

Allocution de Kulluna Irada à la Conférence Economique pour le Éveloppement par les Eéformes avec les Entreprises (CEDRE)

Paris, France

April 6, 2018

Mesdames et Messieurs,

D'abord merci aux autorités françaises pour leur invitation aujourd'hui, et au gouvernement libanais d'avoir pris le temps de discuter des réformes structurelles dont nous avons besoin lors de la conférence organisée par Kulluna Irada fin mars à Beyrouth, avec des représentants du gouvernement, des bailleurs, des médias, du secteur privé et de la société civile.

Kulluna Irada est une organisation civique pour la réforme politique exclusivement financée par des Libanais résidant dans le pays ou à l'étranger.

Nous sommes ici pour être constructifs mais pas complaisants.

Onze ans après Paris III, nous sommes réunis ici pour discuter du Plan de stabilisation et de croissance présenté par le gouvernement, qui repose sur l'hypothèse qu'un programme d'investissement dans les infrastructures, financé à des taux subventionnés, va créer de la croissance et de l'emploi, relancer l'investissement privé et contribuer aussi à réduire le déficit budgétaire et ramener la dette publique sur une trajectoire soutenable.

Ce n'est pas la première fois que le Liban envisage de financer un tel programme, mais cette fois le calendrier et le contexte sont radicalement différents.

La scène internationale est marquée par la multiplication des risques, tandis que les liquidités disponibles sur les marchés internationaux marqués par une hausse des taux d'intérêt ont renchéri et qu'il est de plus en plus difficile d'accéder à l'aide au développement.

Au niveau régional, les conflits, la persistance ou l'intensification des guerres par procuration au Moyen-Orient compliquent la coopération économique régionale, tandis que l'affaiblissement durable des cours du brut met en évidence les vulnérabilités du Liban lourdement tributaire des flux intra-régionaux, dont les remises des émigrés. Pour attirer des capitaux, le Liban est désormais en concurrence avec ses voisins qui cherchent eux aussi à promouvoir leurs propres objectifs de réformes économiques.

Au Liban même,

La situation économique est au plus mal: croissance anémique, et un potentiel de croissance en érosion, déséquilibres budgétaires et externes qui se creusent, des finances publiques insoutenables qui alimentent des taux d'intérêts élevés et, pour la première fois, des bilans souverain et bancaire fragilisés. L'effet d'éviction de l'investissement privé dû à la structure des taux d'intérêts aggrave l'asphyxie dont souffrent les PME du fait de la domination des marchés par quelques acteurs entretenant des relations privilégiées avec la classe politique, et la création de quasi monopoles protégés par l'Etat dans une série de secteurs clés.

L'afflux massif de réfugiés syriens a gonflé la part déjà importante de la population migrante et des réfugiés occupant des emplois à bas coût. Cette nouvelle donne démographique exacerbe les problèmes structurels du pays alors que l'absence de protection sociale, la pauvreté, le chômage et les inégalités nourrissent une émigration massive des Libanais et favorise la radicalisation des jeunes.

Les leçons tirées de l'expérience de précédents plans de relance financés sur fonds extérieurs sont encore dans tous les esprits et n'incitent pas à l'optimisme. Les fonds alloués aux infrastructures n'ont pas contribué à accroître la productivité, à créer des emplois durables et à favoriser l'émergence de nouvelles industries. La relance a été temporaire tandis que les niveaux d'endettement n'ont cessé de croître. Ajoutons à cela une corruption rampante qui a alimenté des dépenses extrabudgétaires dans une logique sectaire et clientéliste.

Le Plan d'investissement et sa stratégie de financement offrent-ils une solution à ces problèmes?

Comme beaucoup de nos concitoyens, nous avons de sérieuses réserves et craignons que cette logique de stabilisation, ses hypothèses sous-jacentes et le scénario proposé pêchent par un excès d'optimisme. Notre scepticisme tient tant à l'approche qu'au contenu du plan proposé.

D'abord, nous sommes très préoccupés par l'intention d'accumuler de la dette pour financer des infrastructures, même à des taux concessionnels. Et nous avons de sérieuses réserves légales sur l'intention du gouvernement d'obtenir du Parlement une délégation du droit de contracter des emprunts et de conclure des contrats de Partenariats public-privé sur les dix ans à venir pour environ 17 milliards de dollars, soit la totalité de son Plan d'investissement[1]. Les précédentes expériences de financement de projets d'infrastructures - marquées par de la corruption, des gaspillages et des retards - se sont révélées inefficaces. Après des années de statu quo en matière d'investissements publics, les capacités d'absorption et de mise en œuvre de projets de cette ampleur ne se sont malheureusement pas améliorées.

Etant donné l'insoutenabilité de la dette libanaise, nous mettons aussi en garde contre tout accroissement supplémentaire rapide des emprunts, et le fait d'accorder de quelconques privilèges de remboursement aux nouveaux créanciers par rapport aux précédents. Nous appelons à la responsabilité économique, financière et fiduciaire des institutions internationales, notamment le FMI, la Banque mondiale, la BEI et la BERD, pour assurer une bonne gouvernance économique du processus dans un cadre macroéconomique et budgétaire validé de façon démocratique.

Notre inquiétude est aggravée par les lacunes de l'analyse et de la planification stratégiques qui ont conduit à la sélection et la justification des projets du Plan d'investissement. Bien que nous saluons l'aide de la Banque mondiale pour son évaluation rapide des projets, nous estimons qu'un programme d'une telle ampleur a besoin d'être adossé à une étude de faisabilité économique approfondie et à l'analyse des rendements sociaux des investissements. Dans quelle mesure le Plan d'investissement est-il ancré dans un plan stratégique visant à réduire nos disparités sociales criantes, à créer des emplois et à traiter les risques sanitaires et environnementaux croissants provoqués par de politiques mal conçues?

La crédibilité du Plan d'investissement dépend de son ancrage dans une vision socio-économique solide et des politiques sectorielles développées dans le cadre de consultations publiques sérieuses et transparentes. De telles consultations sont indispensables si l'on veut que le processus entamé à CEDRE soit couronné de succès et emporte une large adhésion.

Ensuite, nous déplorons l'absence de cadre macroéconomique préparé par les autorités libanaises justifiant la stratégie de financement du Plan d'investissement du gouvernement. Nous savons tous que les déficits et la dette libanaise sont insoutenables. Comment le Plan du gouvernement compte-t-il y remédier ? Dans quel cadre macroéconomique et budgétaires et avec quel type de réformes ? L'objectif affiché de réduction du déficit d'un point de pourcentage de PIB par an est bienvenu. Mais avec une proposition d'accroissement des niveaux d'investissement publics de plus de 2 points de pourcentage du PIB par an au cours des quatre prochaines années, d'où va venir la marge de réduction annuelle du déficit ? Selon nos calculs, même en cas d'ajustement budgétaire radical, qui ne manquera pas d'avoir de graves répercussions politiques et sociales, la dette tombera difficilement au-dessous des 145% du PIB d'ici à 2022.

Il est donc impératif pour les citoyens libanais et le secteur privé de comprendre en détails ce que prévoient les autorités avant d'avaliser une quelconque stratégie de financement ou de contracter de nouveaux emprunts pour le programme d'infrastructures. Cela vaut notamment pour d'éventuelles garanties étatiques explicites ou implicites au secteur privé dans le cadre de contrats de PPP qui n'ont pas encore été testés au Liban.

Nous demandons donc aux autorités d'organiser, dans le cadre du processus CEDRE, des consultations publiques sur les coûts et bénéfices de différents scénarios d'ajustement, en particulier si elles envisagent un scénario qui compare l'impératif de consolidation budgétaire à un partage des coûts avec les créanciers d'une éventuelle restructuration de la dette. C'est indispensable pour que le Plan du gouvernement acquiert la légitimité et la crédibilité ainsi que l'adhésion du public à un effort national d'une telle ampleur et enfin la visibilité dont ont besoin les investisseurs privés.

L'adoption hâtive du budget pour 2018 renforce notre inquiétude. Bien que l'effort de revenir à un cycle budgétaire normal – loin d'être acquis à ce stade – soit bienvenu, la loi de finances comporte des dispositions inacceptables qui augurent mal du renouvellement promis en matière de responsabilité : tant en matière fiscale qu'en matière d'infractions aux règles d'urbanisme et de construction, c'est le choix des amnisties et de la régularisation qui a prévalu, ce qui revient à

encourager l'évasion fiscale, et les violations des règles d'urbanisme qui ont tant défiguré notre environnement. Le faible taux d'approbation du budget 2018 est à cet égard notable: seuls 50 députés sur 125 ont voté pour.

Nous envisageons CEDRE comme un processus devant aider à corriger ces irrégularités, et non pas les approuver ou les cautionner.

Enfin, nous souscrivons à l'idée de la nécessaire dynamisation du secteur privé dont les investissements sont la clé de la relance de la croissance. Nous ne considérons pas pour autant que cela passe nécessairement et uniquement par la privatisation de tous les services publics: présenter celle-ci comme la solution ou un substitut à un Etat défaillant est au mieux une illusion. L'expérience du Liban en matière d'implication du secteur privé dans les projets d'infrastructure est peu reluisante, étant donné le niveau d'imbrication d'intérêts publics et privés, favorisé par un cadre réglementaire privilégiant l'opacité à la saine concurrence, marqué par les conflits d'intérêt et l'absence de contrôles. C'est pourquoi, la redynamisation du Haut-Conseil de la privatisation suppose au préalable de mettre en place le cadre réglementaire et les mécanismes de contrôle adéquats et de s'assurer que les risques budgétaires et les passifs éventuels associés aux PPP sont correctement comptabilisés.

Cela suppose :

- un cadre réglementaire garantissant transparence, responsabilité et concurrence loyale ; et les autorités adéquates de régulation et de concurrence.
- des institutions budgétaires en mesure de comprendre et de gérer les risques budgétaires souvent importants et les passifs éventuels associés aux PPP.

Enfin, il est aussi vital de capitaliser sur le nouveau cadre offert par CEDRE pour encourager l'émergence de secteurs à forte valeur ajoutée, en actionnant les leviers d'un retour à la compétitivité de l'économie libanaise et à la création d'emplois, notamment dans les secteurs de l'économie de la connaissance, de l'économie numérique, de l'énergie, de l'éco-tourisme, de l'agro-tech, etc. Certains de ces secteurs pourraient bénéficier de capital d'amorçage à travers des PPP.

Mesdames et Messieurs,

Nous sommes convaincus qu'il y a une alternative au choix binaire qui nous est présenté : accepter l'effondrement du système ou quémander toutes les quelques années l'aide de la communauté internationale pour le sauver. Une troisième voie est possible. Elle suppose de nouer un nouveau contrat de confiance entre les citoyens et l'Etat sur la base des principes de bonne gouvernance : soutenabilité, efficacité, responsabilité et compétence. C'est la condition nécessaire pour attirer les investissements privés productifs que les Libanais méritent.

Nous espérons que le processus CEDRE en soit la plateforme et le catalyseur et nous appelons la communauté internationale à soutenir l'effort de réforme de l'Etat libanais à travers un mécanisme de suivi séquentiel et rigoureux de la mise en œuvre du Plan d'investissement. Cela suppose en particulier de:

Présenter dès que possible un cadre macroéconomique et budgétaire solide en mesure de soutenir une trajectoire soutenable de la dette et un modèle socio-économique durable. Cela suppose (i) des réformes fiscales favorisant les secteurs productifs au détriment de l'économie de rente et garantissant une distribution équitable des revenus. (ii) La réforme urgente du secteur de l'électricité dans toutes ses dimensions étant donné son impact majeur sur le déficit et la croissance. Et, (iii) au niveau des dépenses, de restructurer l'ensemble de la masse salariale publique ; ainsi que de concentrer l'effort budgétaire sur les services publics prioritaires (éducation, santé et environnement).

Les réformes budgétaires doivent être accompagnées d'un ajustement progressif du cadre monétaire.

Conditionner le déboursement des fonds à l'adoption de réformes destinées à améliorer l'efficacité de la dépense publique. Cela suppose : (i) Que chaque projet du Plan d'investissement suive le cycle complet de l'investissement public, en partant de l'adoption de stratégies sectorielles déterminant l'évaluation et la sélection jusqu'à la gestion et le contrôle des projets. L'aménagement du territoire et la réduction des disparités sociales et régionales doivent servir de principes directeurs à ce processus. (ii) De réformer les procédures d'adjudication publiques en commençant par l'adoption immédiate de dossiers types de candidatures puis la révision de la loi des achats publics et la mise en œuvre d'une procédure complète de gestion de cette fonction clé (de la formation des acheteurs publics jusqu'à la garantie d'un contrôle a posteriori, transparent et efficace, par la Cour des Comptes).

Conditionner le déboursement de fonds à des mesures concrètes de transparence et de lutte contre la corruption : (i) soumettre à des consultations publiques les lois actuellement à l'examen au Parlement, qui constituent le corpus légal internationalement reconnu en la matière (enrichissement illicite, protection des lanceurs d'alerte, commission d'investigation sur la corruption, etc.) et préparer une loi sur le conflit d'intérêt (ii) se doter des outils indispensables à la prise de décision, au contrôle des dépenses et à l'évaluation des politiques publiques, à savoir des données et des statistiques complètes, en commençant par le recensement de la population et des contribuables (iii) rétablir une discipline budgétaire stricte et transparente et des publications régulières d'information sur l'exécution des projets et leurs coûts au niveau des ministères et du CDR.

Enfin, la compétence de la fonction publique et l'excellence du service public sont indispensables à la relance de l'investissement privé. La réforme administrative et celle de la justice sont à ce titre des priorités de premier rang. Même s'il s'agit d'une entreprise à long terme, le processus CEDRE doit être l'occasion de mettre en place le plan d'action d'une réforme sérieuse et financièrement viable de la fonction publique, fondée sur les principes méritocratiques. Il doit aussi être l'occasion de lancer un dialogue national sur l'indépendance de la justice.

Mesdames et Messieurs

Les défis sont colossaux et il va de soi que la bonne gouvernance suppose de consulter largement et d'engager un débat public permanent avec les citoyens. Kulluna Irada est prête à participer pleinement à ce processus et à servir de plateforme de dialogue et de force de proposition.

Merci de votre attention.

Note: Ce texte est déjà le fruit de débats et de contributions de la part de nombreux experts et participants conviés à une conférence organisée par Kulluna Irada le 23 mars 2018 en prélude au rendez-vous de CEDRE. Nous les en remercions.

Il s'agit d'une traduction de la version originale anglaise qui fait foi.