

LIBAN

Faire face à la crise fiscale à travers la privatisation

ZEINA ABLA

La raison principale de la privatisation est la fiscalité. Les responsables étatiques soutiennent que c'est le seul moyen de sortir du piège de la dette. Toutefois, les entreprises privées n'investissent que là où elles attendent un profit. De part sa nature, le secteur privé accorde une plus grande priorité au profit à court terme qu'à tout autre avantage social. Dans l'ensemble, la dimension « bien public » des services de base est jugée moins importante que leur potentiel fiscal.

La raison principale de la privatisation est la fiscalité. Avec 85% de dépenses gouvernementales allant à des dépenses fixes (salaires et service de la dette), il y a peu de place pour une austérité accrue. Les responsables gouvernementaux font valoir que les produits de la privatisation massive étaient, pour le Liban, le seul moyen de sortir du piège de la dette. Le projet de budget de 2003 comprend la privatisation, des opérations de titrisation, le financement extérieur ainsi que la réduction des dépenses et la hausse des impôts.¹

En mai 2000, le parlement a adopté une loi qui fixait le cadre de la privatisation, permettant au gouvernement de faire des entreprises publiques des entités commerciales et d'affecter les produits à la réduction de la dette publique. La loi a également créé le Conseil supérieur de la privatisation, qui détermine les entreprises publiques à vendre, ainsi que le temps requis pour la restructuration et la vente et la valeur financière des institutions. La loi comprend également des dispositions relatives à la concurrence, aux droits des consommateurs, à la protection de l'environnement et de l'emploi pour les nationaux. Néanmoins, les décisions en matière de privatisation ont accordé la priorité à la réduction de la dette, au détriment d'autres objectifs économiques, sociaux et politiques.

Télécommunications, électricité et transport aérien

En 2002, le parlement a adopté une législation visant à permettre la participation du secteur privé aux secteurs des télécommunications et de l'électricité, alors qu'une loi relative au secteur de l'eau et à la compagnie aérienne nationale est toujours en cours d'examen. La privatisation des grands services publics tels que l'électricité, l'eau et les télécommunications peut générer des recettes significatives pour la réduction de la dette et alléger le fardeau sur le budget public. Néanmoins, ces services jouent un rôle spécial dans l'économie d'un pays, en servant l'intérêt commun et en assurant des services de base qui sont essentiels pour les modes d'existence de tous. Les gouvernements actuels assument généralement la responsabilité de la fourniture au moins d'un niveau minimal de ces services à tous les citoyens, indépendamment de leur revenu ou de leur lieu d'habitation. Au Liban, la dimension « bien public » de ces services a été jugée moins importante que leur potentiel fiscal. Le bref résumé ci-dessous des récents développements concernant les principaux candidats à la privatisation au Liban introduira un débat sur les effets

¹ <http://www.finance.gov.lb/main/govfin/bud03propweb.pdf>

sociaux secondaires plausibles de la privatisation, car les décideurs libanais n'ont pas mené d'investigation sur le coût social de la politique, auquel reste le gouvernement accorde peu de priorité.

- ? **Télécommunications (secteur du téléphone mobile).** C'est l'entreprise publique la plus profitable, générant près de 500 millions de dollars US de recettes dont environ 40% vont à l'Etat, sous la gestion de deux entreprises privées établies en 1995 aux termes d'un accord BOT (Build Operate & Transfer). Au cours des 6 années de gestion privée, les prix n'ont pas baissé. Après avoir mis fin à cet arrangement (au milieu de 2001) avec les deux entreprises privées, le gouvernement a tenté d'attirer des soumissionnaires internationaux dès mi 2002 pour des licences d'exploitation à long terme. Toutefois, aucun investisseur n'ayant été signalé à la date fixée, le gouvernement a décidé de remettre aux enchères les licences vers fin 2002. Bien qu'une reprise par l'Etat ait été suggérée en attendant qu'une autre mise aux enchères ait lieu, les opérations sont restées sous la gestion des deux entreprises qui exploitent le réseau pour le compte de l'Etat en attendant la réouverture des enchères fin 2002. Toutes les recettes des opérations actuelles (jusqu'en fin 2002) sont reversées à l'Etat, et ce dernier verse aux entreprises la valeur de l'amortissement des actifs et les frais accessoires. Ainsi le gouvernement garantissait la vente éventuelle des licences tout en assurant la continuité du secteur et en rejetant la possibilité d'une nationalisation.
- ? **Electricité : Electricité du Liban.** En août 2002, le parlement a ratifié une loi visant la privatisation d'Electricité du Liban (EDL), qui coûte au gouvernement 400 milliards de livres libanaises (l'équivalent de 265 millions de dollars US) de subventions annuelles. Les pertes sont dues à un mauvais système de collecte des redevances et aux vols, au coût élevé du pétrole et à des limites techniques. Le taux de collecte est actuellement de 51% de la valeur de l'énergie générée et de 61% des recettes potentielles. En conséquence, l'allègement du déficit d'EDL peut venir de manière significative des recettes. La loi a séparé le secteur de l'électricité en deux entreprises : une pour la production et la distribution d'électricité, qui sera privatisée et l'autre pour le transport de l'électricité à haute tension, qui restera dans le secteur public. Quarante pour cent des parts de l'entreprise de production et de distribution d'électricité seront vendues au secteur privé dans les deux années à venir. La loi permet à terme une privatisation complète.
- ? **Transport aérien.** Le gouvernement n'a pas voulu offrir MEA (Middle East Airlines) au secteur privé avant une restructuration majeure et un dégraissage important des effectifs. Le total des salaires s'élevait à 70 millions de dollars US par an. La compagnie aérienne avait coûté au gouvernement près de 400 millions de dollars depuis 1996. Le plan de restructuration a transféré le personnel à des entreprises affiliées telles que les services au sol et de maintenance, ou a assuré au personnel soit une retraite anticipée soit une indemnité de chômage, grâce à un prêt de la Banque mondiale. Près de 1.200 employés ont été licenciés ou ont démissionné, ce qui a déclenché un conflit entre les travailleurs de la compagnie et le gouvernement. Le différend a été réglé par un accord qui détermine les conditions des licenciements.

Impact social de la privatisation

Bien que seule une approche empirique de la période post-privatisation puisse évaluer l'impact réel de cette mesure, les points suivants visent à attirer l'attention sur certaines conséquences négatives possibles qui pourraient résulter de la privatisation, au Liban.

Finances publiques et dépenses sociales

La crise financière a transformé la privatisation en instrument de base pour réhabiliter les finances publiques. Toutefois, du fait qu'elles n'investissent que là où elles attendent des profits, les firmes privées sont peu disposées à acheter des entreprises qui perdent de l'argent, ce qui rend nécessaires des concessions majeures. Même dans le cas du secteur rentable des télécommunications, soit l'entreprise publique rentable n'attirait pas d'investisseurs, soit les soumissions ne répondaient pas aux attentes du gouvernement, ce qui le contraignait à proroger les délais. Si ce secteur lucratif n'a pas pu attirer assez d'investissement, on devrait s'attendre à beaucoup moins en ce qui concerne des entreprises publiques en difficulté comme EDL.

L'argument selon lequel la privatisation générera des recettes qui permettent la hausse des dépenses sociales, est particulièrement faible. La politique de développement économique et social du Liban « se limite à des considérations économiques qui sont restées captives des perspectives sectorielles ou techniques » comme l'a noté le rapport sur le développement humain du PNUD (1997). Qu'il y ait ou non un accroissement des dépenses sociales, elles ne résoudront pas les problèmes structurels des groupes défavorisés s'il n'y a pas de politique de développement officielle pour prendre en compte de tels besoins.

Principaux candidats à la privatisation		
SECTEUR	CARACTERISTIQUES	CALENDRIER
ENERGIE	17 centrales thermiques et hydrauliques ; 1.244 mégawatts générés (besoins de 90% de la population) ; les plus grandes centrales : Jiye & Zouk (produisant 80% de l'électricité).	Loi ratifiée en septembre 2002 pour la vente de 40% de la production et de la distribution.
EAU	85 départements pour approvisionner le pays en eau.	Loi relative à la privatisation ratifiée en mai 2002 ; pas de calendrier fixé ; gestion de l'eau à Tripoli sous-traitée à une compagnie française.
RAFFINERIES DE PETROLE	Non exploitées actuellement ; 500 employés toujours embauchés ; deux raffineries : Zahrani (21.000 barils/jour) & Tripoli (15.000 barils/jour).	Loi à l'examen.
TELECOMS	1,5 millions de lignes fixes (40% de la population) ; accords contractuels entre des entreprises privées & le gouvernement pour exploiter le téléphone mobile ; plus	Loi de privatisation ratifiée ; enchères d'ici fin 2002 pour soumissions opérateurs de mobiles.

	de 600.000 abonnés pour le mobile.	
SERVICES POSTAUX	Plus de 1.100 employés.	Accords contractuels entre entreprises privées et gouvernement.
TRANSPORT (Middle East Airlines)	Propriété de la Banque centrale ; 100 millions de dollars US de pertes par an ; devrait être rentable en 2002 ; 4.500 employés réduits de 1.200 ; réhabilitation de la flotte de bus et des terminaux.	Attente de conditions de marché favorables.
AEROPORTS & PORTS	Capacité accrue pour gérer 6 millions de passagers ; un autre terminal et Aéroport Queleiat également en voie de réhabilitation ; le port de Beirut traite 60% des importations et 40% des exportations ; Tripoli est le second port après Beirut.	Etudes en cours devant être présentées au Conseil supérieur de la privatisation.

Investissement

Les partisans de la privatisation soutiennent qu'elle sera destinée à attirer davantage d'investissement privé, ce qui devrait impulser la croissance intérieure et renforcer la balance des capitaux extérieurs dans les secteurs clés. Toutefois, les investisseurs nationaux au Liban sont inhibés par un certain nombre de facteurs qui réduisent les opportunités économiques générales : la réduction des dépenses publiques, la baisse de la consommation privée qui est due à des impôts supplémentaires, un large déficit commercial et un écart entre l'investissement et l'épargne. Bien qu'il ne fasse aucun doute que des mesures contradictoires découragent l'investissement, il y a, dans le contexte libanais, quelques conditions préalables requises qui rehausseront l'investissement dans le cadre d'une politique de privatisation. De fait, l'investissement intérieur est stagnant depuis 5 ans.

De même, quand on considère les petits marchés, les investisseurs étrangers sont attirés par la stabilité, une forte productivité et la croissance économique, qui restent absentes au Liban. Durant les années 90, près de 90% des entrées nettes d'IED² sot allés à l'immobilier, un secteur improductif.

Prix

La privatisation vise à concentrer l'attention sur la performance financière. En outre, des améliorations dans la fourniture de services clés, tels que l'eau, l'électricité et les télécommunications peuvent avoir des avantages en aval pour l'économie plus large. Toutefois, rien ne prouve totalement que le secteur privé offre aux consommateurs des prix plus bas que le secteur public, à moins qu'il ne soit contrôlé par un régulateur compétent et autonome. Etant donné l'impératif du profit, les monopoles privés tendent à rehausser les prix des services publics, ce qui a – dans le cas des services publics de base – des effets négatifs disproportionnés sur les populations pauvres.

² Rapport annuel de la Banque centrale du Liban.

En ce qui concerne l'électricité, EDL enregistre d'énormes déficits en raison d'une faible collecte des redevances, qui résulte des larges violations et des exemptions politiques que le gouvernement a été presque incapable d'éliminer. Il est peu probable que les investisseurs privés puissent améliorer la collecte, n'ayant pas de pouvoir politique pour mettre un terme aux violations et aux exemptions. Bien que les violations par le secteur public se soient avérées difficiles à limiter, la hausse des prix serait une solution plus facile pour que le secteur privé compense ces pertes, car l'électricité est un service de base dont la demande n'est pas élastique.³ Toutefois ceci serait ressenti le plus par les ménages à faible revenu.

Baisse de l'emploi

Si l'impact de la privatisation sur l'emploi varie d'une industrie à l'autre, tout semble indiquer une réduction de l'emploi après la privatisation. La raison généralement avancée pour la réduction des effectifs à grande échelle est que les entités publiques ont des effectifs pléthoriques. La réduction du nombre d'employés est perçue comme donnant une impulsion à la productivité. Toutefois, les effectifs pléthoriques, au Liban, ne sont pas la cause de la faible productivité du secteur public. Selon le Conseil de la fonction publique, l'administration publique compte 24.200 postes de fonctionnaires ; cependant, les employés permanents sont au nombre de 9.851, les employés temporaires au nombre de 9.353, c'est-à-dire qu'il y a un manque de travailleurs.

En outre, dans le mauvais environnement économique du Liban, les travailleurs licenciés ont peu de chances de trouver un emploi comparable. Le chômage s'est accru de 8,5% en 1977 à plus de 20% en 2000 et actuellement, plus d'un quart de la population est en chômage total ou partiel.⁴ De plus, les licenciements touchent généralement davantage la main-d'œuvre non qualifiée, exposant les femmes à de plus grands risques parce que ce sont elles qui manquent le plus de compétences spécialisées. Le risque de licenciement a amené les travailleurs à faire des compromis en ce qui concerne leurs droits. Par exemple, dans le cas de MEA, de nombreux employés étaient peu satisfaits des conditions de travail de la nouvelle compagnie, et ont choisi la retraite anticipée. Dans un tel environnement, les employeurs peuvent ignorer les réglementations en matière de sécurité et celles relatives aux travailleurs et écarter ou bloquer la formation de syndicats.

Inégalités : transferts d'actifs aux nantis

Les programmes de privatisation ont fait beaucoup plus pour rehausser l'efficacité que l'équité. L'effet de la répartition négative de la richesse découle essentiellement du transfert d'actifs aux nantis. L'effet de répartition négative du revenu découle de la hausse des prix et de la baisse des salaires.

La répartition de l'impact des variations de prix dépendra de la mesure dans laquelle la consommation des biens et services en question varie par groupe de revenu et du point de savoir si les différents niveaux de consommation, ou les catégories de consommateurs, sont confrontés à des différences de prix. Toutefois, au Liban, les prix des services de base sont les mêmes, indépendamment du groupe de revenu. Comme on l'a noté plus haut, les services publics sont des produits de base ayant une demande non élastique, de sorte que des changements de prix

³ La demande et la consommation d'électricité ne varient pas proportionnellement aux prix car il s'agit d'un service de base.

⁴ PNUD, *Rapport sur le développement humain 2001-2002*.

affecteront de manière disproportionnée les ménages à faible revenu. La privatisation pourrait améliorer l'accès aux produits à travers l'expansion des affaires, mais dans la plupart des secteurs, l'expansion est presque achevée.

D'autre part, il y a des problèmes techniques qui ne faciliteraient pas une répartition équitable des parts des entreprises publiques. Les marchés de capitaux faibles et le secteur bancaire très fort limitent pour la plupart des personnes à faible revenu la possibilité d'obtenir un financement. Actuellement, juste 0,6% de tous les comptes bancaires détiennent plus de 40% du total des dépôts, engrangeant des intérêts non taxés. La participation du secteur privé dans les entreprises publiques suivra cette structure inégale, transférant les entreprises publiques des mains de l'Etat à un segment très limité de la société qui est en mesure de participer au processus de privatisation. La privatisation peut donc contribuer à une consolidation du pouvoir économique et politique dans l'intérêt d'un groupe qui représente rarement les pauvres.

En résumé, il y a un conflit inhérent entre la privatisation des services publics de base et les intérêts des groupes à faible revenu, parce que le motif du profit – qui fournit l'impulsion théorique à des améliorations dans l'efficacité – crée une pression vers le haut sur les prix et une pression vers le bas sur les coûts, notamment les salaires des travailleurs. De par sa nature, le secteur privé accorde une plus grande priorité au profit à court terme qu'à tout autre avantage social.

Center for Developmental Studies (MADA)
Arab NGO Network for Development (ANND)
<annd@cyberia.net.lb>