



Ishac Diwan et Maha Yahya

Respectivement professeur à la chaire économie du monde arabe à l'université Paris sciences et lettres, auteur de *Crony Capitalism in the Middle East* (dir. avec Adeel Malik et Izak Atiyas, Oxford University Press, 2019, non traduit), et directrice du Carnegie Middle East Center

© Shutterstock/Karin Naaman

Crise économique au Liban : *l'avenir d'un pays dans la balance*

Le Liban se trouve au milieu d'un effondrement économique aggravé par une impasse politique, le tout enveloppé dans une crise de légitimité plus large, une partie importante des Libanais ayant perdu confiance en leur gouvernement. Le 7 mars 2020, ce dernier a annoncé le premier défaut de paiement de l'histoire du pays, face à l'incapacité de rembourser une dette de 1,2 milliard de dollars. Cet effondrement peut donner naissance à une troisième République ou permettre au régime actuel de renforcer son emprise sur une population appauvrie.

Depuis le 17 octobre 2019, des manifestations font rage dans tout le Liban. Dans les grandes et petites villes et les villages, les Libanais ont exigé la fin de la mauvaise gestion économique et politique. Ces protestations surviennent à la suite de la détérioration des conditions économiques et financières, avec d'importantes conséquences sur la vie des Libanais. La priorité du gouvernement du Premier ministre, Hassan Diab (depuis décembre 2019), sera d'arrêter cette chute libre. Pour ce faire, il doit faire face à trois crises simultanées et à leurs répercussions politiques et socio-économiques.

Des défis financiers majeurs

Le premier défi est le déséquilibre important de la balance des paiements. L'écart du compte courant s'élevait, en 2019, à 25 % du PIB, et les exportations sont insuffisantes même pour payer les importations essentielles. En l'absence de nouveaux flux extérieurs, la nécessité de réduire les importations entraînera une dévaluation de la livre, et une dépression significative de la croissance. La Banque du Liban détient toujours des réserves (quelque 30 milliards de dollars), mais elles



Peint sur un mur de Tripoli, ce graffiti rappelle le combat que mènent les Libanais depuis octobre 2019 pour un avenir meilleur.

© AFP/JOSEPH EID

constituent des dépôts du secteur bancaire et, en tant que tels, ne devraient être dépensées qu'avec parcimonie.

Le deuxième défi est celui des comptes budgétaires. La dette publique représente plus de 150 % du PIB et ses services ont coûté au gouvernement, en 2019, environ 10 % du PIB, soit la moitié de ses revenus. Les recettes publiques s'effondrent sous le poids de la récession et creusent le déficit. Au fil du temps, la nécessité de réduire les dépenses et d'augmenter les recettes exercera un effet dépressif supplémentaire sur l'économie.

Le troisième défi est de savoir comment relancer le secteur bancaire, et plus généralement le secteur privé. Les banques, principaux bénéficiaires des entrées de capitaux passées, ont fortement investi dans la dette souveraine (plus de 70 % de leur portefeuille) et ont perdu la confiance de leurs déposants. En conséquence, elles sont probablement insolubles. Il est peu probable que le secteur bancaire puisse être sauvé sans une réduction profonde de la dette publique, ce qui à son tour ouvrirait la voie à un « nettoyage » de leurs bilans et à leur recapitalisation.

Ces trois crises simultanées créent d'immenses défis pour les décideurs. Parmi les 151 pays ayant traversé une sorte de crise financière depuis les années 1970, seuls 2 % d'entre eux ont été confrontés à des chocs financier, monétaire et bancaire

simultanés. Dans le meilleur des cas, il serait extrêmement difficile pour un gouvernement normal d'élaborer un plan de relance complexe nécessaire pour relever ces multiples défis. L'éventail d'acteurs politiques et d'intérêts étrangers rend la tâche encore plus difficile.

Jusqu'à présent, la réponse politique a été timide. Des contrôles de capitaux inefficaces ont été mis en place, gérés par les banques elles-mêmes. La banque centrale n'a pas été en mesure de fournir les liquidités dont les établissements bancaires ont besoin. En conséquence, ceux-ci ont cessé d'assurer la plupart de leurs services habituels, paralysant l'activité économique. Les entreprises privées manquent de liquidités, de prêts et d'importations. La récession prend de l'ampleur pour ressembler à une grande dépression, avec des projections de croissance négative à deux chiffres si aucune action corrective n'est entreprise. Les résultats sont dévastateurs pour le peuple libanais, et le pire reste à venir. Les entreprises font faillite et le chômage augmente. La hausse de l'inflation (estimée à 25 % par an) et la dévaluation de la monnaie sur le marché parallèle ont fait baisser les salaires réels. En quelques mois, la pauvreté a augmenté de façon spectaculaire, la Banque mondiale estimant qu'elle avait atteint 40 % de la population, soit 1,5 million de personnes. Les pénuries de produits de base ainsi que de carburant et de



© AFP/OSSEPH HED

Des forces de l'ordre repoussent à jet d'eau des manifestants, à Beyrouth, le 11 février 2020.

médicaments deviennent plus apparentes. Les inscriptions dans les écoles publiques augmentent à mesure que les parents transfèrent leurs enfants depuis le privé, et il existe un risque croissant qu'ils puissent éventuellement les retirer.

Les causes de la crise

Alors que les élites économiques et politiques s'accrochent à l'espoir que la crise soit temporaire et qu'il devrait être possible de relancer le « miracle » libanais, un diagnostic plus sombre est que les difficultés financières actuelles marquent la faillite du modèle économique de l'après-guerre civile (1975-1990). Pour passer à un nouveau modèle, il est important de comprendre les lacunes du précédent. Ses principes fondamentaux consistaient à attirer des capitaux extérieurs en maintenant des taux d'intérêt élevés et une parité fixe avec le dollar. Les capitaux ont afflué, en grande partie de la diaspora libanaise, vers les banques du pays, à hauteur de 20 % du PIB en moyenne au cours des trois dernières décennies. Ces flux ont à leur tour permis à l'État de maintenir une politique budgétaire expansionniste. Les entrées de capitaux ont commencé à s'affaiblir vers 2015, et elles se sont taries en 2019, les déposants ayant perdu confiance dans la capacité de remboursement du pays.

Le problème de fond est qu'une croissance économique ne pouvait justifier des emprunts aussi importants. Alors que la croissance a été irrégulière et soumise à une multitude de chocs politiques et sécuritaires, en particulier après l'assassinat de l'ancien Premier ministre Rafic Hariri (1992-1998 et 2000-2004) le 14 février 2005, la moyenne sur de longues périodes a été modeste. Il y a eu deux courtes périodes de boom, l'une associée au début de la reconstruction d'après-guerre au milieu des années 1990, et l'autre autour de la crise financière mondiale de 2007-2008, lorsque les dépôts ont afflué au Liban. Mais la croissance a été modeste jusqu'en 2010 pour un pays en

ratrappage après une guerre civile (5,7 % entre 1995 et 2011), et trop faible après le début du conflit en Syrie en 2011 (environ 1,7 % entre 2011 et 2019) pour pouvoir soutenir des entrées de capitaux d'une telle envergure sur la durée.

L'une des principales raisons de la performance modeste de la croissance est la perte de compétitivité générée par les entrées de capitaux, semblable aux effets du pétrole dans les monarchies rentières du Golfe. Les taux d'intérêt élevés ont réduit les investissements dans l'économie réelle et les possibilités d'emploi. Et comme le taux de change est devenu surévalué au fil du temps (d'environ 50 % entre 2000 et 2015), les secteurs d'exportation se sont affaiblis. La corruption et la médiocrité des infrastructures ont accru le coût des affaires. Les exportations de biens et de services, qui représentaient entre 60 et 80 % du PIB dans la première partie des années 2000, ont chuté régulièrement pour atteindre entre 20 et 30 % du PIB à la fin des années 2010. Jusqu'en 2011, la croissance économique était faible, mais suffisante pour permettre une stabilisation progressive et une réduction du taux d'endettement du pays après 2005, et une accumulation de réserves internationales. Cependant, l'éruption du conflit syrien a inversé cette tendance, déclenchant un ralentissement de la croissance économique du Liban. Les exportations ont été touchées par la fermeture des frontières et les entrées ont commencé à baisser. Les écarts de taux d'intérêt ont augmenté – passant de 1 à 2 % par rapport aux taux d'intérêt internationaux jusqu'en 2015 à 6 à 7 % après 2016 –, augmentant d'autant le coût du service de la dette. En 2015, les financements en provenance du Conseil de coopération du Golfe (CCG) ont baissé, les prix du pétrole s'étant effondrés et le Liban étant dès lors considéré comme un bastion du Hezbollah, allié de l'Iran.

En 2011, il était déjà évident que sans mesures proactives pour remédier à l'endettement significatif et pour construire un modèle de croissance plus résilient, l'économie était sur la voie d'un effondrement inévitable. Un tel ajustement aurait dû inclure la réduction de la dette, un flottement du taux de change et des mesures pour relancer la production nationale – renversant les principes de la période de reconstruction d'après-guerre, plutôt que de s'en tenir à une doctrine dont les fondations s'étaient dissoutes.

En effet, lorsque le Premier ministre de l'époque, Rafic Hariri, a lancé la frénésie d'emprunts au début des années 1990, elle avait un avantage possible : la reconstruction du pays après une guerre civile dévastatrice. De plus, cet avantage était plausible, car la perspective d'une croissance rapide dans un environnement régional plus pacifique, le Liban agissant comme un centre touristique et financier dynamique et pro-occidental, semblait réalisable. Avec l'effondrement du processus de paix, le pari de Hariri a échoué – mais certains diront qu'il valait bien la peine d'être pris. En revanche, les retards dans l'ajustement du modèle économique entre 2011 et 2016 n'avaient aucune justification économique possible au-delà de la tergiversation myope, des intérêts politiques acquis et du manque de courage dans la prise de décision.

Surtout, les décideurs politiques ne jouaient pas avec des capitaux étrangers, mais avec l'épargne des Libanais, chez eux et

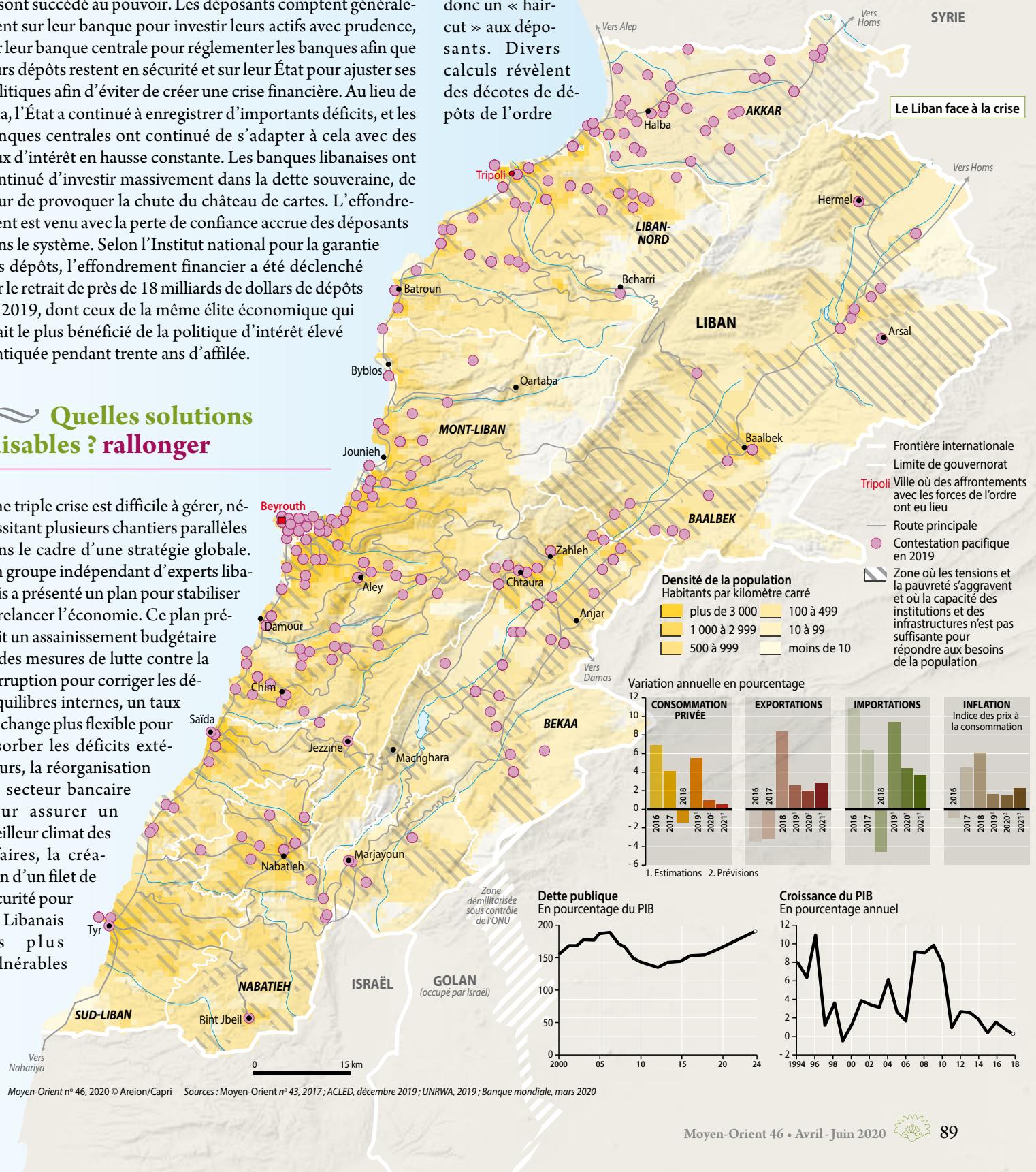
dans la diaspora. Dans de nombreux autres pays, les expansions économiques risquées sont financées par des capitaux étrangers et le coût de l'échec est partagé avec les étrangers sous forme de réduction de la dette. Au Liban, cependant, la détention extérieure de la dette publique est restée inférieure à 10 %. Finalement, ce sont les déposants bancaires, petits et grands, qui ont financé les folies budgétaires des gouvernements qui se sont succédé au pouvoir. Les déposants comptent généralement sur leur banque pour investir leurs actifs avec prudence, sur leur banque centrale pour réglementer les banques afin que leurs dépôts restent en sécurité et sur leur État pour ajuster ses politiques afin d'éviter de créer une crise financière. Au lieu de cela, l'État a continué à enregistrer d'importants déficits, et les banques centrales ont continué de s'adapter à cela avec des taux d'intérêt en hausse constante. Les banques libanaises ont continué d'investir massivement dans la dette souveraine, de peur de provoquer la chute du château de cartes. L'effondrement est venu avec la perte de confiance accrue des déposants dans le système. Selon l'Institut national pour la garantie des dépôts, l'effondrement financier a été déclenché par le retrait de près de 18 milliards de dollars de dépôts en 2019, dont ceux de la même élite économique qui avait le plus bénéficié de la politique d'intérêt élevé pratiquée pendant trente ans d'affilée.

Quelles solutions faisables ? rallonger

Une triple crise est difficile à gérer, nécessitant plusieurs chantiers parallèles dans le cadre d'une stratégie globale. Un groupe indépendant d'experts libanais a présenté un plan pour stabiliser et relancer l'économie. Ce plan prévoit un assainissement budgétaire et des mesures de lutte contre la corruption pour corriger les déséquilibres internes, un taux de change plus flexible pour résorber les déficits extérieurs, la réorganisation du secteur bancaire pour assurer un meilleur climat des affaires, la création d'un filet de sécurité pour les Libanais les plus vulnérables

et une réorganisation des dépenses pour favoriser les secteurs sociaux.

Au centre de ce plan, des coupes profondes dans la dette publique sont envisagées pour faciliter l'ajustement. Une estimation prudente des pertes qui doivent être réparties à l'échelle nationale les place autour de 50 milliards de dollars. Ces pertes sont bien supérieures au capital des banques, et imposeront donc un « haircut » aux déposants. Divers calculs révèlent des décotes de dépôts de l'ordre





Des manifestants portent le masque de Riad Salameh, le gouverneur de la Banque centrale du Liban, pour critiquer l'institution, à Beyrouth, le 28 novembre 2019.



de 20 % (si elles sont imposées à tous) à 40 % (si les pertes sont affectées aux grands comptes uniquement).

Un plan de relance sérieux permettrait un rythme de réformes plus rapide, bénéficiant d'un soutien financier extérieur pour atténuer les effets du choc massif sur la société et l'économie. Dans des circonstances normales, un programme réformiste recevrait l'aval du Fonds monétaire international (FMI) pour gagner en crédibilité internationale. Malheureusement, plusieurs acteurs politiques, y compris le Hezbollah et des parties du camp progressiste parmi les révolutionnaires, s'opposent à la participation du FMI, craignant que l'influence américaine ne politise son action et que sa conditionnalité ne nuise aux moins riches de manière disproportionnée. L'oligarchie financière et politique y est également opposée, craignant que leurs intérêts n'y perdent.

Devant l'énormité de la tâche, et sans support international, la classe politique hésite encore, et ses actions restent timides. Elle compte sur le contrôle des capitaux et des taux d'intérêt réels bas pour taxer les dépôts au fil du temps, et sur ses réserves de change pour financer les importations de première nécessité. Mais ce scénario ne peut durer dans le temps. Sans accès aux services bancaires, plus d'entreprises que nécessaire feraient faillite. Le déficit budgétaire devra être financé par l'impression de monnaie, déstabilisant davantage la situation macroéconomique. Selon toute vraisemblance, d'importants capitaux continueront à trouver des voies pour quitter le pays. Il y aurait une forte augmentation de la pauvreté, un anéantissement de la classe moyenne et une accélération de la migration de Libanais qualifiés.

❖ C'est aussi une crise politique majeure, la fin d'un modèle

Encouragée pendant le mandat français, l'indépendance en 1943 a consacré un partage du pouvoir entre les principales communautés religieuses. L'accord politique de 1989 qui a mis fin à la guerre civile a amplifié ce modèle. Le « haririsme » a placé la bourgeoisie sunnite au centre de la nouvelle coalition. En contrepartie, le rôle politique des chefs de guerre fut consacré en leur donnant les moyens de financer des réseaux clientélistes à même de renforcer leur légitimité. L'accès à la rente devint une obligation pour survivre – gagner les élections et empêcher la montée de forces politiques alternatives. Les réseaux clientélistes ont fini par dominer la vie sociale – par exemple, les trois quarts des étudiants universitaires interrogés en 2013 pensaient que des relations politiques étaient essentielles pour trouver un bon emploi.

La coalition au pouvoir inclut aussi le Hezbollah. Son rôle de premier plan donné par la Syrie, puissance occupante au Liban entre 1990 et 2005, a transformé le pays en plaque tournante de la « résistance » contre Israël. Sa participation à la défense du régime de Bachar al-Assad après 2012 a accru ses pouvoirs. Le parti défend l'ordre sectaire qui en retour protège ses armes. Le caractère schizophrène du Liban s'en trouve exacerbé – une République marchande aux côtés d'une entité militarisée autonome – et reflète la polarisation régionale entre les intérêts de l'Arabie saoudite et de ses alliés d'un côté, et ceux de l'Iran et de la Syrie de l'autre.

L'expansion progressive et la diversité croissante de la coalition au pouvoir ont entraîné une augmentation des dépenses budgétaires sous la pression des groupes politiques attribuant des emplois pléthoriques à leurs électeurs. Leur contrôle sur divers ministères leur a permis d'accorder des contrats juteux à leurs clients. Une illustration notoire est fournie par la compagnie nationale d'électricité, qui est devenue une vache à lait pour divers partis politiques : son coût a occupé en moyenne 11 % des dépenses de l'État pendant deux décennies, et a fini par représenter environ un tiers de la dette publique, quant bien même que les Libanais payent l'énergie au double du prix régional. Pis encore, la construction de gouvernements d'unité nationale successifs après 2005 a engendré une paralysie politique presque totale. Si ces grandes coalitions ont sans doute permis au Liban de rester relativement stable au milieu d'un environnement régional chaotique, leurs intérêts divers et contradictoires ont régulièrement créé des impasses politiques, comme lorsque le pays est resté pendant deux ans (entre 2014 et 2016) sans président élu.

Au fil du temps, avec la détérioration du taux d'endettement après 2011, les politiciens libanais ont été contraints d'extraire les rentes dont ils dépendent du secteur privé. Une étude récente identifie plusieurs centaines d'entreprises privées politiquement connectées. Ces entreprises monopolisent leur secteur d'activité, parfois sous la forme de cartels intercommunautaires, bénéficiant de faveurs réglementaires qui incluent des marchés publics juteux, un traitement fiscal et douanier favorable, des rentes de monopole, un accès à l'espace public (tels les fronts de mer) et un accès préférentiel au financement. L'étude estime que cette concurrence déloyale a réduit la création d'emplois de 25 % par rapport à des conditions plus compétitives.

Cette période a également vu une grande expansion des inégalités. Les gros contrats de construction, la monopolisation des marchés et les taux d'intérêt élevés ont enrichi de manière disproportionnée la classe des 1 % les plus riches, qui contrôle maintenant 25 % des revenus et 50 % des dépôts bancaires. De plus, les services de l'État se sont dégradés avec le temps, et les inégalités dans l'accès aux services tels que la santé et l'éducation se sont creusées à travers le pays. À cela s'est ajoutée une augmentation de la perception de corruption, qui est parmi les plus élevées de la région.

La révolte populaire

Depuis le 17 octobre 2019, les manifestants protestent contre la détérioration de leur qualité de vie au quotidien et exigent une modification radicale de l'organisation du pouvoir. Pour l'élite politique, l'ampleur du mécontentement est saisissante. Aucun dirigeant ou parti n'a été épargné. Ce qui est devenu évident pour les Libanais, c'est que leurs problèmes économiques sont la conséquence d'une crise de gouvernance, que le système sectaire a permis à un groupe restreint de dirigeants d'usurper la représentation communautaire, de propager une mentalité de siège et de générer un environnement d'abus. Alors que le

pays s'enfonce dans l'abîme, sa classe dirigeante est restée soucieuse de protéger ses propres intérêts, perdant ainsi encore plus encore en légitimité.

Au-delà de la détérioration des conditions économiques, c'est donc une profonde crise de légitimité qui pousse la rue à dénoncer le système. Les révolutionnaires font maintenant entendre leur voix chaque fois qu'il s'agit de prendre des décisions qui les touchent. Ils exigent une justice indépendante et le respect de la Constitution. Parallèlement à la découverte d'un sentiment de solidarité national nouveau, le narratif populaire s'est déplacé du « nous contre eux » ethnique et de classe vers un clivage élite politique corrompu contre population. Les révolutionnaires veulent construire leur pays plutôt qu'être forcés de le quitter. Ils veulent que la performance remplace la corruption et le clientélisme. Ils veulent la justice sociale, non l'augmentation des inégalités. Les normes sociales établies de longue date n'échappent plus à la critique. Contre le système patriarcal, de nombreuses femmes sont à l'avant-garde du mouvement. Pour les jeunes, c'est un combat pour leur avenir. Les populations marginalisées, jusque dans les zones contrôlées par le Hezbollah, revendentiquent le droit à une vie digne.

Une crise financière aussi profonde nécessite des solutions soutenues par un processus politique qui rétablit la confiance dans le système politique du pays. Cela doit commencer par des élections, fondées sur une loi électorale crédible qui rétablit la légitimité parlementaire. Parallèlement, un processus national visant à repenser le cadre politique du Liban doit être lancé. Sans cela, les Libanais n'accepteront pas de supporter les coûts de l'ajustement économique, alors même que leurs dirigeants continuent de profiter d'un système délégitimé. À moins d'un nouveau contrat social, il ne sera pas possible de mettre le pays sur la voie d'une reprise durable.

ISHAC DIWAN ET MAHA YAHYA

Quartier pauvre d'Al-Mani, près du port de Tripoli, en novembre 2019.



© AFP/OSSEPH HED