

# Vers un civisme fiscal au Liban

**Karim Daher**

**Association Libanaise pour les Droits et l'Information des  
Contribuables (ALDIC)**

# PRELUDE

## Le civisme

- Du latin « *civis* », désigne le respect, l'attachement et le dévouement du citoyen pour son pays ou pour la collectivité dans laquelle il vit... ses conventions et ses lois.
- Participation régulière à ses activités → droit de vote → connaissance des droits et des devoirs.
- La priorité est donnée par le citoyen aux intérêts de la nation par rapport à ses intérêts particuliers.
- Doit être différencié de la citoyenneté et du savoir-vivre (ou civilité) → respect d'autrui dans le cadre des rapports privés.

## Le civisme fiscal

- Respect spontané du devoir national de consentement à l'impôt en vue de renforcer l'attachement au bien commun.
- Accomplissement volontaire des obligations fiscales → le paiement des impôts est une composante à part entière de la relation avec la puissance publique et habilitée à lui demander des comptes.

Art XIV de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 Août 1789: *“Les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée”.*

Art XV: *“La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration”.*

- Passage de l'Etat gendarme et «l'impôt échange» à celui de l'Etat faustien avec «l'impôt solidarité» et aujourd'hui avec le concept de «participation» (Partner State) → fondement consensuel de l'impôt.
- Incivisme fiscal au Liban → manque d'information et de culture adaptée.

## RETICENCES & SCEPTICISME

### Réticences à changer d'attitude vis-à-vis des impôts en raison notamment:

- D'une culture de non-paiement des impôts.
- D'une idée répandue dans l'opinion publique que le fisc est un spoliateur et que ses agents sont des imposteurs.
- Perception négative du mot impôt associée à l'idée «*qu'on me prend quelque chose*».
- D'une ignorance généralisée de l'importance des recettes fiscales pour le développement du pays.
- D'un sentiment d'iniquité au niveau du versement des impôts → iniquité verticale (fraude, évasion, clientélisme, etc.) et horizontale (contribution inégale).
- Mauvaise gestion des deniers publics et large corruption dans les finances publiques.
- Absence ou déficience des services publics.

# COMPRENDRE

## S'informer: Les questions basiques...

Expliquer la fiscalité en termes simples

### Qu'est-ce que l'impôt ?

Un prélèvement en argent fait au profit de l'autorité publique par des personnes appelées contribuables, selon leurs capacités contributives.  
Il représente la part que chaque citoyen doit supporter dans les charges qui pèsent sur l'Etat.

## A quoi sert l'impôt ?

- Fonction financière: permet à l'Etat de financer ses dépenses publiques et de couvrir les diverses charges résultant du fonctionnement de son appareil administratif.
- Fonction sociale: permet d'atteindre une plus grande justice dans la répartition des revenus et à faire de l'impôt un instrument de la solidarité nationale.
- Fonction économique: permet à l'Etat de réaliser certains objectifs → favoriser l'investissement, stimuler la croissance, encourager la création d'entreprises et l'aménagement du territoire ou encore pour lutter contre l'inflation et les concentrations.

## Qui décide de l'Impôt ?

- La loi en est la source essentielle (changement radical du système fiscal après la révolution française). Le Parlement, expression de la souveraineté nationale, est seul compétent pour voter l'impôt, le modifier ou le supprimer (articles 81 et 82 de la Constitution libanaise).
- Le pouvoir exécutif se charge des modalités pratiques de mise en œuvre des textes de loi.

## Quelle est l'utilité d'une Loi de finances ?

- Préciser la politique budgétaire du gouvernement et sa stratégie économique.
- Déterminer pour un exercice (du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre), les ressources et les charges de l'Etat → double fonction de prévision et d'autorisation.
- Agir sur la conjoncture économique, sociale et politique.

La promulgation de la loi de finances est conditionnée par la soumission préalable au Parlement, pour approbation, des comptes de l'exercice qui précède (حسابات المهمة) et à l'établissement d'une loi de règlement (قطع الموازنة) qui arrête le montant définitif des recettes et des dépenses budgétaires ainsi que le solde budgétaire d'exécution dudit exercice.

## Qui contrôle le prélèvement et l'utilisation de l'impôt ?

- Procédures strictes et règles juridiques qui garantissent la conformité de l'action des services et organismes de l'Etat (loi sur la comptabilité publique).
- Séparation entre ordonnateurs (fonctions administratives) qui décident de la dépense et les comptables (fonctions exécutives) qui gèrent les recettes et les dépenses → prévenir les irrégularités et les malversations.
- Contrôle de l'exécution → contrôle a priori des procédures pour prévenir les irrégularités et contrôle a posteriori pour les sanctionner.
- Contrôle a priori exécuté par les organes administratifs internes (contrôleurs financiers du Ministère, Inspection Centrale des Finances, Cour des comptes).
- Contrôle a posteriori → Cour des comptes (contrôle judiciaire) et Parlement (contrôle politique).

## Quelles sanctions s'appliquent en cas d'irrégularité ?

- Entorses au principe de séparation des services (ordonnateurs et comptables) et irrégularités administratives (collusion entre fonctionnaires) → poursuivies par les juridictions financières.
- Sanctions disciplinaires et/ou pécuniaires et parfois pénales en fonction de la gravité de l'infraction.
- Augmentation de charges sans autorisation et sans contrôle par un ordonnateur ou exécution d'un ordre irrégulier par un comptable → responsabilité personnelle et pécuniaire (articles 112 et 173 de la Loi sur la comptabilité publique).

# LE DEBAT

## Les grands thèmes qui fâchent !

L'impôt subi comme une fatalité est souvent rejeté → attitude apathique à l'égard des impôts.

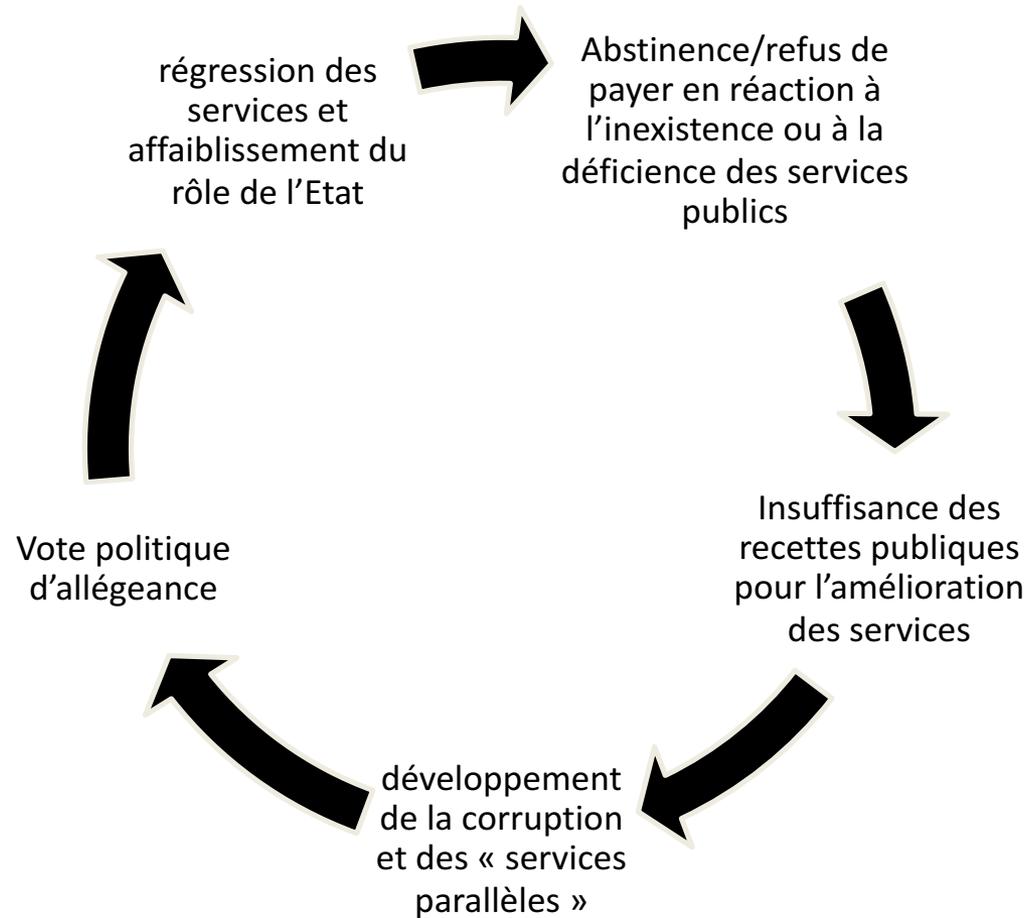
### Faut-il payer l'impôt en l'absence de toute contrepartie ou de déficience des services publics (La désobéissance civile) ?

Des exemples: Copropriétés des immeubles et Comité des parents dans les écoles.

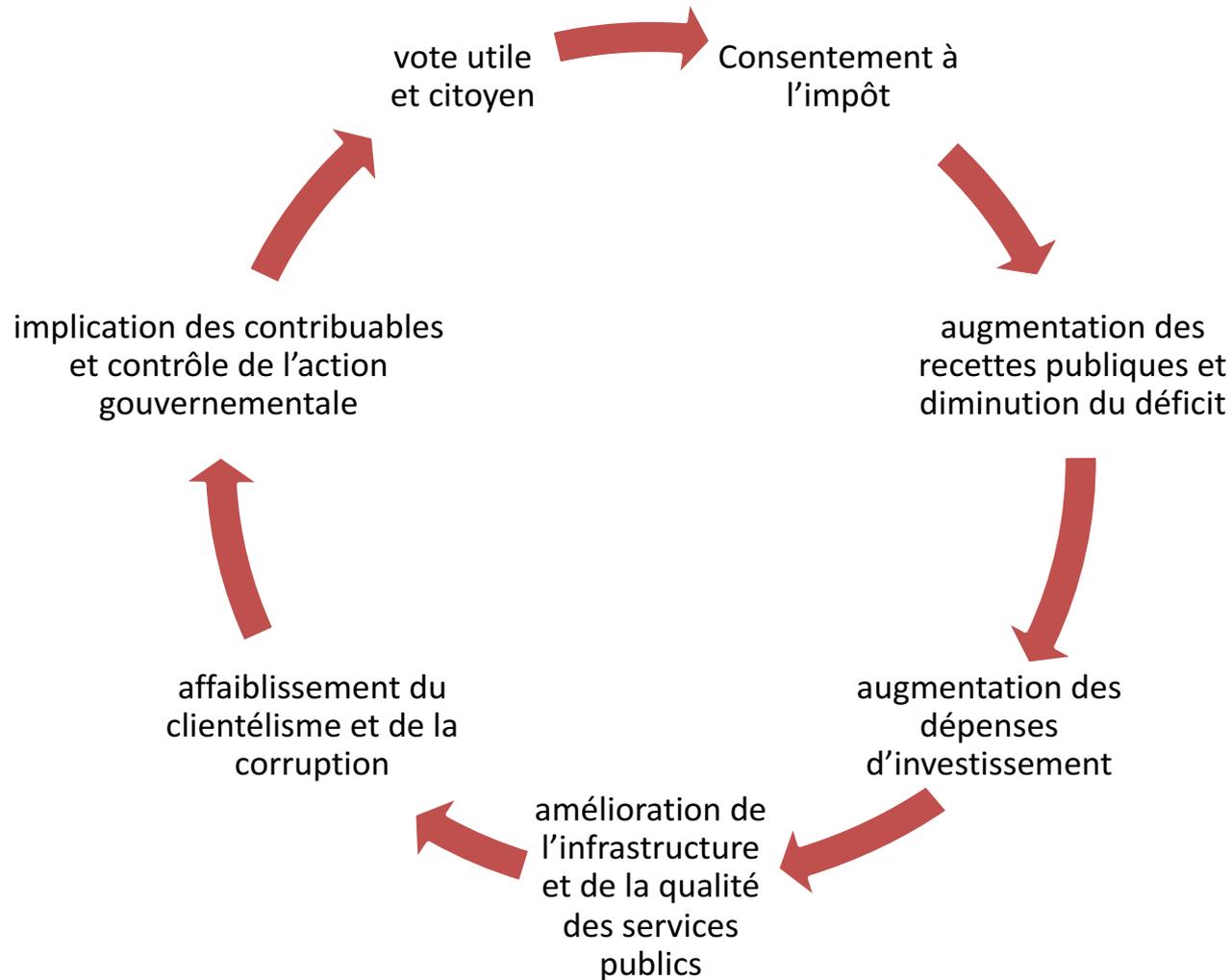
Une évidence: le paiement de l'impôt est une nécessité au sein d'une collectivité → rendre compte pour demander des comptes et œuvrer au changement.

Une nécessité: Eliminer les préjugés et les fausses excuses → si on arrête de corrompre, il n'y aura plus de corrompus → Convaincre et se convaincre que la corruption, la fraude et l'évasion fiscale reviennent à voler l'ensemble de la société → responsabilité collective.

## Cercle vicieux



# Cercle vertueux



## Faut-il rechercher l'équité et la justice au niveau de la répartition des charges et de la redistribution de la richesse ou faut-il plutôt stimuler la croissance par le biais de l'encouragement à l'initiative privée ?

Pas de démocratie sans consentement à l'impôt et pas de consentement sans équité.

Egalité de tous devant l'impôt → Discrimination «positive» en fonction:

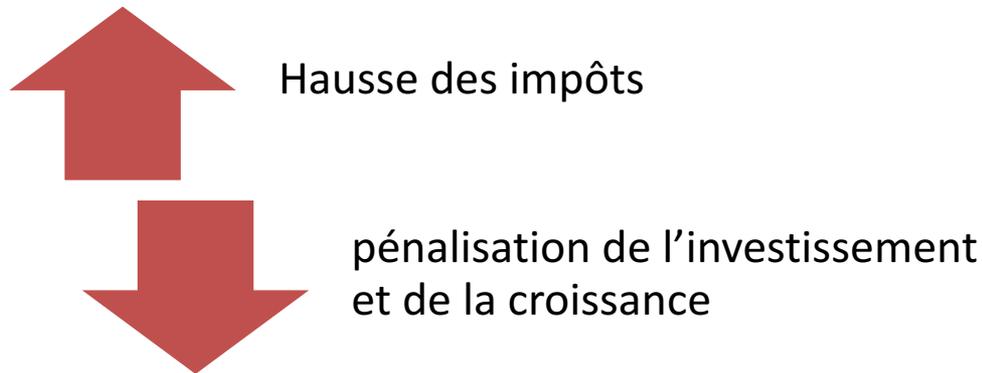
- des capacités contributives de chacun;
- des situations familiales ou professionnelles.

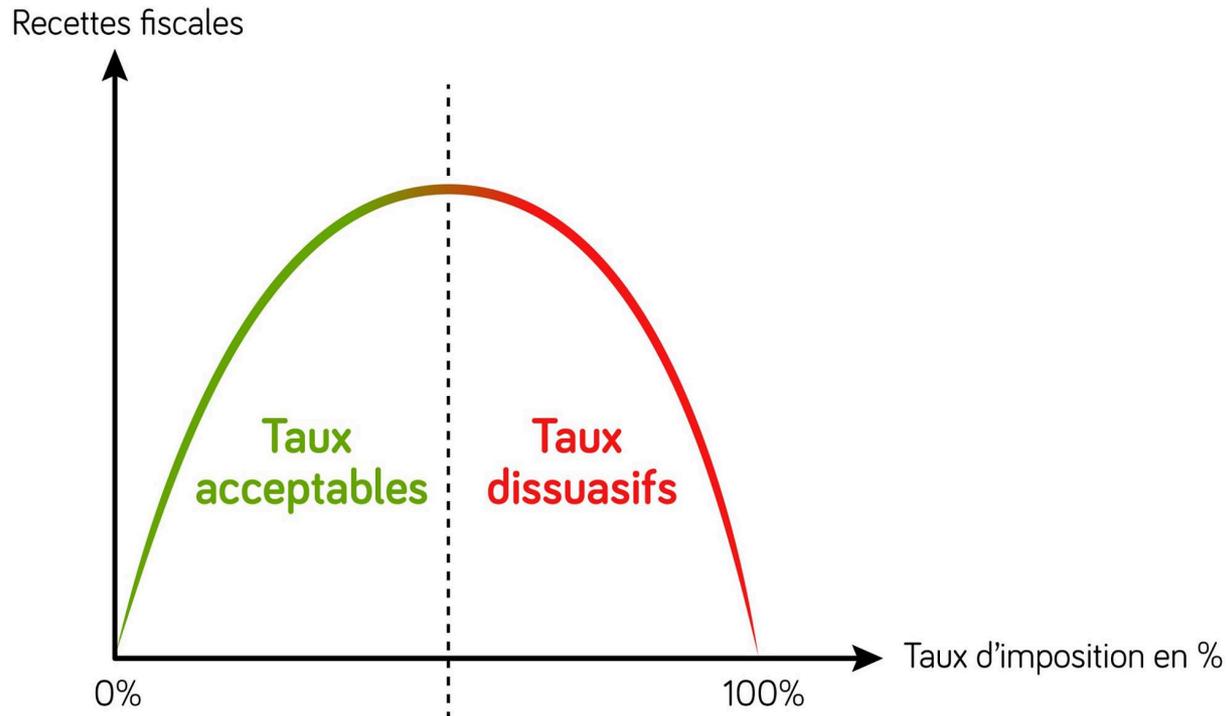
Deux formes:

- **Équité verticale** → distributive et à sacrifice égal → diminue les écarts de niveau de vie entre les ménages.
- **Équité horizontale** → énonce que deux personnes dans la même situation devraient avoir les mêmes droits et obligations.

Redistribution par le biais des impôts: → prélèvements d'impôts et de contributions sociales proportionnellement au revenu/salaire pour financer les prestations sociales et les services publics au profit de tous + parafiscalité (ex : TVA).

Problème de financement pour la redistribution et l'équité :





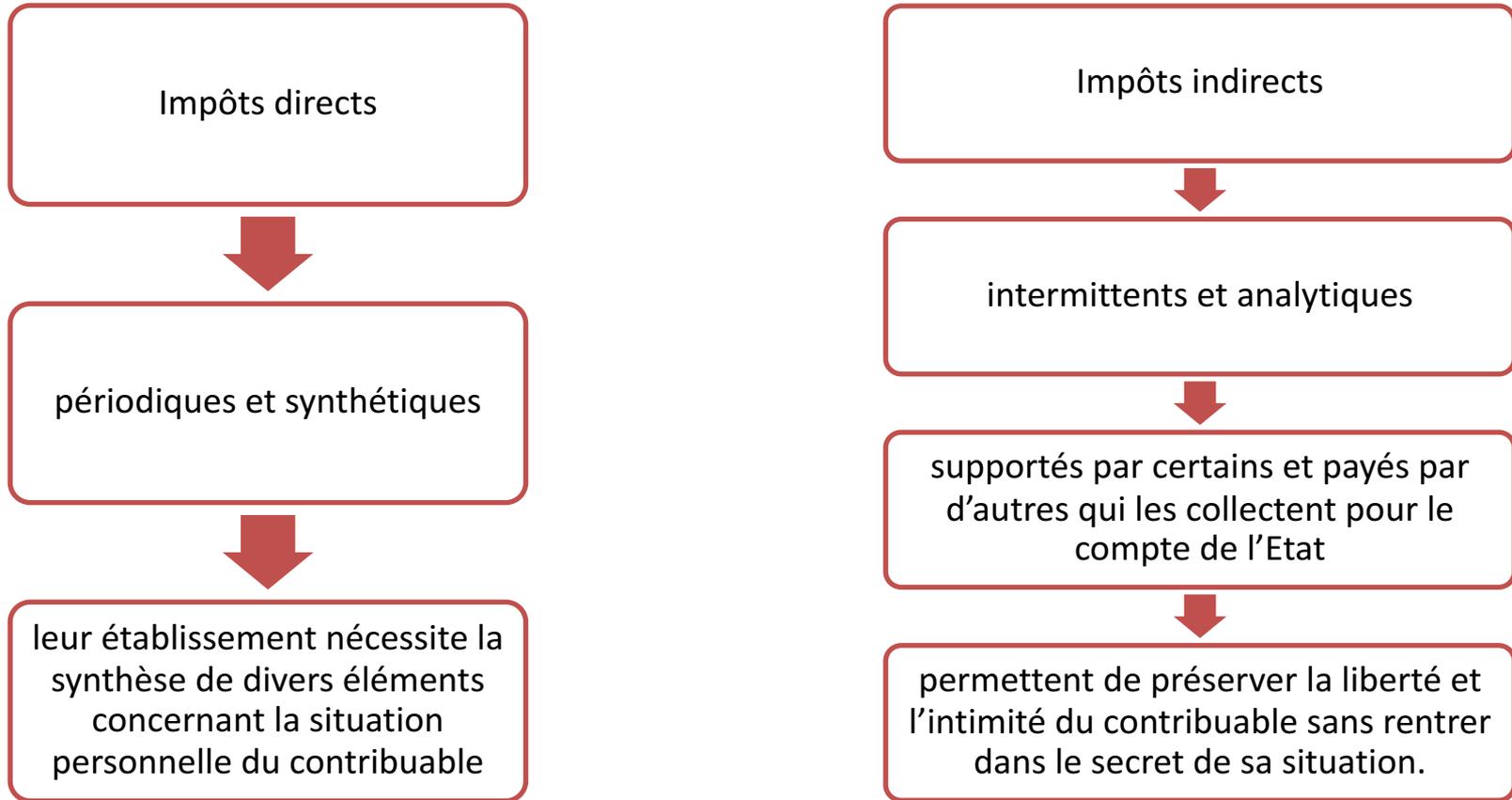
La courbe de Laffer (Arthur Laffer)

Au-delà d'un certain seuil de prélèvement fiscal, plus la pression fiscale augmente, plus les recettes fiscales diminuent, en raison de l'effet désincitatif sur l'offre de travail.

**«trop d'impôt tue l'impôt»**

- Même si l'équité absolue est un idéal utopique voire un mythe, l'iniquité grave est source d'inefficacité économique et de malaise social.
- Concilier les considérations d'égalité et d'efficacité → éviter l'encouragement à l'assistanat, à l'inactivité, à l'isolement ou aux activités peu productives.
- Ciblée et dirigée pour assurer un revenu durable qui stimule la croissance et la consommation ainsi que le développement économique durable de la nation.

## Impôts directs/impôts indirects... quel équilibre ?



Différence psychologique importante et résultantes au niveau du consentement et de la rentabilité → part prépondérante des impôts indirects dans les recettes de l'Etat.

## Prélèvement à la source ou déclaration volontaire ?

**La retenue à la source** est une technique de prélèvement de l'impôt réalisée pour l'État par un tiers payeur (employeur, banque, cocontractant d'un non-résident).

### Critiques:

- Elle favoriserait l'iniquité et l'économie souterraine;
- Elle serait un frein au civisme fiscal en ce qu'elle empêcherait une prise de conscience effective du poids de l'imposition et des obligations citoyennes par ceux qui le subissent sans trop le savoir → absence de maturité fiscale.
- Elle permet d'engager la responsabilité individuelle ou solidaire du «percepteur» en cas de défaut ou de retard de déduction et/ou de paiement (article 14 du Code de Procédures Fiscales).
- Elle pose des problèmes de confidentialité, l'employeur étant en possession d'informations sur la situation financière du foyer fiscal.

## Prélèvement à la source ou déclaration volontaire ?

Changement en France et retour partiel (1<sup>er</sup> janvier 2018) au mécanisme de retenue à la source → intérêt majeur : collecter l'impôt des ménages en temps réel (au moment du versement des revenus imposables) et éviter au contribuable des problèmes de trésorerie.

Maintien pour le contribuable français de l'obligation de remplir une déclaration d'impôts l'année suivante pour tenir compte des situations particulières et des crédits d'impôts.

## Financement des besoins par l'impôt ou l'endettement ?

- Carences des revenus budgétaires pour financer les dépenses publiques → emprunts d'Etat ou prêts subventionnés.
- Les dettes d'aujourd'hui sont les impôts de demain → mettre à la charge des générations futures des obligations sur des engagements qu'elles n'ont pas contractés et dont elles n'ont pas profité → Perception négative de l'impôt et émigration.
- Dette externe → affaiblissement de la souveraineté nationale → Etat failli (Fail State).
- Dette interne → frein à l'investissement productif et à la croissance réelle.

Solution: contrôle des dépenses publiques pour s'assurer de leur conformité aux objectifs et aux priorités de la nation → stimuler l'économie et la croissance → générer des rentrées qui permettent le remboursement de la dette et/ou du service de la dette.

## PLAN D'ACTION

*«Le meilleur moyen de ne pas atteindre ses objectifs est de ne pas en avoir».*

Sun Tzu

### Par où commencer ?

**Faire évoluer les attitudes et les perceptions négatives à l'égard de l'impôt pour casser le cycle par lequel ces attitudes se perpétuent de génération en génération et permettent au cycle vicieux de perdurer au profit d'une minorité. Comment ?**

# 1- Améliorer la connaissance fiscale et la généraliser

- Rendre l'accès à la connaissance fiscale accessible à tous.
- Promouvoir une image plus positive de l'impôt en approfondissant les connaissances en matière fiscale et en faisant de l'impôt le principal pilier de la modernisation et du développement du pays.
- Mettre en exergue les effets néfastes des infractions fiscales.
- Prendre conscience du pouvoir citoyen et être impliqué dans les affaires de la « Cité ».
- Décréter que l'éducation fiscale est une question d'intérêt général et national → intégrer la fiscalité dans le cursus scolaire depuis le primaire → modifier les programmes scolaires et promouvoir une vision positive → objectifs:
  - Former les futurs contribuables;
  - Les familiariser avec leurs droits et devoirs;
  - Œuvrer à ce que les étudiants influencent positivement les comportements de leurs parents et les autres adultes de leur entourage.

- Simplifier et unifier les règles fiscales pour les rendre plus accessibles.
- Promouvoir l'égalité au niveau de l'accès à l'information et du droit de recours (défense).
- Mettre les universités et les étudiants à contribution, comme au Brésil et aux Etats-Unis, en installant des cliniques fiscales pour assurer informations et conseils au plus démunis (patience des étudiants/expertise des enseignants).
- Soutien des organisations de la société civile qui s'efforcent de promouvoir la participation des citoyens dans le débat public sur la collecte et l'utilisation des recettes fiscales.
- Campagnes médiatiques élargies (presse, TV, radio, medias sociaux, etc.) pour promouvoir l'acceptation sociale de l'impôt et informer le contribuable.

## 2- Dialogue et coopération entre les secteurs public et privé (Forums et médiations)

- Expliquer pourquoi et comment les impôts doivent être payés.
- Lutter contre la fraude et l'évasion fiscale qui sont source d'inégalité.
- Faire participer les citoyens aux débats fiscaux.
- Prendre en considération le seuil de tolérance fiscale → «trop d'impôts tue l'impôt».
- Etablir un Forum permanent de dialogue et de discussion entre les secteurs public et privé en vue de proposer des solutions aux problèmes récurrents et litiges → concours d'experts qualifiés et de professionnels avisés.
- Mener des actions conjointes de sensibilisation des contribuables dans tout le pays afin de convaincre que le système fiscal joue un rôle important pour la croissance du commerce, de l'industrie, de l'agriculture et de l'investissement.
- Agir en coordination avec les pouvoirs publics pour une refonte et une modernisation des lois et systèmes budgétaires, éducatifs et fiscaux.
- Nomination de conciliateurs départementaux ainsi que du médiateur de la république (Ombudsman) → Protecteur/défenseur du citoyen.

### 3- Convaincre les agents de l'administration fiscale afin qu'ils interagissent avec le contribuable et lui apportent l'assistance nécessaire → modifier l'image du fisc

- Mettre en relief l'action, l'évolution et les résultats obtenus à ce jour au niveau du Ministère et de l'Institut des finances (modernisation, diffusion, formation, déclaration en ligne, site, unification des procédures, élargissement de l'assiette des contribuables, etc.);
- Veiller à réformer la fonction publique afin de favoriser la compétence au détriment du clientélisme et du confessionnalisme;
- Appliquer des sanctions strictes à l'égard des contrevenants et des erreurs professionnelles graves (redressements abusifs ; arbitraire ; excès de pouvoir ; etc.).
- Eclairer les contribuables concernant l'évolution de la législation fiscale et les mesures administratives pour mieux les habiliter à connaître leurs obligations fiscales et les assumer  
→ expliquer la fiscalité en termes simples.

- Formation d'agents de sensibilisation des contribuables au sein du Ministère.
- Renforcer une relation de transparence et de confiance.
- Se borner à appliquer les lois et règlements sans liberté d'appréciation ou d'interprétation.
- Etablir de bonnes relations avec les medias pour faciliter la transmission positive de l'information et de l'image du fisc.
- Gestion « non-sélective» du site internet avec des messages informels périodiques sur toute modification législative ou administrative.

- Décentralisation au niveau des réponses aux questions des contribuables.
- Offre de récompenses et de possibilités d'avancement et de progression pour ceux qui interagissent positivement avec les contribuables.
- Déploiement d'unités fiscales mobiles dans les centres commerciaux et autres points névralgiques ainsi que dans les régions et zones rurales où l'administration fiscale est absente (pour expliquer et permettre l'enregistrement des citoyens) → véhicules convertis en bureaux mobiles → l'exemple de l'Afrique du Sud.

## 4- Le Statut du contribuable (les Chartes/droits & obligations)

Constatation: Les divers ouvrages et analyses fiscaux sont consacrés aux impôts et à leurs mécanismes. Très peu font cas du contribuable dont la situation juridique ne retient pas l'attention. C'est le parent pauvre, le «cendrillon» de la fiscalité.

Equation: Pour que le contribuable bénéficie des dispositions de la loi qui constituent une garantie de ses droits, il faut qu'il soit placé dans une situation légale et réglementaire → il doit se conformer à ses devoirs et ses obligations de citoyen contribuable.

Précision: dissociation entre le statut de contribuable et celui de citoyen.

Une nécessité: Etablir une Charte du contribuable pour fixer et l'informer sur ses droits et ses obligations:

## Les Droits (article 36 du Code de Procédures fiscales):

- Le droit au respect de sa personne et de ses droits élémentaires (pas de discriminations ou de favoritisme).
- Le droit d'exiger un appareil administratif compétent, courtois et coopératif → dialogue → services performants, pertinents et conviviaux.
- Le droit d'obtenir les informations et les explications nécessaires à la bonne exécution de ses obligations de la part des agents du fisc de la manière la plus pratique et la moins coûteuse (sans recours à un professionnel).
- Le droit d'exiger un examen contradictoire et d'obtenir les motivations détaillées pour tout redressement ou imposition.
- Le respect des délais de prescription.
- Le droit de rentrer en contact avec l'administration et d'obtenir des réponses formelles aux demandes de renseignements qui engagent l'administration (rescrit fiscal) → interprétation d'un texte fiscal et/ou appréciation d'une situation particulière.

## Les Droits (article 36 du Code de Procédures fiscales):

- Le droit d'obtenir des moyens modernes de communication et d'information (Portail en ligne/Website interactif et mise à jour, déclaration et paiement en ligne) → simplifie les procédures et limite la corruption et la mauvaise perception.
- Le droit d'exiger le respect des procédures de contrôle et de vérification (notification, ordre de mission, délais,...).
- Le droit d'exiger le respect de la confidentialité et du secret professionnel dans le cadre des opérations de contrôle et de vérification et s'assurer de la mise en place des mesures disciplinaires et de sanctions (pécuniaires et pénales).
- Les droits de la défense → droit sacré → conseil et aide judiciaire pour s'opposer et contester les opérations de contrôle et de redressement ainsi que les excès de pouvoir de l'administration → voies de recours → sanctions équitables.

## Les obligations:

- Enregistrement auprès du fisc et obtention d'un numéro fiscal en cas de réunion des critères d'assujettissement (exercice d'une activité imposable).
- Notification de tout changement ou modification dans le statut ou les informations.
- Tenue des livres et registres comptables requis selon le régime d'imposition et préservation décennale.
- Emission et retrait de factures.
- Déclaration des revenus et paiement des impôts dans les délais requis.
- Coopération sincère et honnête avec l'administration et mise à disposition des informations et/ou documents demandés (pas d'obstruction ou de rétention).

## 5 -L'intervention des contribuables dans l'élaboration de leur statut

- Exiger par le biais des représentants des contribuables (organisations socio-professionnelles, élus locaux, groupes de pression, etc.) que des consultations et des négociations précèdent l'élaboration et/ou l'introduction de nouvelles dispositions fiscales ou leurs modifications (lois, règlements, conventions, etc.).
- Consultations périodiques avec les organisations syndicales et les ordres professionnels  
→ Conseil Economique et Social.
- Débat public .
- Pression populaire (manifestations) et référendums si nécessaires pour faire aboutir les revendications fiscales.

## SYNTHÈSE

Parvenir à un vrai civisme fiscal au Liban dépendra de l'évolution positive de trois facteurs principaux liés à la perception que se fait le contribuable du système d'imposition:

- La conviction qu'il n'est pas le seul à payer l'impôt et que sa contribution résulte de son devoir de citoyen et qu'elle est essentielle au bon fonctionnement des institutions → adhésion au principe de redistribution.
- La confiance qu'il pense pouvoir placer dans la compétence et l'intégrité de ceux qui, aux divers niveaux, sont chargés de prélever, de répartir et d'utiliser le produit de l'impôt.
- Le changement de son état d'esprit pour croire que tout est encore possible → souhaiter l'impôt plutôt que de s'y résigner.

***«Un pessimiste voit la difficulté dans chaque opportunité, un optimiste voit l'opportunité dans chaque difficulté» (Winston Churchill)***