

Le Budget 2024, entre Réalité amère et Perspectives difficiles

Karim Daher

*Séminaire FGM/USJ
Mercredi 28 février 2024*

I- Le Budget de l'État:

Rappel des principaux concepts et principes

A) Généralités:

- Le Budget reflète la traduction pratique de la vision & 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 des dépenses, est un pilier essentiel de la bonne gestion des finances publiques.
- Le Budget constitue un plan d'action sur les plans économique et social.
- Le Budget a pour corollaire l'établissement d'une loi de règlement qui arrête le montant définitif des recettes et des dépenses budgétaires de l'année qui précède ainsi que le solde budgétaire d'exécution et ce, pour permettre le double contrôle de l'action de l'exécutif par le parlement.

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.➤ Il est divisé en plusieurs sections comprenant le budget général et une série de comptes spéciaux et de budgets annexes. Chaque section est en principe divisée en missions (comptes d'affectation) et programmes.	<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 développement durable.	<ol style="list-style-type: none">1) Phase de préparation1) Phase d'adoption (Gouvernement – Parlement)1) Phase d'exécution.2) Phase de contrôle et de vérification.

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.

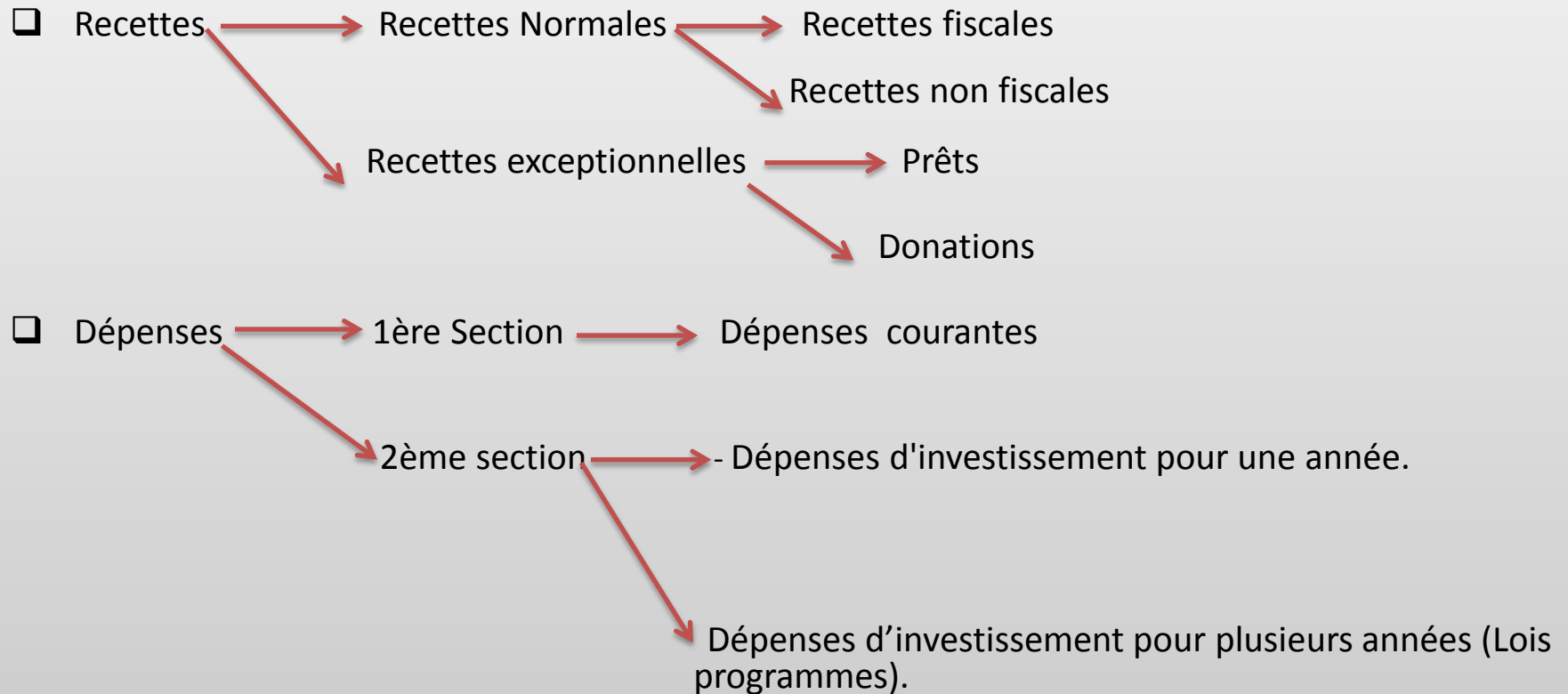
Le total des recettes ordinaires du budget doit correspondre au total des dépenses.

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



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

II-Aperçu synthétique des mesures adoptées par le Budget 2024

A) Les chiffres & les aménagements structurels:

- Budget présenté et voté dans le cadre des délais constitutionnels (article 86) mais sans loi de règlement et rapport de la Cour des Comptes (article 87) pour la 20^e année consécutive et ce, en dépit de la dernière mise en garde du Conseil Constitutionnel (Décision 2/2018).
- Budget d'austérité avec une entorse aux règles d'or d'unité et de globalisation étant donné que certaines dettes ne sont pas apparentes (BDL, Euro bonds, etc.) et certaines dépenses inexistantes (aides et traitements & salaires des forces armées).
- Déséquilibre entre impôts directs (> 76%) et indirects régressifs (< 24%) → injustice fiscale et sociale.
- Les avances du Trésor et les déficits encadrés + limitation des transferts de dotation et des comptes de réserves .
- Plusieurs mesures visant à contrer le gaspillage et la mauvaise gestion des fonds publics.

A) Les chiffres & les aménagements structurels:

- La quasi majorité des dotations de dépenses annuelles pour les lois programmes ont été reportées.
- Les dépenses d'investissement supposées stimuler la croissance sont rudimentaires et pratiquement inexistantes (9%) de même que toute mesure tendant à restructurer le cadre administratif et institutionnel.
- Incapacité à mettre en place une réforme des infrastructures combinée à une réforme structurelle des finances publiques et de l'Administration.
- Unification du taux de change des devises étrangères en livres libanaises sur base du taux adopté par la banque centrale (BDL).
- Extension des cas de paiement de certains impôts et taxes en devises ainsi que les pénalités y afférentes (articles 18 et 72).

B) Les Mesures:

- Le Budget reprend comme à son habitude les **propositions de régularisation et d'amnistie fiscales partielles** (50% pour les dossiers en suspens auprès des commissions de contestation) **ainsi que les déductions des amendes et pénalités** sans tenir compte des particularités liées à chaque secteur économique ou situation particulière; ce qui crée des discriminations négatives et encourage la non-conformité fiscale, l'incivisme et l'économie parallèle informelle.
- La **garantie de l'État sur les dépôts bancaires** a été relevée à 600 millions de livres, contre 75 millions actuellement (modifiée par la Loi de finances 2020).
- L'impôt sur les non-résidents a été augmenté à 8,5% (au lieu de 7,5%) pour les prestations de services et à 3,4% (au lieu de 2,25%) pour les autres activités et sera acquitté dans la même devise que celle du règlement.
- La taxe douanière supplémentaire exceptionnelle (Budget 2022) de 3% introduite sur les importations a été prorogée jusqu'au 31/12/2025.
- les **tranches de revenus des impôts cédulaires** (BIC/BNC; traitements et salaires; Impôts fonciers; droits de mutation à titre gratuit) pour calculer le montant des impôts ainsi que les abattements ont tous été **multipliés (par soixante) pour prendre en considération les effets de l'inflation et de la dévaluation de la monnaie**, mais les taux n'ont pas été modifiés.

- Abattement de /450,000,000/ LL pour tout contribuable personne physique, plus un abattement supplémentaire de /225,000,000/ LL pour le contribuable marié et de /45,000,000/ LL pour chaque enfant légitime à charge.

- **Barème BIC/BNC** fixé par l'article 32 de la loi de l'impôt sur le revenu (amendé par l'article 46 de la Loi de finances No 324/2024):
 - **4%** sur la fraction du bénéfice n'excédant pas 540,000,000 LL.
 - **7%** sur la fraction du bénéfice excédant 540,000,000 LL et n'excédant pas 1,440,000,000 LL.
 - **12%** sur la fraction du bénéfice excédant 1,440,000,000 LL et n'excédant pas 3,240,000,000 LL.
 - **16%** sur la fraction du bénéfice excédant 3,240,000,000 LL et n'excédant pas 6,240,000,000 LL.
 - **21%** sur la fraction du bénéfice excédant 6,240,000,000 LL et n'excédant pas 13,500,000,000 LL.
 - **25%** sur la fraction du bénéfice excédant 13,500,000,000 LL

- **Impôt sur traitements, salaires et pensions de retraites** (article 58 de la loi de l'impôt sur le revenu amendé par l'article 47 de la Loi de finances No 324 du 12/02/2024) et ce, comme suit:
- **2%** sur la tranche des revenus nets imposables ne dépassant pas 360,000,000 LL.
 - **4%** sur la tranche des revenus nets imposables supérieurs à 360,000,000 LL et ne dépassant pas 900,000,000 LL.
 - **7%** sur la tranche des revenus nets imposables supérieurs à 900,000,000 LL et ne dépassant pas 1,800,000,000 LL.
 - **11%** sur la tranche des revenus nets imposables supérieurs à 1,800,000,000 LL et ne dépassant pas 3,600,000,000 LL.
 - **15%** sur la tranche des revenus nets imposables supérieurs à 3,600,000,000 LL et ne dépassant pas 7,200,000,000 LL.
 - **20%** sur la tranche des revenus nets imposables supérieurs à 7,200,000,000 LL et ne dépassant pas 13,500,000,000 LL.
 - **25%** sur la tranche des revenus nets imposables supérieurs à 13,500,000,000 LL.
- Salariés payés à l'heure ou sur une base journalière → abattement fiscal unique forfaitaire de /1,500,000/L.L. par jour et indépendamment de leur statut familial. Leur rémunérations seront imposées au taux de 3% retenu à la source par l'employeur.

- **L'impôt sur les propriétés bâties** (tranches modifiées par l'article 51 de la Loi de finances No 324 du 12/02/2024):
- **4%** Sur la tranche des revenus ne dépassant pas 1,200,000,000 L.L.
 - **6%** Sur la tranche des revenus supérieurs à 1,200,000,000 LL et ne dépassant pas 2,400,000,000 LL.
 - **8%** Sur la tranche des revenus supérieurs à 2,400,000,000 LL et ne dépassant pas 3,600,000,000 LL.
 - **11%** Sur la tranche des revenus supérieurs à 3,600,000,000 LL et ne dépassant pas 6,000,000,000 LL.
 - **14%** Sur la tranche des revenus supérieurs à 6,000,000,000 LL
- Tout contribuable possédant ou exploitant une propriété bâtie ou des parts pour des revenus nets annuels supérieurs à /1,200,000,000/L.L doit présenter au service d'impôt concerné une déclaration fiscale écrite avant le 1er avril de chaque année (par voie électronique).
- Abattement de /360,000,000/L.L jusqu'à deux unités de logements résidentiels ou part de logement occupé pour chaque propriétaire (article 52 modifié par la Loi de finances No 79/2018 et l'article 53 de la Loi de finances No 324 du 12/02/2024).

- Droits de mutation à titre gratuit (décret-loi No. 146 du 12 juin 1959 amendé par l'article 50 de la Loi de fiance No 324/2024):

<u>Catégories de contribuables</u>	Descendants et conjoints	Père et mère	Ascendants autres que père et mère; frères et sœurs	Oncles, tantes et neveux	Autres contribuables
Tranches imposables	Taux actuels	Taux actuels	Taux actuels	Taux actuels	Taux actuels
Jusqu'à 1,800,000,000LL.	3%	6%	9%	12%	16%
>1.8 à 3.6 milliards LL.	5%	9%	12%	16%	21%
>3.6 à 6 milliards LL.	7%	12%	16%	21%	27%
>6 à 12 milliards LL.	10%	16%	20%	26%	33%
>12 à 21 milliards LL.	12%	18%	24%	31%	39%
21 milliard LL et au-delà.	12%	18%	24%	36%	45%

- La Loi de finances pour 2024 No 324 du 12/02/2024 (article 41) a accordé aux retardataires et récalcitrants un nouveau délai de grâce de six mois à dater de la publication de la loi afin de régulariser leur situation et payer leurs impôts sans amendes et pénalités pour toutes les années non-couvertes par la prescription. A dater des revenus de 2022, le paiement de l'impôt sur les revenus en devises étrangères se fait dans la même devise (article 87 Loi de finances 2022). .
- La Loi de finances No 324/2024 a baissé à 1% jusqu'au 31/12/2026 l'impôt de 15 % sur la plus-value immobilière réalisée dans le cadre de la gestion par les particuliers de leur patrimoine privé au Liban (Loi No 64 du 20/10/2017).
- La Loi de finances No 324 du 12/02/2024 a multiplié par un coefficient de (X46) différents droits et taxes dont notamment les droits de timbre fiscal (Décret-loi No 67 du 5 Aout 1967 et ses amendements) → 100,000 LL sur les actes officiels; 20,000 L.L sur les factures et reçus (privés); 200,000 LL sur les copies conformes officielles des statuts d'une société anonyme, etc.
- La Loi de finances No 324 du 12/02/2024 augmenté le seuil minimum pour l'enregistrement obligatoire auprès du département fiscal concerné de la TVA → sur un ou quatre trimestres constatant un chiffre d'affaires supérieur à **5 milliards de LL. Un milliard** pour les assujettis sur option.
- Les importateurs et exportateurs sont de plein droit assujettis à la TVA quelque soit leur chiffre d'affaires sur un ou quatre trimestres consécutifs.

➤ **Modification des amendes de non-déclaration et des pénalités de recouvrement (non-paiement) comme suit:**

- Pénalité de non-déclaration prévue à l'article 109 de la Loi sur les Procédures Fiscales (amendé par l'article 74 de la Loi de finances No 324 du 12/02/2024) est augmentée de 5% à 10% du montant de l'impôt, pour tout mois de retard (la fraction du mois comptant pour un mois entier) et sans que le montant de l'amende ne puisse dépasser cent pour cent (100%) de la valeur de l'impôt dû. Montant forfaitaire minima augmenté aussi pour chaque structure à (/6,750,000/L.L pour les S.A.L ; /4,500,000/ L.L pour les SARL, les sociétés de personnes et les entreprises exonérées ; et /750,000/ L.L pour les personnes physiques et autres contribuables).
 - En cas de retard ou de refus de paiement au delà du mois imparti dans la mise en demeure, les pénalités de recouvrement appliquées → 1% par mois pour les rôles émis par l'Administration → 2% pour les déclarations personnelles et autres déclarations → 3% pour les montants retenus à la source comme la TVA et traitements et salaires (article 55 de la Loi sur les Procédures Fiscales No 44 du 11/11/2008 amendé par l'article 77 de la Loi de finances No 324 du 12/02/2024).
- L'article 92 de la Loi de finances No 324 du 12/02/2024 exige du Ministère des finances de coordonner avec la CNSS afin de s'assurer de la conformité et de la concordance des deux déclarations sur les traitements salaires et pensions de retraite.

- Deux dispositions « de dernière minute » ont été intégrées et votées en plein chaos pendant la session de l'assemblée plénière et ont par la suite été suspendues par le Conseil Constitutionnel dans l'attente de les juger dans le fonds suite à un recours du bloc de « la république forte ». Il s'agit: (1) d'un impôt exceptionnel additionnel de 17% sur les profits générés grâce à la plateforme « Sayrafa » au-delà de /15,000/US\$; et (2) d'un impôt exceptionnel additionnel de 10% sur les profits générés grâce aux taux subventionnés par la BDL pour certaines importations et ce, au-delà de /15,000/US\$ → atteinte aux principes de non-rétroactivité et d'annualité.
- Peu de mesures visant à renforcer la conformité fiscale et à lutter contre l'évasion fiscale.
- Mesures qui visent à unifier les modes de réévaluation de la valeur locative des biens-fonds bâtis immobiliers pour l'acquittement des taxes municipales (article 36 suspendu par le Conseil Constitutionnel).
- Prolifération de «**cavaliers budgétaires**» → glisser dans la loi de finances annuelle certaines dispositions qui n'ont rien à voir avec l'équilibre économique et financier des comptes de l'Etat, en profitant du battage médiatique qui entoure le vote de ce texte particulier. .

III- Propositions de Reforme

- 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.
- Refonte et assainissement en profondeur de l'appareil de l'Etat dans toutes ses composantes.
- Renforcer l'équité fiscale en remplaçant le système d'imposition cédulaire actuel obsolète par l'impôt général sur le revenu aux taux progressifs.
- 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.