

Conférence du CEDROMA sur les privatisations au Liban

Privatisation des infrastructures et réforme administrative

Kamal Hamdan¹

Rien ne permet, sur le plan théorique, d'affirmer que la productivité des unités de production est essentiellement déterminée par la nature de la propriété (publique ou privée). Même la littérature développée par la Banque mondiale ne s'est officiellement prononcée en faveur d'une telle affirmation théorique, malgré l'euphorie du néolibéralisme actuel. Cette littérature s'est focalisée plus sur l'amélioration des conditions de concurrence et sur les modes de gestion que sur la nature de la propriété.

Parallèlement, les effets concrets de la privatisation varient tellement d'un pays à l'autre que l'on ne peut pas en tirer «des ordonnances préétablies» qui s'appliqueraient à toutes les situations et à tous les pays. Des dizaines d'analyses économétriques faites à cet égard- sur des pays spécifiques ou des groupes de pays- ont bien mis en évidence la complexité de ce problème, et n'ont pas pu aboutir à des «théories générales». En effet les politiques d'ajustement structurel, y compris les politiques de privatisation, ont plutôt été positivement corrélées avec certains des objectifs du développement, à savoir l'assainissement de la balance des paiements et de la balance courante, et dans une certaine mesure le contrôle de l'inflation et des prix. Toutefois, les résultats escomptés en matière de taux chômage et surtout de taux de croissance, n'ont pas été si évidents dans l'ensemble. Par ailleurs, Il semblerait, que les chances de réussite ont été nettement supérieures dans les privatisations des grands entreprises publiques de production que dans les privatisations du service public dans le sens étroit du terme.

Schémas réducteurs à éviter

Ne disposant pas de détails suffisants sur les grandes orientations de la politique gouvernementale Libanaise en matière de privatisation, mon intervention relève d'une réflexion qui demeure macro-économique. Dans les circonstances actuelles, s'engager à dresser une liste exhaustive des institutions étatiques privatisables, et à évaluer leur enveloppe financière, semble être une tâche difficile, voire même inutile, d'autant plus que cet engagement risque de déboucher sur des schémas réducteurs, quelle que soit leur sophistication technique ou technocratique. D'ailleurs les quelques milliards de dollars que la privatisation fournirait potentiellement -4 à 6 milliards selon des sources officieuses- auraient pu être assurés par d'autres moyens que la privatisation, si les gouvernements antérieurs avaient procédé, dès l'apparition des signes de faiblesse en 1995, à la révision de la politique de stabilisation monétaire.

En effet, un modèle de simulation des indicateurs financiers couvrant la période 1995-1998, montre clairement qu'à travers un plus grand respect des mécanismes du marché, une inflation modérée et ses effets sur la parité de la monnaie nationale, auraient induit une baisse de la dette publique d'environ 4 milliards de dollars durant cette période. Les sous-produits de cette inflation modérée, et notamment ses retombées sociales, auraient été moins contraignants et moins coûteux que ne l'est actuellement le fardeau de la dette publique et de ses conséquences sur le plan macro-économique.

¹ Institut de Recherche et de Consultation, Chef de la section économique

Complexité du cas libanais

Dans le cas libanais, la privatisation semble spécifique et très complexe. D'un côté, le Liban a toujours été qualifié de pays ultralibéral en comparaison avec ses voisins qui ont connu, tour à tour, au cours de leur récente histoire, des formes d'étatisation diverses. Cet ultralibéralisme ne peut que conférer une certaine spécificité à tout processus de privatisation potentielle dans le pays. De l'autre, une grande partie des institutions du secteur public au Liban provient de l'héritage d'un passé antérieur à l'indépendance, s'étalant de la fin du XIXe siècle à l'époque mandataire. Créées essentiellement par les puissances étrangères dominantes, ces institutions ont été progressivement transférées à l'État libanais après l'indépendance. Certaines autres institutions, établies au départ par le secteur privé libanais ou libano-étranger, sont passées, à leur tour, au secteur public, au cours de la période postérieure à l'indépendance, à la suite de faillites ou d'insurmontables difficultés.

Taille de « l'Etat » et rapports de clientélisme

Or, une fois intégrées au sein du secteur public, ces institutions ont été utilisées anarchiquement par la classe politique comme moyen de résorption de l'afflux de main-d'œuvre, résorption régie essentiellement par des rapports de clientélisme. Dans ces conditions, travailler dans le secteur public libanais ne relevait plus d'une rationalité institutionnelle économique mais plutôt d'une rationalité, voire même d'une irrationalité, politico - sociale, souvent à dominances communautaire et sectaire. Il faudrait reconnaître, à cet égard, que les années de guerre ont constitué une étape décisive dans le déraillement de la Fonction publique. A présent, dans ce pays ultralibéral qu'est le Liban la taille du secteur public se présente comme suit : Les dépenses publiques représentent environ 35% à 40% du PIB, le nombre de fonctionnaires (de tout genre) entre 16% et 18% de la population active, et la masse salariale (salaires + allocations sociales) presque le tiers de l'ensemble des salaires versés dans le pays.

La privatisation ... et le souci budgétaire

L'adoption de la privatisation au Liban ne doit être, en aucun cas, liée à des soucis uniquement budgétaires. Elle doit s'insérer dans le cadre d'une réforme plus globale, à la fois politique, économique et administrative, ayant pour objectif l'amélioration des perspectives de développement à moyen et long terme de l'ensemble de l'économie nationale. Une redéfinition de la fonction et des interventions publiques, ainsi que des champs d'interaction entre le monde politique et l'administration, s'avèrent ainsi nécessaires, afin de mieux évaluer le coût de « l'Etat » et par conséquent mieux contrôler ses surcoûts. Cette vision est d'autant plus prioritaire, que la crise à laquelle le pays fait face actuellement, est plus une crise de l'économie réelle qu'une crise des finances publiques uniquement.

Plus spécifiquement, avant d'entamer le processus de privatisation, il faudrait redéfinir le concept de service public et faire une distinction entre les institutions publiques qui relèvent de ce service au sens strict du terme et les institutions qui ont été, pour une raison ou une autre, incorporées au domaine public. Le service public au sens strict du terme et spécifiquement celui de l'éducation, de la santé, de l'aide aux groupes sociaux marginaux... ne doivent pas faire partie du domaine des activités privatisables. Pour le reste des institutions publiques, la priorité en ce qui concerne les étapes du processus de privatisation devrait être accordée, en premier, à celles qui ont été héritées du secteur privé (Intra et compagnies affiliées, activités

bancaires, à l'exception de la Banque de l'Habitat, Régie des tabacs...) et, en second, aux autres institutions s'insérant dans le concept du service public au sens large du terme (eau, électricité, télécommunications...).

Reforme générale de l'administration

Toutefois malgré cette différenciation entre les trois niveaux du domaine public, la réforme de l'administration publique doit être une réforme générale ne se limitant pas uniquement aux cibles privatisables. Privatiser ou « vendre » telle ou telle cible ne prendrait sa dimension et sa portée escomptées, que si ces initiatives sont accompagnées d'une réforme de l'ensemble des interventions publiques, notamment celles qui relèvent du service public au sens strict du terme. À titre d'exemple, l'on ne doit pas tolérer que le coût supporté par la société –parents et gouvernement- en matière d'enseignement public (coût par élève) soit relativement si élevé voire même presque égal à celui de l'enseignement privé, malgré le différentiel de qualité en faveur du secteur privé. L'on ne doit pas également tolérer que le pays –avec ses deux secteurs public et privé- continue à se lancer dans la construction de nouveaux hôpitaux, alors que les données statistiques montrent clairement qu'avec environ 70% du nombre actuel de lits, l'on peut subvenir à l'ensemble des besoins d'hospitalisation de la population résidente. Ces exemples de « surcoût » s'appliquent d'ailleurs à l'ensemble des autres services publics. Une fois de plus c'est donc une réforme générale de l'administration et des interventions publiques, que le pays devrait mettre en cours, pour qu'il puisse faire face adéquatement à ses problèmes financiers et au défi lancé par la nouvelle donne régionale et internationale (mondialisation, libéralisation ajustement structurel, ...).

Vers une formule de privatisation?

Pour ce qui est du domaine potentiellement privatisable, de nombreuses conditions doivent être au préalable réunies : Un dossier technique très détaillé, un audit, des bilans, des critères adéquats d'évaluation, un marché financier diversifié et transparent, des normes et des mécanismes de contrôle et de suivi,.... En effet une loi sur la privatisation devrait être élaborée pour mieux défendre l'intérêt public et pour limiter les dégâts qui pourraient résulter de la multiplicité des modes et des formes de privatisation appliquées par des opérateurs privés venant de tout bord. Une agence nationale de privatisation devrait être établie et serait chargée, avec l'aide de consultants internationaux, de préparer les dossiers techniques détaillés des différentes formules de privatisation. Les entreprises publiques privatisables seront possédées à 100% par cette agence nationale, dont le financement serait assuré grâce à une émission de bons de privatisation (en dollars) aptes à se transformer par la suite (2 à 5 années) en actions dans les unités définitivement privatisées. Ces bons de privatisation remplaceraient, en partie, les bons du trésor (en L.L.), ce qui aiderait par conséquent à la baisse du taux d'intérêt (sur la livre libanaise) et se répercuterait positivement sur le service de la dette intérieure. Le rôle de cette agence nationale consisterait à la restructuration des cibles privatisables, à partir de dossiers techniques développés à l'aide d'opérateurs internationaux en matière d'ingénierie, de management, d'information et d'auditing. Ces opérateurs seraient éventuellement appelés à prendre une partie des bons de privatisation, en contrepartie des services qu'ils fourniraient. Avec la mise en cours du processus de restructuration des entreprises en question, le dossier de privatisation sera alors définitivement entamé. La décision finale de privatiser ou non, sera prise à la lumière des gains effectifs et potentiels de productivité, et de l'environnement général économique et financier prévalant dans le pays. Au cas où certaines cibles privatisables ne sont pas effectivement privatisées ou s'avèreraient non privatisables

au bout de la période en questions (5 ans), le gouvernement s'engagerait à rembourser les bons de privatisation correspondants, avec une prime additionnelle. Ce qui compte le plus finalement, c'est la réalisation des gains de productivité dans le secteur public, et la sensibilisation de ce secteur à la concurrence et au calcul économique.

Peut-on atteindre ces objectifs, à partir d'une politique de réforme qui se veut générale ? c'est là où réside le grand défi.