réalité une version particulière d'un mode socio-économique arabe, malheureusement trop répandu.

La teneur socio-politique du choix d'ajustement

Le choix de l'ajustement constitue une rupture avec le modèle en place. Il est fondé sur la correction de l'allocation des facteurs de production. Il devra passer par l'étranglement progressif des divers canaux parasites dont la perpétuation génère une structure cohérente mais déformée des coûts, des prix et des risques qui induit, pour les agents économiques, des comportements économiques qui aboutissent, en finalité, à détruire ou à gaspiller les facteurs fondamentaux de l'économie nationale.

Ce choix n'est pas simple. Chaque action de réduction de coûts signifie l'étranglement d'un ou de plusieurs canaux parasites dont des catégories plus ou moins identifiées, plus ou moins organisées et plus ou moins larges, profitent actuellement. L'adoption de ce choix n'est justifiable et soutenable, aux yeux des responsables et de la population en même temps, que si, face au tort qui serait ressenti par une catégorie particulière, l'avantage collectif, plus important, mais quelquefois plus lointain, quelquefois moins concentré, quelquefois moins identifié, peut être rendu compréhensible et crédible et peut être transformé en force de pression économique et politique.

Certaines catégories sociales ou économiques seront néanmoins plus attentives et plus favorables à cette approche car elles sont plus exposées aux méfaits du modèle en place. On peut mentionner en particulier les responsables des secteurs producteurs de biens et services échangeables dans l'agriculture et l'industrie mais aussi dans les services, les jeunes, particulièrement menacés par le chômage et l'émigration et les responsables des structures sociales (partis, communautés religieuses, ONG) qui sont directement confrontés aux réclamations quotidiennes de la population et qui ont donc une conscience aiguë des difficultés et de la précarité de la situation sociale.

La gestion du rythme et le choix du cheminement de la correction doivent aussi, une fois la crédibilité de la démarche établie, faire l'objet d'une attention et d'une concertation permanentes pour éviter les tensions et les déséquilibres financiers, économiques et sociaux.

A cet égard, la responsabilité des institutions internationales et des pays amis du Liban ne doit pas être ignorée. Le Liban ne dispose pas seul de l'expérience nécessaire pour faire face aux difficultés et aux défis économiques qu'il affronte. A part l'assistance financière et technologique dont il peut avoir besoin, au même titre que d'autres pays, la complexité de sa dynamique économique justifie de leur part un plus grand intérêt au niveau du diagnostic et du conseil économiques et une plus grande transparence avec les responsables. Trop de déclarations optimistes et de certificats d'excellence ont été accordés par des responsables internationaux qui ne pouvaient ignorer la gravité du « mode » économique libanais à leurs confrères libanais qui n'ont été que trop heureux de les entendre et de poursuivre sur la même voie.

Dans cet esprit le lancement du processus de concertation, d'arbitrage et de négociation qui doit aboutir à la formulation du « pacte de Beyrouth » constitue une urgence certaine.

A la question qui a ouvert ce texte, on peut probablement répondre que le Liban semble être revenu à la fin des années 80 quand la coexistence des milices communautaires a buté sur l'impossibilité d'élire un nouveau Président de la République. Taéf n'aurait été qu'intermède, ce n'est pas par hasard qu'il a réduit l'importance de ce poste emblématique. Mais le problème a été déplacé au Conseil des Ministres. Quelles issues aujourd'hui puisque la formule consensuelle signifie en pratique la restriction du champ de décision du pouvoir institutionnel ? on peut en reconnaître trois ou quatre :

- maintenir le schéma antérieur à condition de lui assurer au moins un des deux adjuvants connus, un arbitre imposé-accepté, rôle antérieurement assuré par la Syrie (en notant que la plupart des politiciens libanais semblent regretter la période d'avant la prorogation du mandat d'Emile Lahoud et d'avant Bachar el Assad), et une injection de bénéfices et de revenus qui facilitent les compromis, rôle que symbolisait et qu'animait Rafic Hariri ;
- formaliser la structure confédérale du système de Taéf en définissant clairement la délimitation sociologique ou territoriale ou autre des autorités subétatiques et le cadre de ce qui ressort de l'autorité centrale et de ce qui ressort des autorités subétatiques ;
- l'imposition, au sens plein du terme, d'un système institutionnel qui vise à déstructurer l'emprise des groupements politiques à base et à audience communautaire, notamment à travers la loi électorale, la loi des partis et les lois de la presse et de l'audiovisuel

Les chances du changement

Les actions proposées constituent sans aucun doute un changement qualitatif au niveau économique, un changement de modèle, et risquent donc de conduire à des changements significatifs dans la structure sociale et politique au Liban.

Le sursaut démocratique des derniers mois n'en est que plus important et plus précieux. Il n'aurait sans doute pas eu lieu avec autant de force sans l'encouragement suscité par la pression de la communauté internationale. Mais il faudra veiller à ce que l'enthousiasme ne retombe. Il faudra aussi veiller à ce que l'implication des puissances étrangères et leurs appels répétés aux réformes ne se réduisent pas dans les faits à la réalisation, sur la scène libanaise, de conditions politiques ou sécuritaires qu'elles jugent importantes dans leur stratégie régionale ou encore d'événements médiatiques qui tirent leur importance de leur impact sur leur scène politique interne.

La complexité de la politique libanaise et l'ampleur des risques financiers en jeu pourraient en particulier amener progressivement à une situation où les responsables libanais compteraient sur la pleine implication de ces puissances alors qu'elles chercheraient précisément à se dégager des lourdes responsabilités d'une gestion directe. On pourrait assister dans ce cas à une prorogation de facto du système en place, comme un moindre mal.

Le processus interne de mise en place d'un « pacte socio-économique » libanais est donc vital. Il incombe aux Libanais de le lancer. Les forces extérieures devraient les encourager dans ce sens. Les chances de succès des Libanais seraient significativement accrues si l'assistance extérieure se focalisait sur l'atténuation des coûts et des risques de la transition.

Le changement des politiques économiques devrait pouvoir mettre à profit une double opportunité : la très probable augmentation de la pression fiscale et la possible arrivée de financements extérieurs dans le cadre d'une Conférence de Beyrouth, à condition, bien entendu, que ces fonds ne soient pas engloutis dans le gouffre d'une « restructuration de la dette publique » qui ne servirait au mieux qu'à fournir un sursis supplémentaire au système bloqué en place. Utilisés ensemble, ces deux leviers ouvrent la porte à de nombreux arbitrages du fait de la capacité de jouer à la fois sur l'accélérateur (l'affectation du produit des prêts) et sur le frein (les nouveaux impôts).

Mais il sera d'autant plus nécessaire de disposer d'un volant pour guider le pays d'un équilibre à un autre, en termes de séquence de transactions sociopolitiques. Il sera nécessaire de disposer aussi d'une carte sur laquelle il serait possible de positionner la situation actuelle et l'objectif qu'on voudrait se fixer. Cette carte sera nécessaire pour mesurer les distances, pour anticiper les impasses, les passages difficiles et les douces plaines.

L'ambition de ce document est de fournir la carte et d'inspirer les pilotes.
