

CONFÉRENCE VIRTUELLE

Le Rotary Club de Beyrouth

Mardi 16 Février 2022

«Le Budget 2022, entre Réalité et Perspectives »

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.
- Le Budget constitue un plan d'action qui détermine :
 - ❖ Les activités et services pour lesquelles le gouvernement consacrera des dépenses durant une année civile.
 - ❖ Les secteurs financiers qui financeront ces dépenses.
- 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	<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 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.

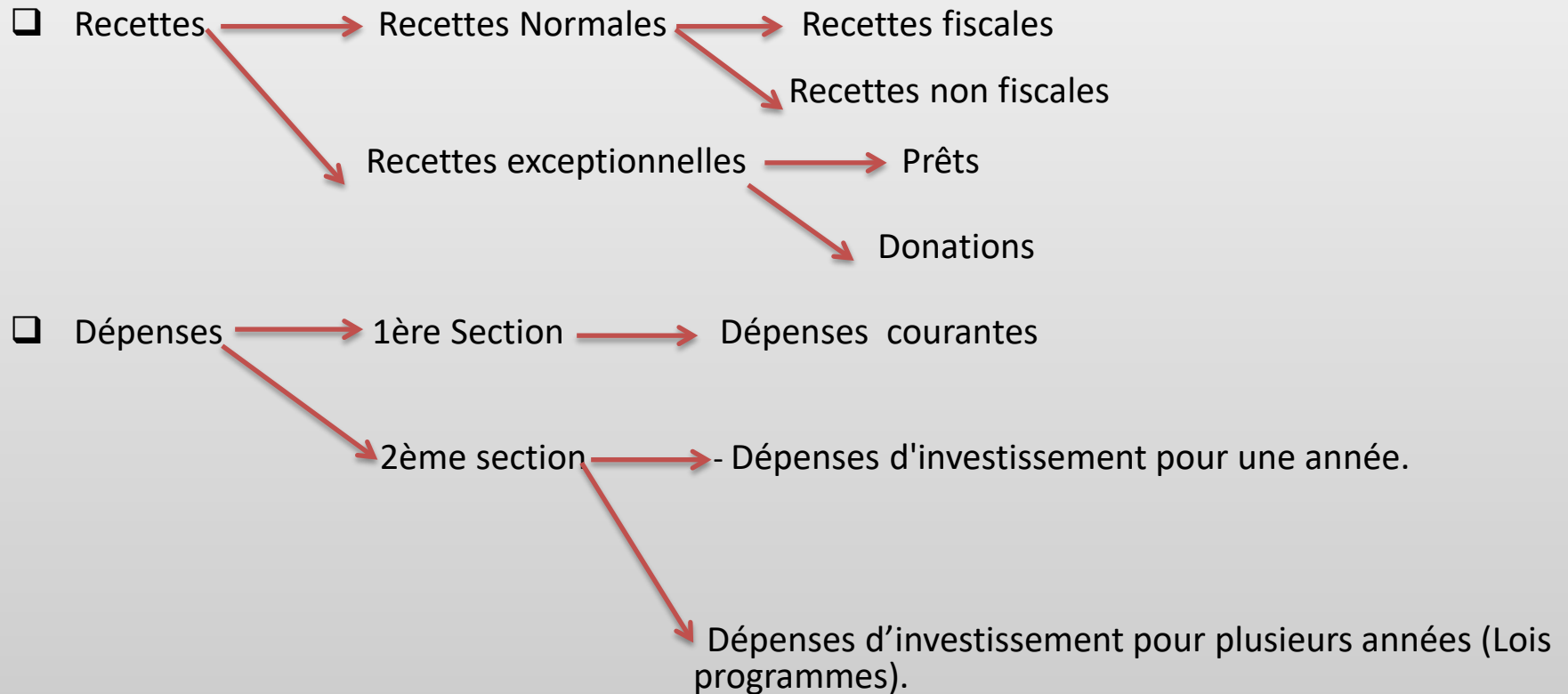
Le total des recettes ordinaires du budget doit correspondre au total des dépenses.

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 projet de Budget 2022

A) Les Chiffres:

- L'avant-projet du budget de 2022 prévoit un déficit public de près de 20 % par rapport aux dépenses (2,33% par rapport au PIB estimé), avec de dépenses publiques proches de 49, 417 milliards de livres libanaises et des recettes de 39,134 milliards de livres selon les prévisions de base.
- Le poste de service de la dette comprend toujours un total de 7,600 milliards de livres libanaises dont des dettes extérieures à long terme pour les organismes internationaux et 6,400 milliards en intérêts internes a repartir entre les banques commerciales (1/3) et la BDL (2/3). Quant bien même l'Etat est en cessation de paiement non concerté sur les marchés internationaux (Eurobonds) depuis 2020.
- Les avances du Trésor à EDL sont évaluées à environ 5,250 livres libanaises mais ne semblent pas l'objet d'un consensus.
- Il est évident que le déficit estimé ne prend en compte ni les avances a l'EDL ni les intérêts sur dette extérieure auquel cas il aurait été beaucoup plus important et en contradiction totale avec les engagements à tenir d'austérité et de soutenabilité de la dette eu égard au FMI.

A) Les Chiffres:

- La quasi majorité des dotations de dépenses annuelles (2022) pour les lois programmes ont été reportées.
- Les dépenses d'investissement supposées stimuler la croissance sont rudimentaires et pratiquement inexistantes de même que toute mesure tendant à restructurer le cadre administratif et institutionnel.
- L'incapacité à mettre en place une réforme des infrastructures combinée à une réforme structurelle des finances publiques serait de nature à creuser les déficits et à décourager consommateurs et investisseurs. Ceci entraverait de même la compétitivité du Liban en pesant sur son potentiel de croissance; et ce
- En dépit de l'autorisation accordée au Conseil des ministres d'octroyer des prêts subventionnés, financés à partir des fonds privés de la Banque du Liban ou ceux provenant des réserves obligatoires, pour financer des investissements dans les secteurs agricole, industriel, touristique, technologique et environnemental.

B) Les Mesures:

- Le Budget reprend comme à son habitude les **propositions d'exonération fiscale partielle, de déductions des amendes et pénalités et de rééchelonnement des paiements de l'impôt** 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).
- Une **taxe douanière supplémentaire exceptionnelle** de 3% et de 10% selon le cas a été introduite sur les importations .
- les **tranches de revenus des impôts cédulaires** (BIC/BNC; traitements et salaires; Impôts fonciers) pour calculer le montant des impôts ainsi que les abattements ont tous été **multipliés (par trois) pour prendre en considération les effets de l'inflation et de la dévaluation de la monnaie**, mais les taux n'ont pas été modifiés.
- Les **salaires doivent être obligatoirement domiciliés** (être versés via une banque), qu'il s'agisse des rémunérations dans le public ou le privé.

- Une disposition (article 132) habilite les banques à rembourser les nouveaux dépôts dans la monnaie dans laquelle et selon le moyen par lequel ils ont été versés, et fait donc un **clivage entre «nouveaux dépôts » après la date de publication du Budget au journal officiel et «anciens dépôts»**. Cette disposition permet aussi de manière indirecte, d'une part, d'instaurer un « capital control » implicite et d'autre part, de décharger les institutions bancaires et financières de toute responsabilité ou recours concernant la période écoulée depuis le 17 octobre 2019.
- Une autre **disposition (article 109 très vraisemblablement modifié) donnait au ministre des Finances des pouvoirs exceptionnels** qui lui permettent d'intervenir pendant deux ans afin de modifier les taux, et tranches de l'impôt ainsi que les abattements. Disposition au demeurant totalement inconstitutionnelles car contrevenants aux dispositions des articles 81 et 82 de la Constitution.
- Le projet prévoit aussi de donner au gouvernement et au ministre des finances par délégation du gouvernement la **latitude de déterminer le taux de change des monnaies étrangères lorsqu'il s'agit de fixer et recouvrir les impôts et autres taxes exigibles** (ex: TVA, taxes douanières) des personnes et des entreprises. Le gouvernement ou le ministre seraient ainsi en mesure de créer discrétionnairement des taux différents de ceux que fixe la Banque du Liban, à qui le Code de la monnaie et du crédit attribue pourtant cette compétence.

- **Une réévaluation exceptionnelle** de l'actif immobilisé est autorisée une seule fois, pour atténuer les effets de l'inflation et de la dévaluation de la monnaie nationale, pour tout contribuable et ce, avant la date butoir du 30/06/2022 à un taux d'impôt réduit de 5% pour les professionnels et de 3% pour les particuliers. Cette réévaluation exceptionnelle qui couvre tous les actifs immobilisés (les terrains, les immeubles, les installations générales, les titres de participations, les actions d'autres sociétés, etc.) a pour objet de réactualiser leur valeur comptable à leur valeur de marché. Cette mesure est conditionnée par la nécessité que ces actifs immobilisés soient enregistrés dans les livres du contribuable avant le 1er janvier 2022.
- Une **série de mesure incitatives et d'exemptions fiscales** a été introduite pour stimuler l'activité économique et sociale à l'instar de l'exemption des Start Up (5 premières années) ou les nouvelles entreprises industrielles et commerciales s'implantant dans des régions fixées par le gouvernement (7 ans), ou l'exportation de produits (50%) ou encore les cas de fusion d'entreprises ou d'aides aux salaires. Néanmoins ces mesures aussi importantes qu'elles soient ne seront pas opportunes et effectives en l'absence d'un plan économique clair et de vraies réformes ramenant la confiance.

- Mesures éparses inappropriées dans le contexte économique actuel qui visent à **augmenter les droits et impôts indirects** de tous genres (droits de timbres, droits judiciaires, passeports, fonciers, etc.) rendant les formalités administratives et légales plus onéreuses; quant bien même le pays souffre d'un déséquilibre manifeste entre impôts directs et impôts indirects qui mène a une iniquité fiscale augmentant le sentiment d'injustice et d'incivisme fiscal.

- Mesures qui prônent **l'augmentation de l'impôt forfaitaire et des pénalités des sociétés holding (entre 20 et 50 millions de LL) et offshore libanaises (10 millions LL)** et la suppression concomitante de certains de ses avantages fiscaux (exemption des droits de succession sur la cession d'actions).

- Des mesures visant timidement à renforcer la conformité fiscale et à lutter contre l'évasion fiscale ont été introduites comme: (i) l'imposition des cessions d'actions dans les sociétés anonymes immobilières ou encore (ii) le conditionnement d'exécuter des formalités au registre foncier par le visa préalable du fisc ou (iii) l'obligation de rapporter au fisc les encaissements des personnes exemptées ou occultes et non-résidentes ou encore (iv) l'obligation faite aux municipalités d'effectuer des enquêtes de terrain auprès des entreprises et des professionnels en vue de compiler des informations fiscales et les transmettre au ministère des Finances .
- Mesures qui visent à réévaluer la valeur locative des biens-fonds bâtis immobiliers et à limiter la période de vacance à 3 ans pour les promoteurs et à 1 an pour les simples particuliers (après quoi une imposition s'applique a un coefficient de 50%).
- 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- Mesures d'urgence et Propositions de Reforme

A) Mesures d'urgence:

- Elargir l'assiette des contribuables et généraliser le numéro d'identification fiscale (NIF) à tous les citoyens libanais et résidents étrangers résidents au Liban → le lier au numéro de la carte d'identité ou au passeport ou à la carte de séjour (résidence).
- Consolider les informations auprès de l'administration fiscale centrale en vue de les analyser (technique du Data Mining) → analyse de la disproportion marquée entre le train de vie d'un contribuable et ses revenus déclarés.
- 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 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 événements ayant prévalu en 2005 et en 2006.
- Dans la perspective de l'adoption de l'impôt général sur le revenu de source mondiale pour les résidents, amender l'article 53 de la Loi (actuelle) de l'impôt sur le revenu afin d'en élargir le champ d'application pour inclure les revenus provenant des autres impôts cédulaires retenus à la source ou ayant un régime déclaratif particulier (l'impôt sur le revenu des propriétés bâties, l'impôt sur la plus-value immobilière).

- 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.
- 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.