

CONFÉRENCE NINAR

(Espace Culturel Libanais)

Hôtel Sofitel Le Gabriel
Mardi 17 Décembre 2019

« Quel Budget pour 2020 ? »

Karim Daher

I-Le Budget de l'État: Concept et principes

A) Généralités:

- Le Budget reflète la traduction pratique de la politique publique que le gouvernement doit fixer au cours d'une année donnée.
- La préparation du budget, y compris les prévisions des recettes et dépenses, est un pilier essentiel de la bonne gestion des finances publiques.
- Par conséquent, un cadre budgétaire clair et complet devra d'abord être établi. Il sert à:
 - ❖ Définir le budget.
 - ❖ Identifier les grands principes budgétaires à respecter.
 - ❖ Déterminer les classifications budgétaires.

B) Concepts:

| Définition du Budget | Rôle du Budget | Phases du Budget |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ Le Budget ne consiste pas uniquement en un simple calcul des dépenses et des recettes. ➤ Le budget est l'instrument législatif par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses de l'Etat pour une année civile. ➤ Le budget reflète une part importante du budget du gouvernement | <p>Le Budget permet principalement:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La répartition des recettes par secteurs en fonction des priorités. - La redistribution équitable du revenu et de la richesse. - La réalisation d'une stabilité économique (taux de croissance, déficits, etc.). - Assurer les services publics et le development durable. | <ol style="list-style-type: none"> 1) Phase de préparation 2) Phase d'adoption (Gouvernement – Parlement) 3) Phase d'exécution. 4) Phase de contrôle et de vérification. |
| <p>Le Budget constitue un plan d'action qui détermine:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les activités pour lesquelles le gouvernement consacrera des dépenses durant une année civile. | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Les secteurs financiers qui financeront ces dépenses. | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Les bénéficiaires des services publics. | | |

C) Principes budgétaires

Annualité:

L'exercice budgétaire doit être annuel et coïncider avec l'année civile.

Non-affectation

Les recettes budgétaires ne doivent pas être affectées à des dépenses spécifiques.

Unité

L'Etat doit avoir un budget unique qui prévoit et autorise l'ensemble des recettes et des charges de l'État dans un document unique.

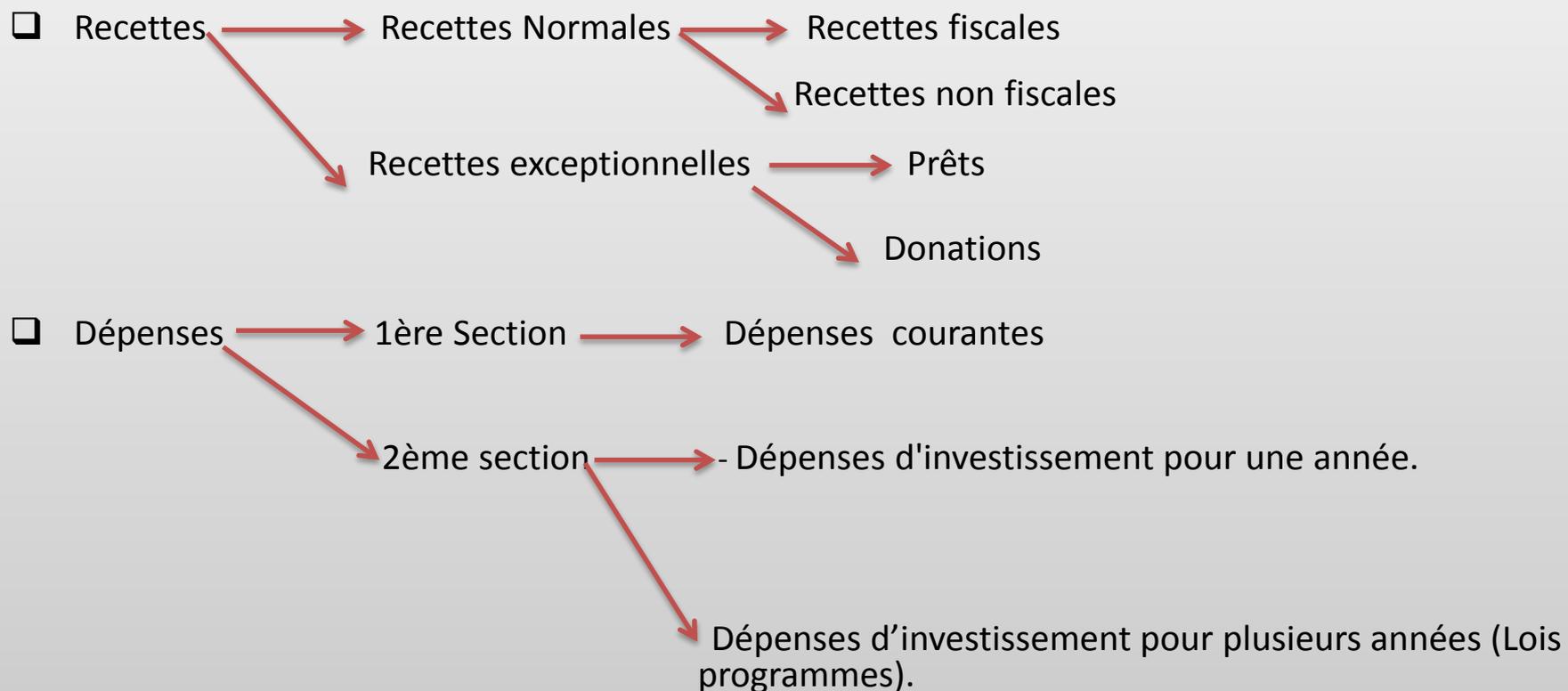
Le total des recettes ordinaires du budget doit correspondre au total des dépenses.

Equilibre

Universalité

Le budget présente l'ensemble des recettes et des dépenses en détails, sans avoir recours à la compensation.

D) Structure du Budget Général



28 Chapitres actuellement et 21 Ministères.

□ Textes de loi et tableaux

E) Elaboration du projet du Budget Général et des budget annexes

1. Introduction.
2. Prévisions financières à moyen terme.
 - 2.1 Les indicateurs macro-économiques estimés à court terme.
 - 2.2 Montant des dépenses estimées à moyen terme.
 - 2.3 Montant des recettes prévues à moyen terme.
 - 2.4 Solde initial et solde brut des finances publiques.
3. Directives relatives à la préparation du projet du budget.
 - 3.1 Au niveau des dépenses:
 - 3.1.1 Directives générales.
 - 3.1.2 Les dépenses courantes:
 - a) Les traitements et salaires et leurs annexes.
 - b) Les produits de consommation.
 - c) Les services de consommation.
 - d) Les transferts.
 - e) Autres dépenses
 - 3.1.3 Les dépenses d'investissements
 - 3.2 Au niveau des recettes

F) Principales étapes de l'élaboration du budget

1

Préparation des projets de budgets sur la base des directives incluses dans la circulaire du ministre des Finances.

2

Examen, discussion et unification du budget.

3

Examen et soumission du budget au Parlement .

4

Examen et débat à la Commission des Finances et du Budget.

5

Publication du budget .

G) Calendrier Budgétaire

Circulaire budgétaire



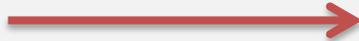
Du 1er avril au 15 avril

Préparation des budgets par les administrations



Du 15 avril au 31 mai

Examen du projet du budget par la direction du Budget et du Contrôle des dépenses



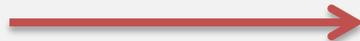
Du 1er juin au 31 juillet

Examen par le Ministre des Finances



Du 1er août au 31 août

Examen par le Conseil des Ministres



Du 1er septembre au 30 septembre

Examen et débat par les Commissions parlementaires et adoption par l'assemblée plénière



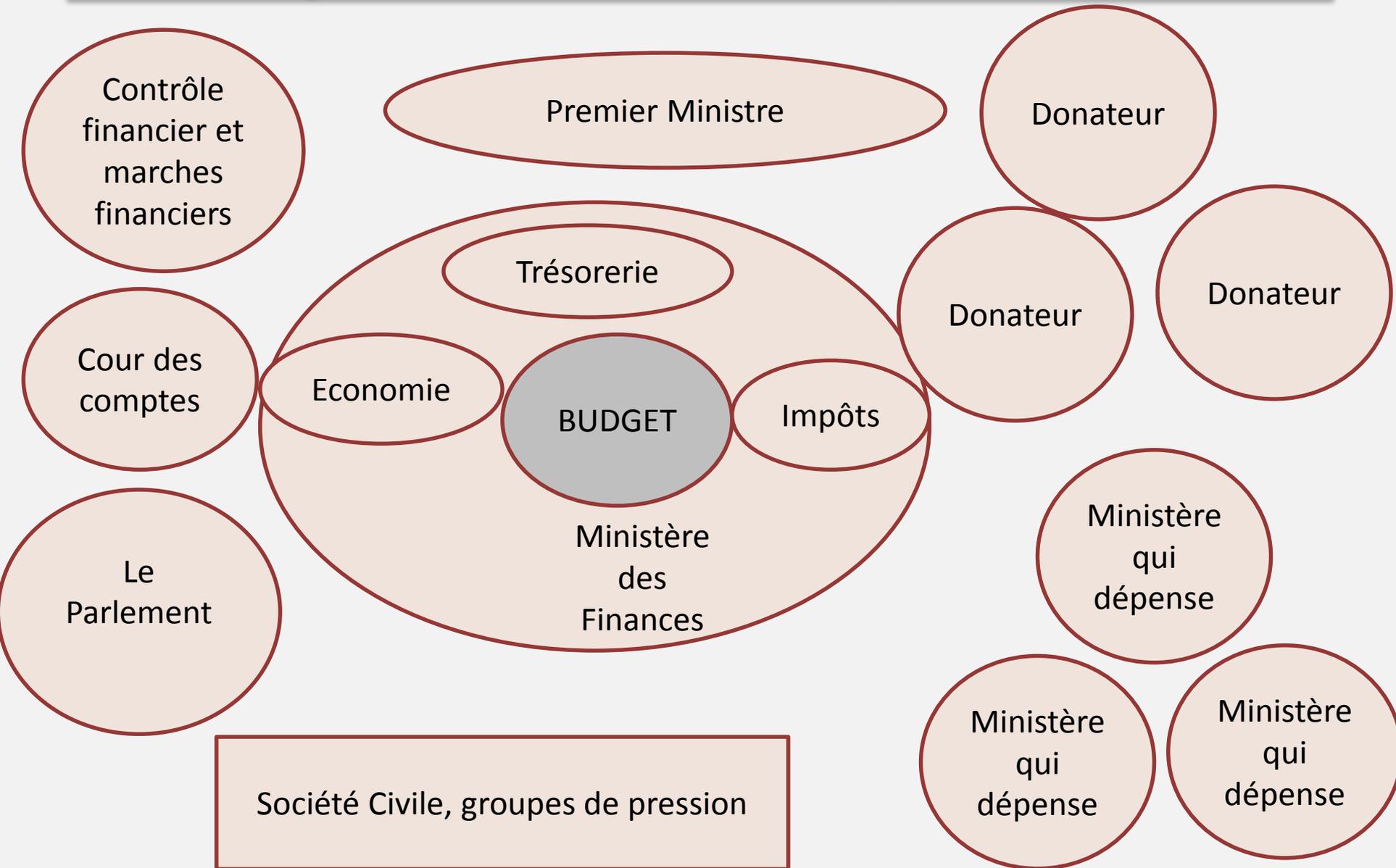
Du 15 octobre au 31 décembre
(délai supplémentaire jusqu'au 31 janvier avec 12^e provisoire)

Signature et publication du Budget



Délai constitutionnel jusqu'à la fin de Janvier de l'année suivante

H) Les parties concernées par l'élaboration du projet du Budget Général



Comment sont estimées les dépenses et les recettes?

Estimation des dépenses

Estimation des recettes

Les dépenses de l'année suivante sont estimées sur la base de deux éléments :

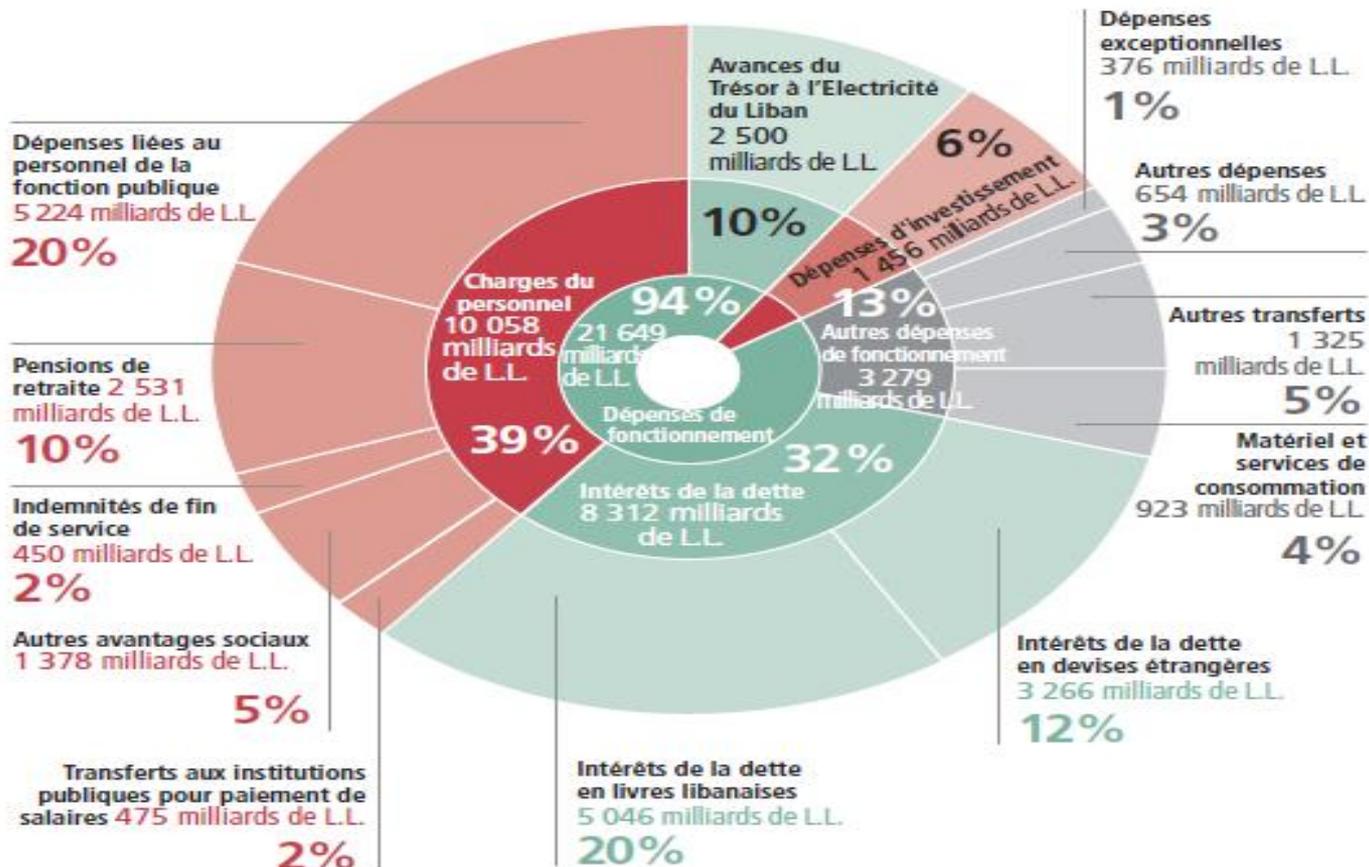
- Recouvrement de la dernière année au cours de laquelle le projet de Loi de Règlement a été achevé.
- Recouvrement des derniers mois de la nouvelle année

Il existe deux genres de recettes:

- Les recettes courantes.
- Les recettes variables.

La phase d'estimation des dépenses et des recettes est considérée comme étant l'une des plus importantes étapes d'élaboration du Budget étant donné qu'à ce stade l'infrastructure budgétaire est définie et sont traduits les choix politiques économiques et financiers du Gouvernement.

Distribution des dépenses budgétaires selon leur nature (classification économique)



Remarque: Ce graphe présente le total des dépenses prévues dans le budget 2019, ainsi que les avances du Trésor à l'Electricité du Liban dont le total s'élève à 2 500 milliards de L.L.

II-Aperçu synthétique des mesures adoptées par le projet de Budget 2020

A) Les Chiffres:

- L'avant-projet du budget de 2020 après avoir tablé sur un déficit public de 7,38 % par rapport au PIB, en se basant sur une prévision de croissance de 1,2 % et une inflation à 2,8 %, table aujourd'hui sur un déficit proche de 0% (0,63%). Pour rappel le ratio prévu dans le budget de 2019 était fixé à 7,59 % mais devrait atteindre 10 % selon les prévisions.
- Les dépenses publiques devraient s'élever à 21 196 milliards de livres) en nette baisse par rapport au budget 2019 → Le poste de service de la dette ainsi que celui des pensions de retraite et autres indemnités devront connaître les plus fortes hausses en 2020 et représentent ensemble à peu près 80% des dépenses en 2020.
- Les avances du Trésor à EDL sont évaluées à environ un milliard de dollars (1 500 milliards de livres).
- Recettes fiscales ordinaires estimées à 19,815 milliards de livres libanaises avec un déficit de 933 milliards pour les recettes exceptionnelles.

B) Les Mesures:

- Les propositions débattues lors de la réunion économique de Baabda (TVA à 15% pour certains produits, droit d'accises, ou hausse de 1% du taux d'imposition des intérêts bancaires et autres revenus obligataires) ainsi que les propositions incluses dans la première mouture du projet ne figurent pas dans l'avant-projet; notamment l'impôt forfaitaire minimum applicable quel que soit le résultat fiscal.
- La quasi majorité des dotations de dépenses annuelles (2020) pour les lois programmes ont été reportées.
- Impôt exceptionnel de 2% sur le chiffre d'affaires (réalisé en 2019) des banques et autres institutions financières et d'intermédiation a été appliqué pour l'année 2020. Il s'ajoute à l'IS (17%).
- Modification de certaines dispositions de la Loi No 379 du 14/12/2001 sur la TVA ; dont notamment : (i) la restriction de l'exemption pour les seules associations d'utilité publique ; et (ii) l'exemption des matières premières qui contribuent directement à la production locale des médicaments.

- La généralisation de la taxe de 20% du montant des gains à tous les jeux de loterie nationale et étrangère (en vente au Liban).
- La détermination du coefficient servant au calcul du bénéfice forfaitaire des agences de voyage a été fixé à 10% du chiffre d'affaires réalisé.
- Une régularisation de la situation des travailleurs étrangers, entrés légalement mais dont les permis de séjours et de travail ont expirés, a été adoptée avec la perception des droits sur l'année écoulée.
- Les aides, dons et contributions aux associations et organismes de toutes sortes ont été suspendus et interdits.
- L'office national pour la garantie des dépôts a été supprimé mais pas le ministère de l'information et d'autres établissements publics ou caisses autonomes comme il avait été prévu initialement.

- De même les mesures annoncées qui prévoyaient de réduire de moitié les salaires des présidents, des ministres et des parlementaires, et de baisser divers avantages accordés aux hauts fonctionnaires n'ont pas été intégrées sauf le plafonnement des indemnités supplémentaires et accessoires de salaires dans la fonction publique à 75% du salaire de base.
- Les indemnités échues de fin de services dans la fonction publique dépassant les 100 millions de livres libanaises ont été échelonnés sur trois ans.
- Une subvention exceptionnelle de 5% du montant des exportations annuelles a été octroyée aux entreprises industrielles pour leurs confections et productions locales exportées ; dans la mesure où c'est leur première exportation ou pour la part exportée dépassant celle de l'année écoulée.

III- Mesures d'urgence et Propositions de Reforme

A) Mesures d'urgence:

- Amender au plus tôt l'article 14 de la Loi No 28 du 9/5/1967 sur la garantie des dépôts en haussant le minimum actuel de 5 millions de livres libanaises à 150 millions → afin de protéger les petits déposants de toute faillite ou insolvabilité éventuelle des établissements bancaires.
- Créer un fonds (souverain et/ou national) de soutien aux entreprises et au développement durable ainsi que pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion → alimenté par des taxes affectées (earmarked taxes) et les produits des régularisations et récupérations.
- Légiférer en matière financière afin de restructurer la dette et d'adopter des mesures de contrôle de capitaux temporaires et transparentes qui permettront à la banque centrale (BDL) de prendre les mesures nécessaires dans le respect de la Constitution (paragraphe (f) du préambule), des lois (articles 70, 174 et 175 du Code de la Monnaie et du Crédit) et des Conventions internationales dument ratifiées.
- Amender l'article 22 de la Loi sur la TVA No 379 du 14/12/2001 afin de modifier la date d'exigibilité de la taxe et de la limiter au moment de l'encaissement du prix et non de la facturation ou de la livraison.

- Amender l'article 16 de la loi de l'impôt sur le revenu No 144 du 12/6/1959 et ses amendements afin de permettre exceptionnellement, en raison des circonstances actuelles et de leurs effets sur les entreprises, l'extension du délai du report déficitaire à huit ou dix exercices (avec des aménagements et modes d'utilisation particuliers). Une mesure similaire ayant déjà été adoptée suite à la guerre ainsi qu'aux circonstances exceptionnelles et évènements ayant prévalu en 2005 et en 2006.
- Elargir l'assiette des contribuables et généraliser le numéro d'identification fiscale (NIF) afin de lutter contre l'évasion fiscale → consolider les informations auprès de l'administration fiscale centrale en vue de les analyser (technique du Data Mining) et identifier la disproportion marquée entre le train de vie d'un contribuable et ses revenus déclarés (levée du secret bancaire préalable).

- Amender l'article 103 de la loi de l'impôt sur le revenu No 144 du 12/6/1959 afin de permettre aux autorités judiciaires et fiscales d'avoir accès aux comptes bancaires des contribuables récalcitrants et/ou fraudeurs.
- Attribuer des droits à déduction et crédits d'impôts aux contribuables personnes physiques au titre de certaines dépenses courantes effectuées (médicales, éducatives, juridiques, etc.) afin d'identifier les nombreux cas de non déclaration ou d'économie parallèle/informelle.
- Introduire des mesures incitatives pour les indemnités supplémentaires versées par les entreprises en difficulté ou en faillite à leurs salariés.
- Réduire les effectifs dans la fonction publique ou relocaliser les effectifs après réhabilitation afin de promouvoir les compétences, le rendement et l'efficacité.

B) Propositions de Réforme:

- Modifier la nomenclature Budgétaire et adopter une Loi Organique (articulée autour des missions et programmes) afin d'orienter les finances de l'Etat vers les résultats comme c'est actuellement le cas pour un certain nombre de pays (France, Tunisie, Maroc, etc.) qui ont introduit les notions de performance → passer d'une logique de moyens à une logique de résultats et rendre responsable gouvernement et ministres de leur engagement.
- Introduire la pratique de rapports annuels de performance présentés par les différents ministères → rendre compte de leur action en mettant en évidence les résultats obtenus au regard des moyens mobilisés par le Parlement.
- Imposer la tenue, par intervalle régulier durant l'année de débats d'orientation budgétaire qui fixeraient les orientations fondamentales des finances publiques
- Mettre en œuvre le PFM (Public Finance Management) qui favorise la bonne gouvernance et la transparence → permet de préparer, d'évaluer et d'améliorer les programmes de réforme de la gestion des finances publiques → évaluer la pertinence et la faisabilité de réformes "avancées".
- Reformuler le cadre de gouvernance des entreprises publiques (State-Owned Enterprises-SOE) afin de favoriser le rendement et l'efficacité et limiter les pertes.

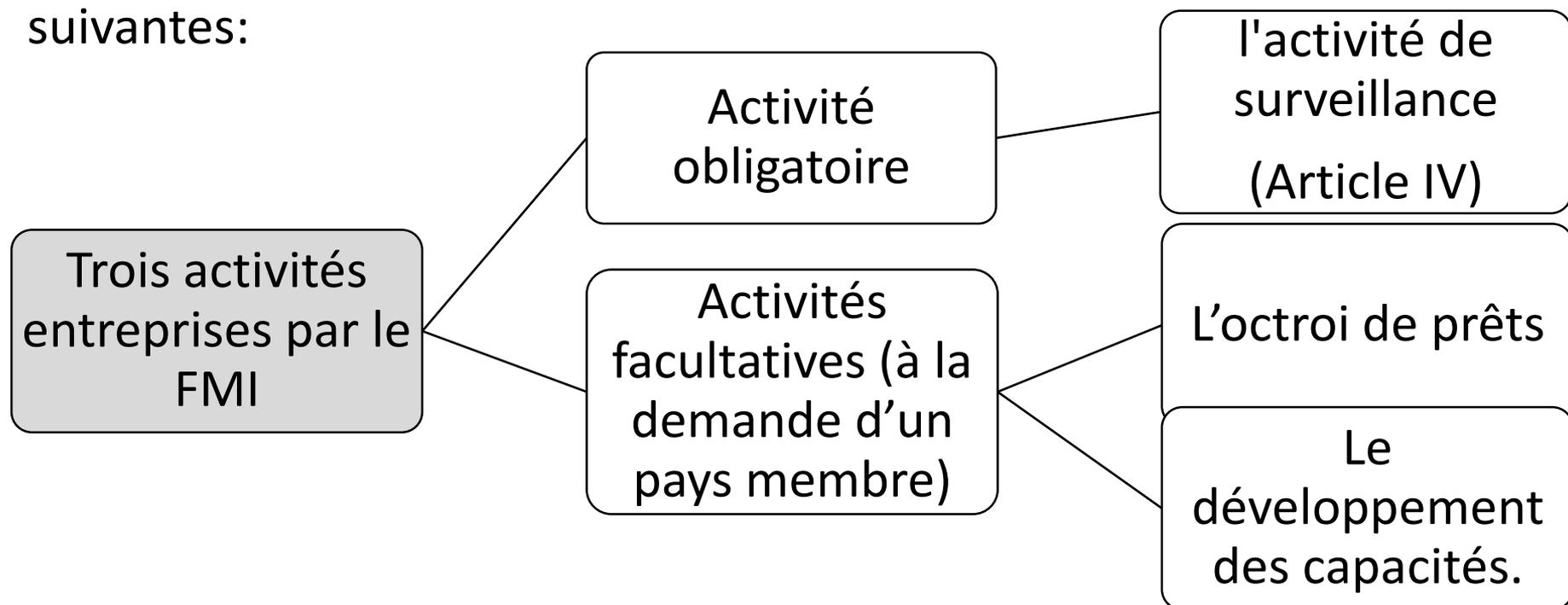
- Consolider l'ensemble des Budgets (General, Annexes et indépendants) afin de permettre une meilleure visibilité des besoins et priorités et de mettre un terme au gaspillage.
- Renforcer l'équité fiscale en remplaçant le système d'imposition cédulaire actuel obsolète par l'impôt général sur le revenu aux taux progressifs.
- Modifier le régime de l'abattement familial actuel et adopter le régime du foyer fiscal et du quotient familial.
- Adapter la législation fiscale libanaise actuelle aux évolutions du numérique et de l'intelligence artificielle → améliorer les mécanismes de traçabilité (Blockchain et inclusion financière) et établir des critères clairs d'imposition des transactions transfrontalières + généralisation du e-government a toutes les institutions publiques.
- Compiler les diverses lois dans un code général des impôts.
- Refonte du système de retraite dans le secteur public et généralisation au secteur privé.

- Etablir un Code d'investissement qui rassurerait l'investisseur par des engagements fermes de longue durée (rescrits).
- Modifier le régime des exemptions actuel obsolète et inefficace et adopter des mesures fiscales équitables et incitatives.
- Amender la Loi de l'impôt sur le revenu des propriétés bâties afin d'introduire la distinction de nature entre les revenus locatifs (IR) et la détention/occupation du bien (taxes foncières et d'habitation).
- Réforme du régime des droits de succession et de donation afin d'introduire des mécanismes incitatifs ou d'exemptions adaptées aux objectifs sociaux et de développement durable.
- Refonte et assainissement en profondeur de l'appareil de l'Etat dans toutes ses composantes.

IV-Modalités d'intervention du FMI

La communauté internationale a fait de l'aide aux pays dits fragiles une priorité en raison de leurs besoins pressants et des dangereuses répercussions que la persistance de cette fragilité fait peser sur la stabilité régionale et mondiale.

Le FMI travaille avec ses pays membres en menant les activités suivantes:



- **L'activité de surveillance:** elle permet de détecter les risques et les facteurs de vulnérabilité, ainsi que de mettre en garde contre ces derniers.
- **L'activité de développement des capacités:** c'est un domaine dans lequel le FMI peut jouer le plus grand rôle, en particulier une fois la situation macroéconomique stabilisée. Il vise à mettre en place les capacités institutionnelles et décisionnelles. Il peut aussi jouer un rôle important dans des domaines tels que la mobilisation des recettes, la gestion des finances publiques et le contrôle bancaire. L'avantage de son intervention réside dans le réalisme de son plan qui consiste à assortir aux objectifs atteignables des échéances adaptées.

Par renforcement des capacités on entend :

prêter particulièrement attention à la capacité d'absorption des pays; et

être conforme aux objectifs des programmes; et

faire participer les autorités nationales à la préparation d'un plan à moyen terme ; et

faire appel à des conseillers résidents.

La contribution qui se fait par le biais du FMI
dans les États fragiles permet notamment de:

rétablir la stabilité macroéconomique;
et

renforcer les institutions macroéconomiques
de base; et

mobiliser le soutien des bailleurs de fonds.

Fragilités de l'intervention

1- Toute intervention du FMI dépend essentiellement de décisions politiques, militaires et sécuritaires qui échappent à son contrôle.

2- Intervention conditionnée par un programme de stabilisation visant à remédier aux déséquilibres systémiques et structurels qui passe par les mesures suivantes:

- (i) Augmentation des recettes, notamment par le biais des impositions indirectes (TVA et droits d'accises);
- (ii) Arrêt des subventions (électricité, essence, blé, etc.) ;
- (iii) Rationalisation des dépenses (notamment dans la fonction publique et les Marchés publics) ;
- (iv) Renforcement de la transparence et de la lutte contre la corruption;
- (v) Restructuration de la dette (notamment par la dévaluation de la monnaie) ;
- (vi) Privatisation de biens et services publics.

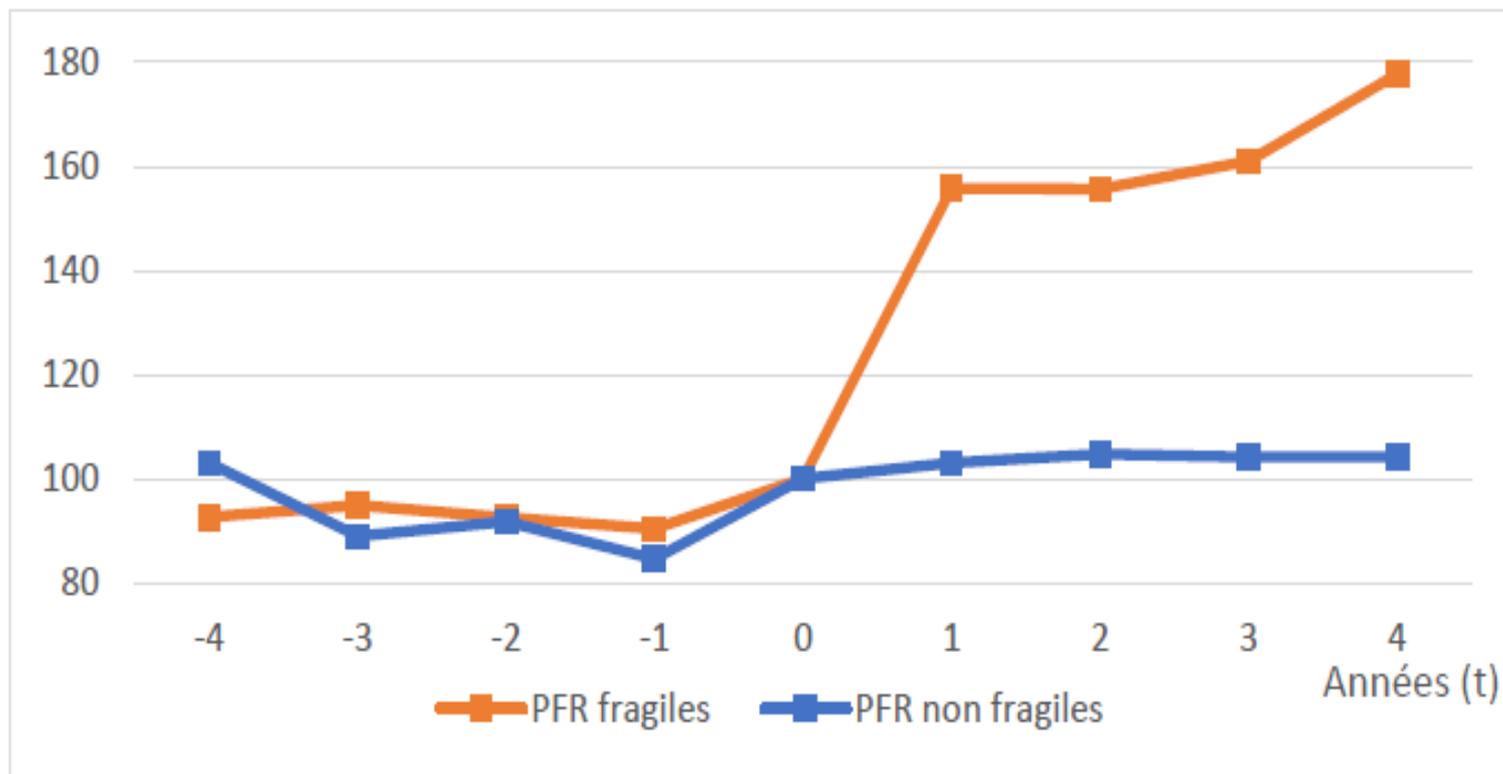
3- Les pays fragiles requièrent un engagement au long terme, qui cadre mal avec le modèle standard du FMI.

4- Le FMI n'est pas la source de financement concessionnel la moins coûteuse. Même si le FMI peut désormais prêter sans intérêt à l'aide du fonds fiduciaire RPC, de nombreux États fragiles font appel à des financements à des conditions plus concessionnelles, notamment des prêts et des dons à beaucoup plus longue échéance.

Bilan

Le rôle financier du FMI a essentiellement consisté à servir de catalyseur. Les parties prenantes interrogées pour cette évaluation ont globalement convenu que le FMI avait joué un rôle essentiel de signalisation, en donnant à la communauté des bailleurs de fonds une certaine assurance que les finances publiques des pays profitaient des orientations et du suivi du FMI et que leur aide financière serait utilisée dans un cadre macroéconomique transparent et durable. Les partenaires pour le développement ont souvent considéré l'engagement du FMI auprès d'un pays, en particulier dans le cadre d'un accord de financement, comme une condition préalable de facto, sinon de jure, à leur propre engagement financier.

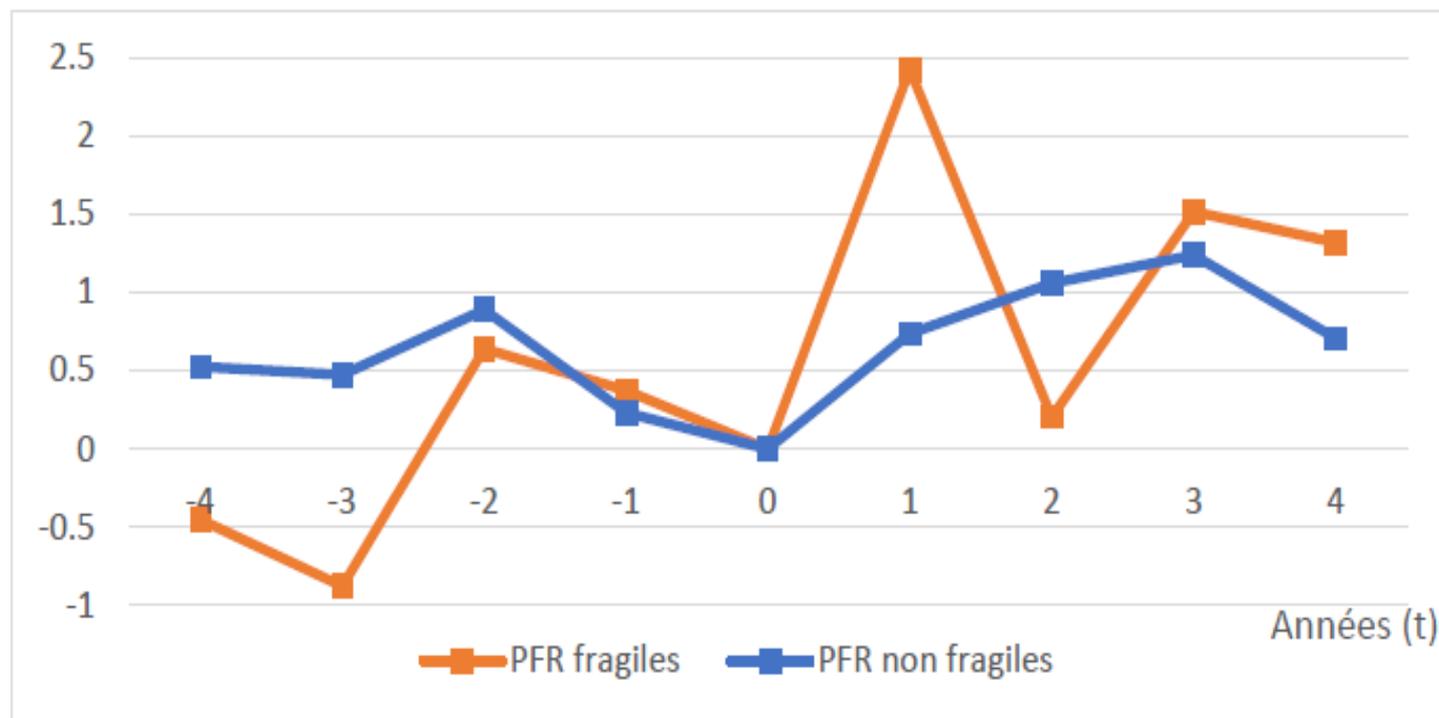
Graphique 8. Rôle de catalyseur du FMI dans les PFR fragiles et non fragiles, 2000–12
 (flux moyens d'aide publique autour de l'approbation d'un accord avec le FMI)
 (indice=100 l'année t=0)



Note : données issues d'une étude événementielle ; les accords de financement et les autres accords ont été retenus. Pour des détails complémentaires, voir Kuruc (2018).

Source : estimations du BIE à partir de données de l'OCDE.

Graphique 9. Croissance du PIB réel dans les PFR fragiles et non fragiles, 2000–12
 (différence en pourcentage par rapport à l'année (t=0) de l'approbation de l'accord avec le FMI)



Notes : données issues d'une étude événementielle ; seuls les accords de financement ont été retenus ; pour des détails complémentaires, voir Kuruc (2018).

Source : estimations par le BIE de la croissance du PIB à partir de données de l'*Earth Observation Group*, de la *National Oceanic and Atmospheric Administration* et des *Penn World Tables*.

Solutions alternatives

Solution résultant de la Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 25 septembre 2015 consacrée à l'adoption du programme de développement durable (ODD) à l'horizon 2030. Un programme qui vise notamment à l'élimination de la pauvreté sous toutes ses formes et dans toutes ses dimensions, y compris l'extrême pauvreté.