

**Entre la misère et l'effondrement financier : le dilemme de la levée des subventions**par **Fouad Khoury Helou\***

Les autorités libanaises envisagent la prochaine levée des subventions sur le prix des carburants, des produits médicaux et pharmaceutiques ainsi que de nombreux produits alimentaires. Cette éventualité, que certains présentent comme inévitable, aurait un impact considérable sur la population, en particulier les plus démunis, mais également sur l'ensemble de l'économie.

Les subventions actuelles sont mal organisées, car elles profitent tout d'abord aux commerçants et importateurs, qui ont accès aux devises sur la base d'une parité préférentielle. Issam Abdallah/Reuters

Les subventions concernent un ensemble de produits importés pour un montant compris entre 5 et 7 milliards de dollars, auxquels s'ajoutent des transferts de 1 à 2 milliards de dollars par an à Électricité du Liban, pour acheter du fioul et autres matériaux. Il s'agit donc de montants importants, couverts en partie jusqu'à présent par les réserves en devises de la Banque du Liban, afin de ne pas répercuter sur la population le renchérissement des importations lié à la chute de la livre libanaise face au dollar. Si les montants de ces biens importés et consommés ont sans doute commencé à se réduire d'eux-mêmes, du fait de la chute des revenus et du ralentissement général de l'activité (dû notamment à l'épidémie de Covid-19), de nombreuses voix se sont élevées pour dénoncer la manière dont ces subventions sont effectuées, arguant du fait qu'elles profitent tant aux riches qu'aux classes moins favorisées (qui paient tous ces produits au même prix), tandis qu'une part des produits subventionnés serait détournée vers la Syrie via la contrebande.

Au-delà de la méthodologie suivie, c'est le principe même des subventions qui est aujourd'hui remis en cause, en premier lieu par la Banque du Liban (BDL), au motif qu'elle ne dispose plus de réserves en dollars suffisantes. De fait, les réserves disponibles de la BDL en dollars se montaient, selon les dernières déclarations de son gouverneur Riad Salamé, à 19,5 milliards de dollars, dont 17,5 milliards correspondent aux réserves obligatoires des banques, ne laissant en réalité que près de deux milliards réellement utilisables. Ce dernier point mérite éclaircissement.

**L'utilisation des réserves obligatoires**

Sur le plan juridique, les réserves en devises de la banque centrale tombent aujourd'hui essentiellement sous deux catégories : les « dépôts non obligatoires », qui sont des montants déposés par les banques auprès de la BDL, de leur plein gré, pour profiter des rémunérations importantes que cette dernière leur octroyait.

Et, d'autre part, les « réserves obligatoires » que les banques sont contraintes de déposer à la banque centrale et qui correspondent à un pourcentage (15%) des dépôts reçus de leurs clients. Si la BDL peut, légalement, disposer comme bon lui semble des dépôts non obligatoires, tout en demeurant par ailleurs redevable aux banques du montant de ces dépôts, elle ne peut faire de même des réserves obligatoires, qui sont là pour sécuriser et garantir la solvabilité des dépôts de la population auprès des banques. C'est, du moins, l'une des interprétations de la loi. D'autres observateurs soulignent toutefois que la loi n'est pas claire et que la BDL pourrait, de fait, utiliser ces réserves obligatoires, en se basant sur une batterie d'arguments juridiques (circulaires de la Banque du Liban n° 84 et 86 ; code de la monnaie et du crédit, articles 70, 76, 77, 122, 123, 174, 307, 691).

Sur le plan financier, certains estiment que l'argument utilisé pour maintenir intactes les réserves obligatoires (à savoir protéger la solvabilité des dépôts bancaires) ne tient plus, puisque le pays a mis en place un contrôle des dépôts officieux, les banques n'autorisant plus leurs clients à disposer de leurs dépôts en devises comme ils le souhaitent (ni les retirer ni les transférer à l'étranger), la BDL ne permettant elle-même plus aux banques d'utiliser à discrétion leurs dépôts auprès d'elle. À quel titre protéger donc ces réserves obligatoires, puisque le secteur bancaire n'octroie aujourd'hui de devises à ses clients qu'au compte-gouttes, les retraits étant, qui plus est, payés le plus souvent en livres libanaises ? Quelle signification auraient donc ces dépôts en « dollars libanais », non utilisables et non transférables, et dont la valeur réelle de marché, dans un contexte d'effondrement financier, s'est fortement réduite (avec une décote officieuse entre le dollar bancaire et le dollar « frais », ou en billets, allant jusqu'aux deux tiers) ? Et y aurait-il plus urgent, à ce stade, que de protéger la survie des Libanais, en maintenant un filet social minimum par l'intermédiaire de certaines subventions ?

Bien entendu, face à ce point de vue, il en existe un autre, émanant notamment des milieux financiers et bancaires, qui affirment, non sans raison, qu'un épuisement des réserves obligatoires signerait l'arrêt de mort définitif du secteur bancaire, dont les ratios de solvabilité financière « réels » s'effondreraient et qui perdrait la confiance de ses partenaires et banques correspondantes à l'étranger, impactant fortement toute possibilité d'effectuer des transferts à partir d'une banque libanaise (même en déposant pour cela des dollars « frais »), puisque le canal de transmission de ces transferts, à travers la banque centrale, serait remis en question.

Cela poserait la question de savoir quelles banques seraient le plus affectées, au niveau de leurs comptes à la BDL, par cet épuisement progressif des réserves obligatoires : certaines banques pourraient ainsi craindre d'être « moins bien » traitées que d'autres, accentuant la perte de confiance au sein du secteur bancaire, et envers la banque centrale. Les déposants, de leur côté, remettraient eux-mêmes en question la notion de « fresh account » (où sont comptabilisées les devises entrées après fin novembre 2019, et qui sont en principe librement transférables), provoquant une hémorragie supplémentaire de capitaux et renforçant le phénomène de thésaurisation de

devises dans les domiciles, en billets. Tout cela risquerait d'accélérer l'effondrement du système bancaire et financier, hypothéquant tout espoir de reprise économique à court terme, puisque le système bancaire est, par essence, la courroie de transmission des entrées de capitaux dans le pays ainsi que des investissements.

En tout cas, le maintien ou la suppression des subventions, dans le contexte de crise actuelle, risque de faire une seule et même victime : la livre libanaise. En effet, la suppression des subventions, en poussant les importateurs des biens concernés à s'adresser au marché noir pour obtenir les dollars nécessaires, provoquerait immédiatement l'envolée du billet vert. Tandis qu'un maintien des subventions et l'assèchement progressif des réserves de la banque centrale, en alimentant les craintes sur l'effondrement du système et la perte de confiance générale, entraînerait une envolée de la spéculation. Les acteurs du marché des changes anticiperaient les évolutions futures en les intégrant dans les prix actuels, ce qui aurait également pour résultat d'accélérer la hausse du dollar face à la livre (même si cette hausse se ferait plus progressive au départ). En d'autres termes, et quoi qu'il arrive, si le Liban ne trouve pas de solutions réelles à sa crise, susceptibles de provoquer de nouvelles entrées nettes de capitaux ainsi qu'une dynamique de rééquilibrage de la balance des paiements, la monnaie nationale poursuivra sa course vers l'abîme.

### **La dimension politique du débat**

D'un autre côté, le débat sur les réserves obligatoires et l'avenir du secteur bancaire revêt une forte dimension politique. Devant l'ampleur de l'effondrement, et la menace existentielle qu'il fait planer sur une grande partie de la population, l'État libanais aurait ainsi pu envisager, s'il le voulait réellement, de recourir aux mesures adoptées ailleurs, en passant notamment par une loi sur le contrôle des mouvements de capitaux en devises ("capital control"), officialisant ainsi de manière claire ce qui est pratiqué par les banques, depuis un an, d'une manière officieuse.

Alliées à une politique de réformes (posant notamment la question du partage des pertes financières entre l'État, les déposants et les banques), à la négociation d'aides extérieures et à un contrôle renforcé du secteur bancaire par les autorités (notamment des transferts effectués par les banques et la banque centrale vers l'étranger), ces mesures auraient sans doute pu permettre de dégager des marges d'utilisation supplémentaires des réserves de la BDL, afin d'épargner à la population un appauvrissement trop brutal.

Malheureusement, cette intervention éventuelle des autorités (et en particulier la loi sur le contrôle des capitaux) s'est heurtée à de puissants groupes d'intérêts qui refusent d'officialiser le contrôle des capitaux (pour pouvoir continuer à opérer certains retraits et transferts), tout en s'opposant à une restructuration du secteur bancaire, dans lequel ils détiennent des participations. L'éventualité de "haircut" ou de "bail-in" sur les dépôts a ainsi été combattue, alors même que le "haircut" est appliqué, dans les faits, sur les petits déposants qui retirent leurs dollars des banques au taux de 3 900 livres contre plus de 8 000 sur le marché noir. Une situation d'autant plus compliquée que nombre de gros déposants sont liés à des formations politiques et confessionnelles rivales, voire sont ressortissants d'autres pays, dont la Syrie. Entre ceux qui veulent poursuivre les subventions (pour protéger leur position politique), ceux qui veulent les interrompre (pour protéger leurs acquis économiques) et ceux qui veulent simplement gagner du temps et repousser les échéances, l'immobilisme a prévalu jusque-là.

### **Quelles alternatives ?**

Mais combien de temps le Liban peut-il encore tenir ? Dans le principe, les subventions actuelles sont mal organisées, car elles profitent tout d'abord aux commerçants et importateurs, qui ont accès aux devises sur la base d'une parité préférentielle. Les pouvoirs publics font donc le « pari » que ces importateurs répercuteront ensuite cette subvention dans leurs prix de vente. Or, si cela se vérifie en général, tous les acteurs ne jouent pas le jeu, certains d'entre eux préférant revendre les produits à prix plus élevé, notamment via la contrebande en direction de la Syrie (ou parfois par voie maritime), où le prix de nombreux biens, et notamment celui des carburants, est plus élevé. Un trafic qui est, de fait, difficile à contrôler, vu les différences de prix et en l'état actuel des frontières libano-syriennes, ce qui donne un argument supplémentaire aux tenants d'une levée des subventions.

Idéalement, il faudrait subventionner directement les consommateurs, à travers une logique proche de celle des tickets de rationnement, qui furent longtemps en vigueur en Europe pendant et après la Deuxième Guerre mondiale, lorsque les pénuries étaient nombreuses. Le ticket de rationnement laisserait aujourd'hui la place à la carte à puce individualisée, mais le principe demeurerait le même. Il faudrait en outre mettre en place de véritables filets sociaux (toujours à travers le même système de carte individualisée) permettant aux citoyens l'accès à un panier alimentaire, à certains carburants, aux soins médicaux et à l'éducation, tout en mettant en place une gestion centralisée pour éviter les abus et les passe-droits.

Mais en l'état de déliquescence actuelle des administrations publiques, la mise en place d'une telle gestion serait-elle possible ? Si la diffusion de cartes à puce alimentaires est aujourd'hui à l'étude (à l'image de celles que propose le Programme alimentaire mondial aux réfugiés syriens au Liban, avec un crédit de 27 dollars par mois et par personne, utilisables dans un réseau de points de vente à travers le pays), l'on peut se demander si les pouvoirs publics libanais, désorganisés et qui disposent de peu de données fiables, pourraient mettre en place rapidement un tel programme. D'autant qu'ils seraient exposés au lobbying des commerçants et des importateurs, qui ne voudraient pas perdre la manne des subventions et qui pourraient contester la mise en place d'un réseau de points de vente avec une logistique et des contrôles spécifiques.

Faute de cela, le pays devrait, dans les faits, se rabattre sur deux types d'expédients : d'une part, le maintien du système actuel de subvention des importateurs, avec toutefois une levée partielle des subventions sur certains produits. D'autre part, si le temps venait à manquer et si la catastrophe menaçait véritablement, le pays se verrait peut-être contraint de recourir purement et simplement aux organismes internationaux (ONU, FMI) pour arbitrer une situation qu'il ne saurait plus gérer lui-même, et protéger les plus démunis. En achevant de décrédibiliser l'État, cette situation sonnerait-elle alors le glas de changements politiques inéluctables ? L'avenir le dira.

**Fouad Khoury Helou est économiste, auteur de « Mondialisation : la mort d'une utopie », paru en 2017 aux éditions Calmann-Lévy.**