

Conférence de M. Alain Bifani
Directeur Général du Ministère des Finances
« Perspectives pour le Liban »
Le 30 octobre 2017



Président, Mme Cherfan, Mesdames et Messieurs,

C'est toujours un grand plaisir de me retrouver parmi les Rotariens. Votre mission est on ne peut plus adaptée aux besoins du Liban d'aujourd'hui, au niveau de ses institutions, de ses entrepreneurs, de son administration et de ses citoyens. Un groupe de talents et de grande valeur comme vous ce soir, au service de l'éthique dans les affaires, au service de la paix dans une société qui a transféré sa guerre au sein même de ses institutions pour continuer à se déchirer, un groupe comme le vôtre pour promouvoir des services humanitaires lorsque les filets sociaux du Liban s'effilochent et qu'ils sont de surcroît mis à mal par la catastrophe des déplacés, voilà quelque chose qui met du baume au cœur.

Nous sommes ce soir au premier anniversaire d'une élection présidentielle qui s'était fait attendre trois ans. Depuis ce jour, l'eau recommence à couler dans les tuyaux des institutions libanaises, et nous retrouvons un fonctionnement relativement normal des institutions. Bien sûr, les attentes sont énormes, aussi du fait de la personnalité, du parcours, et de la grande crédibilité de notre président, et plus que jamais, les Libanais espèrent voir aboutir les réformes dont ils rêvent depuis si longtemps.

Des élections législatives sont prévues en mai prochain pour parachever la reconstitution des pouvoirs. Cette étape est critique parce qu'elle contribuerait à redonner une crédibilité à nos textes.

A la direction générale des Finances, nous avons également notre contribution à apporter dans le champ constitutionnel. Sur le premier point, nous avons enfin brisé la série noire d'années sans budget national. Or depuis 2006, mes équipes n'ont pas une seule fois omis de finaliser le projet de budget dans les délais - soit avant le 31 août de chaque année - mais il ne trouvait jamais sa voie jusqu'à son adoption par le parlement. Maintenant que c'est fait, il reste tout à faire.

D'abord, il faudrait que le budget de 2018 soit adopté dans les délais légaux, ce qui serait une première depuis la fin de la guerre civile. Voilà pour la forme. Ensuite, pour le fonds, il faudrait un budget qui reflète un changement profond dans la gestion de la chose publique, parce que le budget n'est rien de moins que la traduction de l'action gouvernementale dans les chiffres. Cela demande une profonde volonté de changement au niveau du gouvernement dans son ensemble.

Sur le deuxième sujet, les comptes financiers, dont le Liban a été privé pendant de trop longues décennies et pour lesquels les plus puissants de ce pays voulaient passer des lois pour ne pas les reconstruire, nous avons refusé de baisser les bras. Malgré les institutions internationales qui me disaient qu'il était impossible de les reconstituer étant donné l'état insensé de délabrement dans lequel ils étaient, nous avons tenu bon, et nous sommes à quelques mois de donner au Liban des comptes financiers du 1-1-93 jusqu'à ce jour, 24 ans de comptes reconstitués à la piastre près avec des standards que nous envient certains de nos partenaires du monde développé. Mais je reviendrai sur ce point plus tard.

En ce qui concerne les mesures d'ajustement, on a enfin fini la saga de la grille des salaires. Est-elle idéale ? Loin de là, mais on est mieux avec. Le service public ne pouvait pas continuer à être condamné à choisir entre la corruption et la mendicité.

Il y a eu aussi les impôts. Personne n'aime les impôts. Mais au lieu d'assener à tout le monde une TVA à 15% par exemple, on a pour une fois partiellement rééquilibré le poids de l'impôt vers la rente plutôt que de rajouter une charge sur le travail et l'investissement.

Aujourd'hui, mesdames et messieurs, le Liban est un pays en profond changement, que nous le voyions ou non, et que cela nous plaise ou non. Le cynisme et le dégoût font que très souvent, des gens normalement bien intentionnés ne distinguent plus le bon du moins bon, et sont prompts à tout généraliser dans leur critique, mais ils doivent en ce moment se donner la peine de faire un bon diagnostic pour mieux agir.

Le système politique a de facto évolué, avec une présidence forte d'un grand nombre de députés et de ministres, et avec une nouvelle loi électorale. On peut s'en satisfaire ou s'en lamenter, il faut quand même y voir un changement.

Le modèle économique et financier est quant à lui face à une donne complètement inédite, du fait de facteurs principalement exogènes. La baisse relative mais durable des prix du pétrole et des matières premières, liée au repositionnement chinois et aux hydrocarbures concurrents américains, a une corrélation très forte avec les flux de capitaux entrants au Liban.

Or c'est précisément sur ces flux que reposait notre modèle pour compenser l'absence de création de valeur ajoutée et de productivité au niveau national. De plus, l'agenda de transparence internationale aura des effets variés sur notre système, que ce soit la transparence fiscale et la mort du secret bancaire pour les non-résidents ou les lois spécifiques visant le Hezbollah, que ce soit du fait d'un de-risking à l'échelle internationale ou d'un de-risking au niveau local.

Enfin, la remontée des taux d'intérêts, même si elle est lente et retardée, finira par se réaliser et par réduire encore plus notre espace fiscal.

En interne, les gros facteurs sont multiples. La crise syrienne a déjà coûté plus de seize milliards de dollars à notre économie, en plus d'une détérioration visible de l'environnement avec lequel nous n'étions déjà pas très tendre, une détérioration des infrastructures de tous genres, un système éducatif public mis à mal par deux fois plus d'élèves déplacés que d'élèves libanais (390 mille prévus contre 205 mille), un système de santé publique qui ne parvient plus à assurer les besoins des Libanais dans certaines régions, un chômage en forte hausse et une pression accrue sur les hôtes du fait de la concurrence sauvage et de l'inflation locale, avec en plus 20% d'effectifs supplémentaires dans les forces de sécurité en trois ans, et environ deux milliards de dollars cash qui sortent annuellement du système.

Autre problème encore plus sérieux : nos faiblesses structurelles. Avec notre double déficit, fiscal à 8,5% du PIB et du compte courant à 16% du PIB, il y a à faire.

Il faut rajouter à cela une balance des paiements devenue déficitaire depuis plus de quatre ans, de manière d'ailleurs tout-à-fait logique puisque les prix des hydrocarbures sont en baisse, que les Arabes épuisent le reste de leurs ressources en armement, et que les guerres voisines nous ont transformé en espace insulaire.

Dernier point, une économie incapable de croître à des niveaux satisfaisants et incapable de générer de l'emploi, et cela depuis la fin de la guerre il y a près de 27 ans. 3% de croissance juste après la fin des hostilités, c'est exceptionnellement bas. Je sais que certains me diront qu'entre 2008 et 2010, nous avons eu de la croissance, mais la réalité est que cela n'était dû qu'à la crise financière mondiale. Pire que ça, lorsque nous affichions une croissance de 9%, la croissance de nos emplois restait confinée à 0,5%, et cela est une conséquence naturelle du modèle dont nous nous sommes dotés.

Alors que faire lorsque notre économie ne présente pas de croissance inclusive, que notre classe moyenne qui avait fait toute notre particularité par rapport à nos voisins se réduit comme peau de chagrin, que notre balance des paiements et notre compte courant sont dans le rouge, que nos finances publiques souffrent d'une gouvernance excessivement mauvaise et de la compensation du manque de création d'emplois dans le privé par du recrutement absurde dans le public, qu'on attend que le président Trump abaisse les impôts aux USA et lance son programme de 500 milliards de dollars d'infrastructures pour voir les taux hausser et en mesurer l'impact sur notre déficit ?

Qu'est-ce qu'on fait quand on a atteint les limites des solutions de très court terme de nature monétaire qui préservent un équilibre précaire et introduisent encore plus de biais et de mauvaise distribution dans l'économie ?

Que faire pour renverser la tendance de l'accroissement scandaleux des inégalités, avec à sa source des politiques absurdes et beaucoup de corruption ?

La première des choses à faire, c'est de ne pas désespérer de son pays et de ne pas baisser les bras. Une solution évidente à tout ce que j'ai énuméré est tout simplement le retour à la productivité, puis à la compétitivité.

Et nous en sommes capables, avec des mesures conceptuellement simples mais qui vont à l'encontre des intérêts inhérents à ce système qu'il est temps d'enterrer. En clair, il nous faut :

1. Un bond en avant dans notre gouvernance. Rien ne nous sera possible sans la petite infrastructure, les procédures accessibles, et certainement pas avec un niveau de corruption aussi répugnant. Oublions nos haines stériles et bâtissons un état de droit.
2. Des infrastructures physiques qu'on attend depuis la fin de la guerre. C'est une chose de générer de l'électricité. Mais il faudrait aussi qu'elle soit à un prix permettant de garder tous les citoyens dans l'escarcelle publique, et de ne pas plomber la compétitivité de nos entreprises. C'est une chose d'avoir des télécommunications, mais c'est autre chose de les utiliser comme vache à lait du Trésor.
3. Un redressement du système éducatif pour retrouver nos infrastructures humaines. Ce que nous avons fait subir à l'école et à l'université est intolérable. Des incapables qui forment nos jeunes. Des dizaines d'universités. Des écoles qui prêchent l'intolérance. Un marché dévasté par le clientélisme et l'inconscience.
4. Des filets sociaux efficaces pour que nos jeunes ne rêvent plus que de partir. Qui resterait au Liban en sachant qu'il n'aurait aucune couverture ni aucune rentrée dans ses vieux jours ?
5. Préserver le niveau de sécurité atteint avec plus de technique et moins de main d'œuvre.

Impossible ? Pas du tout. Il faut mobiliser tous les moyens pour cela, au niveau national. Car nous en avons le ressort.

Permettez-moi d'illustrer ce que peut faire l'administration libanaise si on le lui permet, et même quand on ne le lui permet pas. Au niveau modeste de la DG des Finances, qui est encore très loin d'être à mon goût, il y a quand même lieu d'espérer quand on constate ce qui a été fait, rien que très récemment pour ne pas chercher trop loin.

1. Sur le pétrole, nous avons en quelques jours en 2008 produit le draft de la loi, puis depuis préparé et voté la loi sur la fiscalité des hydrocarbures, et nous avons un draft pour le fonds souverain. Nos partenaires norvégiens louent la très grande qualité de l'équipe. Sur le fonds, notre bataille est aujourd'hui de refuser d'utiliser la manne pour couvrir la mauvaise gestion. Les hydrocarbures sont un actif et non une recette. Ils appartiennent à tous les Libanais, et non aux seuls porteurs de bons du Trésor, et il serait donc catastrophique de les utiliser pour rembourser de la dette, et cela au niveau de l'accroissement des inégalités.
Après avoir fait subir un poids énorme aux générations futures du fait de la dette, on n'a pas le droit, en plus, de les spolier de ces actifs. Ces actifs physiques transformés en actifs financiers devront être préservés dans un fonds souverain géré avec compétence pour maximiser leur rendement à travers des placements à l'étranger, et non pour construire chez nous des routes qui ne mènent nulle part. C'est le produit de leur placement qui sera une recette pour le Trésor. Quant à ceux qui s'inquiètent de la dette, il faudrait leur dire que le seul fait d'accumuler ces richesses en diminuera le coût. Et attention à ne pas cacher notre mauvaise gestion sous les rentrées pétrolières : une bonne gestion implique d'avoir un budget (non-oil budget) sans pétrole en bonne santé, avant de prendre en compte les effets de ce dernier.
2. Sur les réfugiés, alors que les institutions ne fonctionnaient pas et que le monde ne trouvait pas d'interlocuteurs chez nous, nous avons développé un plan de réponse à la crise, avec une partie humanitaire et sécuritaire, une autre partie que j'appelle de soutenabilité par appui budgétaire, et une dernière de stabilisation en ramenant les infrastructures au niveau requis. Ce travail de base est utilisé par toutes nos institutions depuis qu'il a été réalisé. Le président de la Banque Mondiale Jim Kim m'a dit il y a trois semaines à Washington que le Liban leur avait pratiquement tout appris en termes de gestion de pareille crise.
3. Avec le même Jim Kim, nous avons conçu et développé la Global Concessional Financial Facility, que la BM utilise maintenant pour procurer des infrastructures à taux très réduits dans tous les pays qui souffrent d'une crise de réfugiés. Nous avons déjà obtenu 800 millions de dollars pour nos routes, notre système de santé et d'éducation, et j'étais à Amman hier pour une réunion du GCFF où nous avons obtenu le financement à près de 2% d'un système de bus rapides pour désengorger le tronçon Beyrouth-Tabarja.
4. Sur la transparence fiscale, alors que certains nous avaient mis au bord de la liste noire du G20 et de l'OCDE, nous avons renversé la situation et avons réussi les trois niveaux de l'évaluation. Il faut maintenant que toutes nos institutions jouent le jeu, pour que nous nous retrouvions ancrés parmi les pays fréquentables.
5. Sur les comptes financiers, nous avons reconstitué, corrigé, documenté des centaines de milliers d'écritures, envers et contre tous ceux qui ne voulaient pas que ce travail se fasse. Les Libanais auront la transparence à laquelle ils ont droit. Les irrégularités sont toutes documentées et envoyées auprès des organismes

concernés. Des milliards de livres ont déjà été récupérés et des gens sont allés en prison, alors que le travail n'est même pas fini. Nos équipes ont déjà, grâce à ce travail titanesque, rendu au Liban sa crédibilité.

6. Nos équipes sont capables de finaliser deux budgets en même temps. C'est rare.
7. L'automatisation des services et le système e-taxation que je vous invite fortement à utiliser a déjà reçu trois prix internationaux, dont celui des Nations-Unies.
8. Malgré ce qu'on fait subir au pays, nous gérons la dette de manière exemplaire et nous émettons à des taux de très loin inférieurs à ceux que notre rating impliquerait. Bien sûr, il y a une part structurelle, mais nous avons constamment baissé les taux et allongé les maturités en LL et en \$ depuis que l'unité de la dette publique a été créée en 2012. Pour la petite histoire, j'avais présenté le projet de loi de création de cette direction en 2004. Et son succès, après bien d'autres comme la TVA, prouve que l'administration est capable de faire de très bonnes choses lorsqu'on la laisse tranquille.
9. La Banque Européenne de Reconstruction et de Développement a enfin commencé à opérer au Liban. J'en avais fait mon affaire personnelle. Il a fallu convaincre les Américains, les Allemands et bien d'autres, alors qu'ils y étaient totalement hostiles. Puis il a fallu le chemin de croix auprès des institutions libanaises ! A peine croyable. A côté de cela, le veto américain, c'est une partie de plaisir...
10. En vrac, nous avons maintenant des modèles de moyen-terme pour la gestion budgétaire et la gestion financière, nous avons d'excellents rapports avec nos partenaires bilatéraux et multilatéraux, ce qui nous permet de garder un soutien international fort malgré tout, nous parvenons malgré la situation tragique de la gouvernance à élargir l'assiette des contribuables, qui a été multipliée par 5 depuis l'an 2000, et à augmenter les recettes d'impôts en moyenne de 8% par an grâce à une efficacité administrative toujours en amélioration alors que nous n'avons que 39% des effectifs. Et on a toujours réussi à éviter le gouffre alors qu'on nous y pousse avec insistance.

J'ai été long, mais je voudrais prendre quelques instants pour rendre hommage à ceux qui, dans la fonction publique, continuent malgré tout à naviguer contre le courant et à introduire autant de réformes que possible, et à faire tant bien que mal les choses comme il faut.

Pour ceux qui pensent que l'action publique montre ses effets de manière instantanée et qui jugent les soldats inconnus de l'administration libanaise sur la base de n'avoir pas encore vu les fruits de leur labeur, ils devraient se frotter les yeux et regarder de plus près. Dans l'état où nous sommes, sans ces quelques missionnaires, il n'y aurait plus rien à contempler.

À défaut de pouvoir montrer ce que leur action est en train de produire, on pourrait aisément imaginer ce que serait la situation s'ils n'avaient pas été présents. S'ils sont aujourd'hui honnis par le système ou dénigrés par ceux qui ont le loisir de les critiquer en ne faisant pas grand-chose, disons-leur ensemble aujourd'hui que l'Église n'a réhabilité Galilée qu'en 1992, un 30 octobre comme aujourd'hui, avec 359 années de retard. Je vous le demande humblement : montrez-leur votre soutien et votre gratitude, afin d'éviter qu'ils s'en aillent.

Il reste dans ce système des piliers qu'il faut soutenir pour rebâtir autour d'eux, et nous pouvons le faire. Ne les décourageons pas en leur disant que leur action ne sert à rien, qu'ils n'arrivent à rien faire, ou pis encore, en les traitant comme s'ils étaient aussi corrompus que les autres. Ce serait non seulement criminel, mais surtout dangereux.

En réalité, ce sont certains de ces petits fonctionnaires qui méritent les honneurs, bien plus que beaucoup de grands.

Quand notre société recommencera à reconnaître la vertu, la guérison de tous nos maux sera proche.

Merci.