

MASTER D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

LE DEFICIT BUDGETAIRE ET L'ENDETTEMENT EXTERIEUR AU LIBAN

Par
Rabih EL CHAER

**CYCLE INTERNATIONAL LONG
PROMOTION AVERROES
Février 2000**

Note méthodologique

1.Choix du sujet.

« Comment peut-on avoir des idées simples sur un Moyen-Orient Complexe ? » disait le Général De Gaulle. Et si le Liban symbolise toute la complexité du Moyen-Orient, il convient dans ce cas d'avoir les idées ailleurs !

Libanais, mon devoir est de tenter d'exposer clairement la complexité de la situation du pays des cèdres. C'est pourquoi j'ai choisi de rédiger, dans le cadre du Master d'Administration Publique de L'ENA, un mémoire sur un thème relatif au Liban.

Mon intérêt pour les questions budgétaires et financières m'a encouragé à traiter de l'endettement extérieur et du déficit budgétaire .

2.Difficultés de la recherche.

La barrière du choix du sujet ayant été franchie, cependant demeuraient les difficultés de rédaction.

a- Le manque de documentation.

Ma première difficulté a été le manque de documentation. Pour le combler il m'a fallu me rendre au Liban. J'ai donc attendu le mois d'août pour commencer mes recherches.

b- Une politique budgétaire assez claire.

Outre le fait que la période des vacances n'a pas favorisé les contacts, les rares personnalités que j'ai pu rencontrer n'avaient pas toujours une vision très claire du sujet.

c- Des chiffres contradictoires.

Les données officielles fournies par les gouvernements successifs de monsieur Hariri et ceux du gouvernement actuel étaient insuffisantes et contradictoires.

d- Le recours aux journaux.

A Paris, j'ai eu recours aux journaux comme source d'information sur l'évolution de l'endettement et du déficit budgétaire.

e- Un temps limité pour la rédaction.

Tout cela s'ajoute à une contrainte de temps.

3.Problématique.

Depuis la fin de la guerre, se pose en effet le problème de la reconstruction. Compte tenu de la situation précaire du pays, celle-ci a nécessité l'aide de la communauté financière internationale.

Le coût de la reconstruction a cependant fortement contribué à alourdir le poids de la dette extérieure.

Dans le même temps, la contraction des recettes et la forte progression des dépenses ont contribué d'une manière chronique à creuser le déficit budgétaire.

Plusieurs questions se posent:

- a- Quels sont les fondements de l'endettement public au Liban?
- b- Quelles sont les causes de cet endettement, ses modalités, son régime juridique et son évolution?
- c- Quels place et rôle auront l'endettement extérieur dans la problématique: Déficit budgétaire - relancement de l'économie?
- d- Quelles sont les causes de ce déficit?
- e- Quelles politiques budgétaires peuvent aborder les autorités concernées dans ce cas?

Pour répondre à cette série d'interrogation, la présente étude s'articule autour d'une première partie qui traite de la nature et des modalités de l'endettement. La seconde partie examine l'évolution du déficit budgétaire et les solutions possibles.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
1. LE RECOURS À L'ENDETTEMENT PUBLIC POUR MAÎTRISER LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE.	6
1.1. LES FONDEMENTS DE L'ENDETTEMENT PUBLIC AU LIBAN	6
1.1.1. - Les fondements théoriques et historiques	6
1.1.2.1 - 1985-1990 : Expansion de la dette intérieure.....	6
1.1.2.2 - A partir de 1991 : Expansion de la dette extérieure.....	7
1.2. - FORMES ET MODALITÉS DE L'ENDETTEMENT PUBLIC.	8
1.2.1. - L'Endettement intérieur.....	8
1.2.1.1. - Formes de l'endettement intérieur au Liban.....	8
1.2.1.1.1. - Endettement direct d'après la Banque Centrale : Les avances de la B.D.L.....	8
1.2.1.1.2. - Endettement en Bons du Trésor.....	9
1.2.1.2. - Évolution des limites des avances exceptionnelles accordées à l'État par la B.D.L.	10
1.2.1.3. Évolution des contraintes limitant l'émission des Bons du Trésor.....	10
1.2.1.3.1. - 1969-1979.....	10
1.2.1.3.2. - 1980-1985.....	11
1.2.1.3.3. - 1986-1989.....	11
1.2.1.3.4. - 1990-1999.....	11
1.2.2. - L'Endettement extérieur.....	12
1.2.2.1. - Les causes de l'endettement	12
1.2.2.1.1. - Les besoins de la reconstruction	13
1.2.2.1.2. - La stratégie des gouvernements Hariri pour la reconstruction (1992 – 1998). ...	13
1.2.2.1.3. Les sources de financement :	13
1.2.2.2. Les formes de l'endettement international de l'État libanais	15
1.2.2.2.1. les contrats de prêts internationaux	15
1.2.2.2.1.1. Aspects financiers	15
1.2.2.2.1.2. Autres aspects	17
1.2.2.2.1.2.1. Contrôle de l'emprunteur :	17
1.2.2.2.1.2.2. Résolution des litiges :	17
1.2.2.2.1.2.3. Le droit applicable :	18
1.2.2.2.1.2.4. Renonciation aux immunités :	19
1.2.2.2.2.- L'émission pionnière d'euro-obligations par l'État libanais.....	19
2. - L'AGGRAVATION DU DÉFICIT NÉCESSITE UNE POLITIQUE BUDGÉTAIRE PLUS EFFICACE.	22
2.1. UN DÉFICIT BUDGÉTAIRE ACCUMULÉ DANS LES ANNÉES PRÉCÉDENTES.	22
2.1.1. - Evolution de la politique budgétaire (1992 - 1998).	22
2.1.1.1. - Les dépenses publiques.....	22
2.1.1.2. - Les recettes Publiques	23
2.1.1.3. - Le déficit budgétaire.	23
2.1.1.4. - La dette publique.	24
2.1.1.5. - La mauvaise gestion des finances publiques.....	24
2.1.2. - 1998 - 2000 : Déficit budgétaire et Politique d'austérité.....	25
2.1.2.1. Le Budget 1999: Politique d'austérité	25
2.1.2.2. Le Budget 2000 : Une Dette toujours aussi coûteuse.....	27
2.2 - LE PLAN QUINQUENNAL ET LA NÉCESSITÉ DE RAISONNER À LONG TERME.	28
2.2.1 - Une réforme en profondeur de la fiscalité.	28
2.2.1.1. L'introduction de la T.V.A.....	29
2.2.1.1.1 - Qu'est-ce que la TVA ?.....	29
2.2.1.1.2 - Comment s'applique-t-elle ?	30
2.2.1.1.3 - Quelle est l'utilité de cette réforme ?.....	30
2.2.1.1.4 - Pourquoi introduire la TVA maintenant ?.....	31

2.2.1.1.5 - Les entreprises libanaises sont-elles prêtes à appliquer le système ?.....	31
2.2.1.1.6 - Qui y sera assujetti ?.....	32
2.2.1.1.7 - Quelle sera la fréquence des déclarations ?	32
2.2.1.1.8 - Quel taux sera appliqué ?.....	32
2.2.1.1.9 - Comment contrôler l'application de la nouvelle taxe ?.....	33
2.2.1.2 - L'impôt unifié sur le revenu et les autres mesures :.....	33
2.2.2. - Le Projet de privatisations.....	34
2.2.2.1 - La formation du Comité des Privatisations : Une garantie d'efficience et d'efficacité	35
2.2.2.2 - Faut-il "vendre" les services publics ou confier leur gestion au secteur privé ?	36
2.2.2.2.1. - Le pouvoir de décision.....	37
2.2.2.2.2 - Réformer par la gestion.....	37
2.2.2.2.3. - Définir le concept.	38
2.2.2.2.4. - Privatisations et politique financière.....	38
2.2.3. - La gestion de la dette publique.	39
2.2.3.1 - Etaler la dette dans le temps et réduire son coût.	39
2.2.3.2. - Convertir une partie de la dette interne en dette externe : est-ce la bonne solution ?40	
CONCLUSION	41

INTRODUCTION

Dans les finances publiques on distingue nettement les ressources publiques proprement dites de l'emprunt et la trésorerie. Ceux-ci n'ont pas pour effet de procurer des recettes mais assurent le financement du déficit budgétaire. C'est-à-dire la différence entre les dépenses et le service de la dette d'une part et les recettes provenant de l'impôt d'autre part. Ainsi l'emprunt peut assurer l'aménagement des ressources dans le temps et leur adaptation aux dépenses.

La trésorerie réalise cette adaptation des recettes aux dépenses sur une brève période. C'est-à-dire dans le cadre de l'exécution d'un Budget.

Il arrive parfois que des dépenses exceptionnelles doivent être faites, qui ne peuvent être couvertes avec l'impôt et les ressources publiques dans le cadre d'une seule année. Mais on peut en répartir la charge financière sur plusieurs Budgets successifs. C'est ainsi que l'emprunt permet l'aménagement des recettes aux dépenses sur une longue période.

Actuellement, et en particulier au Liban, le rôle de l'emprunt s'est beaucoup développé de sorte qu'il a largement dépassé l'idée d'un aménagement des ressources existantes dans le cadre d'une année.

Dans les années 80, surtout à partir de 1985, la destruction des finances publiques au Liban se poursuivait progressivement. Le déficit budgétaire s'accélérait et s'accumulait, l'État, n'avait sûrement, que le choix de l'endettement intérieur pour assurer le fonctionnement du secteur public et couvrir ses dépenses.

Juste après l'arrêt de la guerre en 1992 un plan appelé : «Plan National de Reconstruction prioritaire» a été élaboré. Il visait à remettre en service les principales infrastructures du pays, et il prévoyait un montant d'investissement public estimé à 18 milliards de dollars d'ici l'an 2007. Le financement du programme de reconstruction est effectivement basé sur les crédits extérieurs échappant au Budget de l'Etat.

Le plan prévoit que les infrastructures réhabilitées puissent générer des recettes qui se développeraient au cours de la phase initiale et stimuleraient la croissance avant le lancement des dépenses plus lourdes dans la phase d'expansion et de développement.

Il serait ainsi possible de contenir le service de la dette à un niveau raisonnable.

On œuvrait pour permettre d'affronter la concurrence régionale et mondiale, lorsque la paix régnerait au Moyen-Orient.

Huit ans après le lancement du plan de reconstruction le projet de paix hésite. Cependant l'endettement public atteint des niveaux considérables. Le déficit budgétaire persiste (24 % du PIB) affectant une dette publique croissante (120% du PIB). Les objectifs visés, sur le plan de relancement du mécanisme de l'économie, ne sont pas

encore atteints. Le taux d'accroissement de la dette publique dépasse celui de la croissance du P.N.B.

En attendant, un coût financier intéressant s'accumule, et plusieurs questions se posent :

Quelles seront les tendances du volume de ce coût si la situation continue hésitante sans que le mécanisme de l'économie démarre ? Quelle place et rôle auront l'endettement public dans la problématique : Déficit budgétaire - relancement de l'économie ?

Quelles politiques budgétaire et monétaire peuvent aborder les autorités concernées dans ce cas ?

Quelles seront les solutions autonomes disponibles dans le cas où l'on serait face au problème de rembourser le principal d'une dette qu'on n'arriverait à servir, lorsqu'il dépassait les limites prévues ?.

Malheureusement, le Gouvernement libanais n'a encore pas donné des réponses satisfaisantes à ces interrogations. Dans l'attente, on va essayer de tracer l'évolution de l'endettement public durant ces dernières années. Le régime juridique de l'endettement à l'extérieur sera développé vu son originalité pour un pays comme le Liban.

Ensuite, on constatera que l'excès de l'endettement va aggraver le déficit budgétaire ainsi que le service de la dette publique. Ce qui poussera le Gouvernement actuel à appliquer une politique d'austérité et de raisonner à long terme en adoptant un plan quinquennal pour la politique budgétaire.

1. LE RECOURS À L'ENDETTEMENT PUBLIC POUR MAÎTRISER LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE.

1. 1. LES FONDEMENTS DE L'ENDETTEMENT PUBLIC AU LIBAN

1.1.1. - Les fondements théoriques et historiques

Théoriquement, le Budget public est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses de l'État. Il obéit à des règles et principes dont :

- 1) L'équilibre du Budget : Dans sa conception traditionnelle, le Budget doit être en équilibre. C'est-à-dire que recettes et dépenses doivent se compenser exactement.
- 2) L'unité Budgétaire : Signifie qu'un seul Budget doit grouper l'ensemble de toutes les dépenses et de toutes les recettes. Elle interdit les recettes et dépenses hors du Budget ou la multiplicité de Budgets.

Au Liban, deux phénomènes relevant de la sortie du Budget de l'État sur les principes et les règles théoriques du Budget public se sont avérés. Le premier dérive du principe de «l'équilibre budgétaire», le second se rapporte au principe de l'unité budgétaire. Entre 1985 et 1990, le premier s'est exprimé par la destruction des finances publiques. Le second à partir de 1991, s'est accentué par l'exagération du Budget public dans sa sortie sur le principe de l'unité budgétaire.

1.1.2. – Évolution de l'état des finances publiques.

1.1.2.1 - 1985-1990 : Expansion de la dette intérieure.

La période, 1985-1990, s'est caractérisée par une détérioration spectaculaire de la situation financière du secteur public dérivant d'une crise politique aiguë bouleversant la vie de la nation. La crise s'accroissait, la Livre Libanaise reculait progressivement.

On n'élaborait plus les Budgets prévisionnels publics. On appliquait alors le système des douzièmes provisoires. La comptabilité publique ne décrivait pas les situations financières.

Le Ministère des finances n'élaborait pas les chiffres mesurant les dépenses et les recettes de l'État. On déduisait le déficit à partir de l'analyse des variations des ressources qui le finançaient. La Banque du Liban. publiait les résultats. A partir de 1979 le montant du «fond de réserve», provenant de l'accumulation des résultats des exécutions des Budgets successifs, n'était plus déterminé.

La progression accélérée des augmentations successives des dépenses publiques, l'ont fait largement dépasser les recettes : hors de tout contrôle, on subventionnait toujours les carburants, consacrés à la consommation interne et à celui de l'électricité du Liban.

Les chutes aiguës et successives de la Livre Libanaise annulaient les effets des réductions du subvention.

A partir de 1985, l'émission des Bons du Trésor n'était plus limitée par le déficit budgétaire. Elle servirait dorénavant à donner aux services publics dotés d'une autonomie financière, des avances de caisse. Ça n'avait pas de limites.

A partir du quatrième trimestre de 1988 deux gouvernements exerçaient simultanément le pouvoir. La majorité de la dette publique était interne. La dépréciation monétaire l'amortissait indirectement. Les conséquences étaient claires.

La situation de la dette était tout à fait paradoxale. On pourrait la résumer dans une sorte de loi sociologique ainsi formulée : Le montant de la dette augmente mais le poids de la dette diminue.

La dette publique interne est passée de 54.368.000 L.L. en 1985 à 5.069.854.000 L.L. en 1992. Mais le pourcentage du service de la dette est passé de 14% des dépenses budgétaires en 1985 à 40% en 1992.

1.1.2.2 - A partir de 1991 : Expansion de la dette extérieure.

Au début de cette période, une décision d'arrêter la guerre au Liban a été prise, préparant à l'élaboration d'un plan de reconstruction. Ce plan, dont l'étendue dépasse les frontières nationales, reposait sur une ambiance de coopération arabe et internationale. On prévoyait, à l'époque, un montant d'investissement public assez intéressant qui pourrait inciter progressivement la force productive de l'économie.

Ainsi la justification du coût relativement élevé considéré à un Budget déficitaire, s'est basée sur la doctrine du «déficit systématique» qui conçoit le déficit budgétaire comme un moyen d'assurer une expansion dans l'économie. Le déséquilibre financier temporaire est ainsi un moyen d'assurer l'équilibre économique.

La nécessité absolue de faire face aux dépenses de reconstruction l'ont donc obligé de mettre de côté la doctrine de l'équilibre budgétaire.

Là l'État se procurait des crédits auprès d'autres États ou des institutions internationales, ce qui a déduit nécessairement, pour la première fois dans l'histoire des finances publiques au Liban, une expansion, sans précédant dans l'endettement.

1.2. - FORMES ET MODALITÉS DE L'ENDETTEMENT PUBLIC.

1.2.1. - L'Endettement intérieur

Les événements qui se sont déroulés depuis 1975-1976 ont influencé l'évolution traditionnelle des comptes du secteur public. La diminution des recettes fiscales et l'augmentation des dépenses ont entraînés des déficits successifs des Budgets.

Les subventions versées au pétrole et aux denrées de première nécessité ont également pesé sur la Trésorerie. Cette évolution a causé l'expansion rapide de l'endettement, aussi bien intérieur qu'extérieur, du secteur public.

Avant les années 90 surtout durant la période 85-89 l'État, pour financer le déficit de son Budget et assurer le fonctionnement du secteur public, n'avait le choix que de l'endettement intérieur.

Ce choix unique était le seul disponible et le plus justifié, vu la détérioration des circonstances politiques et de sécurité.

L'État s'est procuré du marché local des dettes intérieures provenant de l'épargne nationale. Ces dettes avaient l'avantage d'être en Livres Libanaises. Ce qui évitait des troubles résultant des fluctuations des devises.

Le service de ce genre de dettes (intérêts et charges) ne prend pas la forme de fuite du cycle financier, et n'affecte pas négativement l'équilibre économique du pays. Au contraire la dépréciation monétaire l'amortissait indirectement au détriment de l'épargne nationale.

1.2.1.1. - Formes de l'endettement intérieur au Liban.

La politique de financement de la dette publique intérieure a été principalement fixée par la Banque du Liban. Cette dernière a utilisée tous les instruments de la politique monétaire pour satisfaire aux besoins du Trésor. Parallèlement, elle se sert de cette politique pour tenter de défendre la monnaie nationale. L'endettement intérieur prenait deux formes :

1.2.1.1.1. - Endettement direct d'auprès la Banque Centrale : Les avances de la B.D.L.

Ce genre d'endettement est né avec les événements des années 1975-1976. S'exprimant toutefois par la création de monnaie et par suite par l'augmentation de la masse monétaire, ce genre d'endettement peut produire des effets inflationnistes.

Le compte spécial du Trésor, crée en vertu de l'application de l'article 115 du Code de la monnaie et du crédit (C.M.C.) qui donnait un solde débiteur avant 1975, est devenu crédeur à partir de 1976 par suite de la dépréciation de la Livre Libanaise. Les

modifications par le décret législatif n° 6105 du 5 octobre 1973 de l'article 116 du C.M.C. autorisent de plus l'utilisation par le Trésor des 80% de ce surplus.

Les créances exceptionnelles ont été accordées à l'État, conformément à l'article 91 du C.M.C. par suite d'un accord passé entre la Banque Centrale et le Ministère des finances et ratifié par le décret législatif n° 123 du 30 juin 1977.

Cet accord a prévu l'ouverture auprès de la B.D.L. au nom du Trésor Libanais de deux nouveaux comptes ayant les caractéristiques suivantes :

- Le premier compte est intitulé «avances exceptionnelles pour facilité de Trésoreries» et est débité au fur et à mesure des besoins du compte courant du Trésor à la B.D.L. Ces avances étaient limitées à 1000 millions en capital, et intérêt et sont productives d'intérêt au profit de la banque.
Le taux d'intérêt de ces avances ne pouvait être inférieur aux taux d'escompte de la Banque majoré d'un point en vertu du dernier alinéa de l'article 93 du C.M.C. Enfin ces créances ne s'accordaient que pour une durée ne dépassant 10 ans conformément à l'article 94 du C.M.C.
- Le second compte est intitulé «Avances exceptionnelles pour la reconstruction» ces avances s'accordaient sur demande du Ministère des finances et se limitaient à L.L. 1500 millions en capital et intérêt. Elles étaient productives d'intérêt au profit de la Banque et le taux d'intérêt était fixé à 3%. Ce taux préférentiel non prévu par la loi, a été octroyé en vertu du décret législatif n° 93 du 7 juillet 1977.
Le Trésor a ainsi utilisé, depuis 1976, ces crédits.

1.2.1.1.2. - Endettement en Bons du Trésor.

Jusqu'en 1976, ces créances étaient constituées principalement par des escomptes et avances faites sur des effets souscrits par le Trésor en contre partie de prestations de fournisseurs. A partir de 1977, les bons du Trésor ont pris de l'importance et leur volume a été multiplié. Ces Bons ont été émis à des échéances variant de trois mois à cinq ans.

L'admission des Bons, à partir du second trimestre 1979, comme élément de réserves obligatoires a encouragé les banques à souscrire aux Bons spéciaux et à ceux à plus d'un an d'échéance.

Depuis 1990 les Bons du Trésor sont l'instrument principal presque unique qui finance le déficit budgétaire. Cet instrument est loin de jouer un rôle dynamique. La souscription est plutôt obligatoire. Les taux sont autoritairement fixés et pas nécessairement en réponse à des forces ou mouvements réels du Marché.

L'augmentation continue des Bons en circulation devait entraîner celles des charges d'intérêt de cet endettement qui ont de plus été affectées par l'évolution défavorables des taux d'intérêt des émissions à partir de mai 1979.

Les souscriptions en Bons du Trésor sont faites par :

- La Banque Centrale.
- Les banques commerciales.
- Le public

1.2.1.2. - Évolution des limites des avances exceptionnelles accordées à l'État par la B.D.L.

Le décret législatif n° 123 du 30.6.77 a subi, jusqu'à 1984, plusieurs modifications. Les lois des finances annuelles permettaient au gouvernement de légaliser les modifications contractées par le Ministre des Finances, représentant l'État libanais, avec la Banque du Liban. Ces modifications peuvent se résumer par le tableau suivant :

Tableau -1- Évolution des limites des avances exceptionnelles accordées à l'État par la B.D.L. (en millions de L.L.).

	Avances exceptionnelles pour:	
	Facilité de Trésorerie Compte n° 20 002	La Reconstruction Compte n° 20 004
Décret législatif n° 123 du 30.6.77	1.000	1.500
Décret 5450 du 20.9.82	3.000	1.500
Décret 688 du 9.6.83	3.000	2.500
Décret 1063 du 16.9.83	5.000	4.000
Décret 1750 du 13.9.89	8.000	4.000
Décret 2121 du 13.12.84	10.000	6.000

(*) Les modifications de la loi 14181 du 15.7.81 et de la loi 17182 du 18.3.82 ne sont pas disponibles.

1.2.1.3. Évolution des contraintes limitant l'émission des Bons du Trésor

1.2.1.3.1. - 1969-1979.

L'émission des Bons du Trésor nécessitait un décret. Elle était limitée à un plafond déterminé en L.L. Ce plafond était minimum en 1976 (11,6% des dépenses Budgétaires) et maximum en 1977 (47,25% des dépenses budgétaires).

Tableau - 2 - Évolution des contraintes limitant l'émission des Bons du Trésor
(en millions de L.L.).

Année	Plafond	Dépenses	Pourcentage
1969	175	660,600	26,5
1970	175	736,625	23,75
1971	175	774,000	22,6
1972	200	980,398	20,3
1973	200	1.080,785	18,5
1974	200	1.225,025	16,3
1975	200	1.638,842	12,2
1976	200	1.716,560	11,6
1977	600	1.270,000	47,25
1978	850	2.260,000	37,6
1979	994	2.806,000	35,4

1.2.1.3.2. - 1980-1985

On émettait les Bons du Trésor sur décision du Ministre des Finances.

L'émission se limitait par le déficit budgétaire jusqu'à 1983 et par le déficit et les besoins de la Trésorerie en 1984 et 1985.

1.2.1.3.3. - 1986-1989

Les lois des finances ne sont pas élaborées.

1.2.1.3.4. - 1990-1999

On émettait les Bons du Trésor sur décision du Ministre des Finances dans les limites :

- Du déficit budgétaire et les besoins de la Trésorerie en 1990 ;
- Du déficit budgétaire effectif en 1991 ;
- Des besoins de la trésorerie à partir de 1992.

1.2.2. - L'Endettement extérieur

L'État peut se procurer des crédits auprès d'autres États ou des organisations internationales. Ce sera le cas où les fonds nationaux ne suffisent pas pour financer les grands projets de développement ou de reconstruction.

Ce genre d'endettement a été abordé au Liban pour faire face aux dépenses qu'à nécessité l'élaboration du plan de reconstruction en 1992.

La majorité des prêts s'est effectué auprès des gouvernements étrangers, des organisations internationales ou régionales et des banques étrangères.

A partir d'octobre 1994 l'endettement extérieur de l'État Libanais a connu une nouvelle catégorie. C'est celle des «Euro Bonds». La première émission s'est élevée à 400 millions de Dollars. La deuxième à 300 millions de Dollars (maturité 5 ans).

L'endettement extérieur est géré, au Liban, par :

- Le Ministère des Finances
- La banque du Liban
- Le Conseil de Développement et de Reconstitution
- Merrill Lynche

La B.D.L. en collaboration avec le C.D.R. et le Ministère des Finances a élaboré les chiffres de la dette extérieure qui a ainsi atteint 247,7 millions de Dollars en 1992 et 326,8 millions de Dollars en 1993. Ainsi le taux de croissance était de 32%.

En 1994 l'endettement extérieur s'est élevé à 771 millions de Dollars en augmentant de 444 millions de Dollars y compris 400 millions de Dollars valeur de l'émission des «Euro Bonds» de 14.10.1994.

En 1999 la dette extérieure a atteint environ 4 milliards de Dollars.

1.2.2.1. - Les causes de l'endettement

Le ralentissement de l'activité économique durant les années de la guerre, la paralysie de l'État libanais, la chute extraordinaire de la monnaie nationale, la livre libanaise, à partir du milieu des années 80 et peut-être, aussi, un certain manque de confiance des institutions financières internationales privées ou publiques, logique durant une telle phase, ont fait que le Liban n'a pas connu durant cette période mouvementée de son histoire d'endettement international significatif.

1.2.2.1.1. - Les besoins de la reconstruction

Depuis octobre 1990, avec la fin de la guerre, une nouvelle phase a commencé au Liban, celle de la reconstruction. Le défi est d'autant plus difficile à relever que les stigmates laissés par la guerre sont nombreux et profonds. Les chiffres sont révélateurs ⁽¹⁾. Sur le plan humain d'abord : 170 000 personnes décédées des suites de la guerre (5,6% de la population), 800 000 personnes déplacées à l'intérieur du Liban (27% de la population), 900 000 émigrés (30%, parmi les plus éduqués et les plus nantis). Sur le plan matériel, les destructions sont évaluées entre 6 et 12 milliards de dollars ⁽²⁾. L'infrastructure a été particulièrement touchée. Ainsi, après la guerre, 50% seulement des lignes téléphoniques fonctionnaient (sur 400.000 lignes), 35% de la capacité du réseau électrique était utilisable, 80% des ressources en eau potable étaient polluées, le réseau sanitaire était aussi endommagé dans une très grande mesure, etc...

Rien que pour reconstruire l'infrastructure (électricité, téléphone, routes, eau, égouts, hôpitaux, écoles, université publique, port, aéroport...), les besoins financiers apparaissent comme considérables : entre 10 et 12 milliards de dollars étalés sur une période de 10 ans, d'après le plan élaboré par le gouvernement. Pour le secteur privé, les projections se situent à près de vingt milliards de dollars. Aussi, le Liban apparaît actuellement comme un immense chantier ⁽³⁾

1.2.2.1.2. - La stratégie des gouvernements Hariri pour la reconstruction (1992 – 1998).

Durant cette époque, la doctrine économique néo-libérale régnait plus que jamais au Liban. Dans l'optique de ces gouvernements, le rôle de l'État doit se cantonner essentiellement au niveau de la reconstruction de l'infrastructure, sans intervenir directement dans la vie économique. Le vrai développement du pays serait ainsi principalement la responsabilité du secteur privé, celui-ci doit être encouragé (en plus de la modernisation de l'infrastructure) par des mesures de nature surtout légale : baisse significative de l'impôt avec un plafond de 10% ⁽⁴⁾ et modernisation des lois et du système judiciaire. De même, un grand espoir est attaché dans ce but au développement du marché financier au Liban, destiné à devenir avec la réactivation prochaine de la Bourse l'un des centres les plus actifs de la région. Ce marché devrait notamment permettre aux entreprises libanaises de renforcer leur capacité financière et pouvoir ainsi contribuer pleinement au développement du pays.

1.2.2.1.3. Les sources de financement :

Comment financer la reconstruction de l'infrastructure, nécessitant à elle seule comme on l'a vu plus haut plusieurs milliards de dollars ?

¹ Boutros Labaki, "The reconstruction program of Lebanon. Present and prospects", Council for Development & Reconstruction, November 1993, p2.

² Quant au manque à gagner à cause de la guerre, il est estimé à 50 milliards de dollars, au minimum (v. Boutros Labaki, op. cit. p3).

³ ce n'est sans doute pas un hasard si le premier ministre qui dirige le pays depuis deux ans déjà est un des entrepreneurs les plus réputés au Moyen-Orient.

⁴ Loi fiscale n° 282 du 30 Décembre 1993.

Durant les deux premières années de l'après guerre, de nombreux libanais avaient pu croire que les États occidentaux et les États arabes du Golfe allaient multiplier leurs dons au profit de l'État libanais pour lui permettre d'opérer cette reconstruction. Mais, ni l'Occident occupé par ses propres problèmes économiques ainsi que par la reconstruction de l'Europe de l'Est, ni les États pétroliers arabes dont la richesse a été considérablement entamée par les deux Guerres du Golfe, ne pouvaient se permettre de jouer au Père Noël.

L'évidence allait s'imposer ainsi assez rapidement : le financement de la reconstruction devra être assuré par des voies plus ardues, l'endettement essentiellement. Notons néanmoins ici que dans certains secteurs d'infrastructure pouvant générer des revenus dans l'avenir, le recours à la formule des contrats B.O.T. (Built, Operate and Transfert), permettant à l'État d'éviter de s'endetter, connaît un succès certain. Elle est de plus en plus utilisée au Liban, on cite notamment le grand projet de l'autoroute Beyrouth-Damas et le projet de téléphone cellulaire (déjà mis en place). Le principe de la formule B.O.T. repose, rappelons le, sur l'idée d'autofinancement. L'entreprise qui prend en charge le projet n'est pas rémunérée par l'État lui-même, ce qui dispense celui-ci d'en assurer le financement du projet. Elle recouvre ses frais et tire sa rémunération de l'exploitation du projet achevé, durant un certain nombre d'années, selon des conditions convenues à l'avance avec l'État.

Mais l'endettement reste indispensable dans la plupart des projets d'infrastructure. Aussi, si l'État libanais continue à privilégier généralement l'endettement interne, notamment grâce à l'émission de Bons du Trésor (en livre libanaises), l'endettement international commence à prendre de plus en plus de place : certains emprunts sont ainsi contractés auprès d'institutions internationales comme la Banque Mondiale (⁵).

Dans une déclaration au quotidien de langue arabe AL Hayat (9/ 3/ 95), Dr Abdallah Bou Habib, Vice-Président de la Section du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord de la Banque Mondiale, a affirmé que cette dernière appuyait le Plan de Reconstruction et du Développement élaboré par le Gouvernement libanais (⁶). Il a souligné ainsi qu'une bonne partie du prêt de 175 millions de US\$ accordé par la Banque Mondiale à l'État libanais avait déjà été utilisée comme prévu pour le financement de plusieurs projets d'infrastructure (63 millions US\$ exactement). D'après ce responsable, un nouveau prêt de 150 millions de dollars est même envisagé, notamment pour des projets de traitement des déchets et de développement de la province.

En effet, la Banque Mondiale a approuvé de 1992 à ce jour 667 millions de dollars de crédits au Liban, dont seulement 191 millions ont été effectivement utilisés par le Liban. Un problème qui a conduit la Banque à annuler des prêts aussi importants

⁵ Plusieurs commissions travaillent sur cette tâche, au Ministère de la justice notamment, ainsi qu'à la banque Centrale (Droit Bancaire et marchés Financiers). Une d'entre elles, organisée par le Ministère de la Justice en collaboration avec la Banque Mondiale, a spécialement pour objet l'étude des réformes législatives susceptibles d'encourager les investissements. Une autre commission de ce Ministère étudie les mesures à adopter pour régler le problème de la saturation des tribunaux et visant à réduire la durée des procès.

⁶ Plus connu sous le nom de Plan 2000.

que celui destiné à la lutte contre la pollution du littoral, gelé après avoir trop longtemps attendu l'approbation du Parlement.

D'autres institutions financières internationales ont également été mises à contribution pour assurer le financement de la reconstruction de l'infrastructure comme la banque Européenne d'Investissement, le Fond Islamique de développement, le Fond Arabe pour le Développement Economique et Social, le programme de Développement des nations Unies etc... Des emprunts ont également été contractés auprès de plusieurs banques privées étrangères (banques européennes, arabes, américaines et japonaises, généralement regroupées en syndicat bancaires).

Cette évolution fait frémir certains au Liban, qui craignent que celui-ci ne rejoigne un jour le rang des pays surendettés. Mais voyons maintenant les principaux types d'emprunts internationaux contractés par l'État libanais.

1.2.2.2. Les formes de l'endettement international de l'État libanais

1.2.2.2.1. les contrats de prêts internationaux

Avant d'entamer l'étude des contrats de prêts contractés par l'État libanais auprès de diverses institutions internationales ou de banques étrangères, il faut souligner la difficulté de la tâche, spécialement à cause de l'absence d'études doctrinales en la matière au Liban, ainsi que du fait de la confidentialité entourant ce type de contrats dans la pratique⁽⁷⁾. Malgré cette difficulté, quelques exemplaires de contrats ou de projets de contrats ont pu être trouvés.

On analysera d'abord les aspects financiers de ces contrats, avant de voir les autres types de stipulations (mécanismes de contrôle du prêteur sur l'exécution du projet financé, contentieux et loi applicable).

1.2.2.2.1.1. Aspects financiers

Certains prêts sont accordés par des banques étrangères privées dans le cadre d'un protocole interétatique conclu entre leur pays et le Liban. C'est ainsi que par exemple un prêt a été accordé par un syndicat de banques italiennes au gouvernement libanais pour le financement d'un grand projet dans le domaine de l'électricité, en exécution du protocole conclu en janvier 1995 entre le Gouvernement italien et le Gouvernement libanais. De même, la Banque Européenne d'Investissement a accordé en janvier 1994 un prêt au Gouvernement libanais pour le réaménagement et la modernisation du Port de Beyrouth, dans le cadre du Protocole conclu entre la République Libanaise et la Communauté Européenne.

Ces contrats de prêt organisent de manière précise la procédure de déboursement du crédit : début de la période où le crédit devient disponible, conditions à satisfaire avant tout déboursement, montant minimal de chaque déboursement, nombre maximum

⁷ Les organismes impliqués dans de tels contrats se montrent généralement assez réservés quant à la communication d'informations à ce sujet, ou se rejettent la balle les uns aux autres.

de déboursement, délai de notification avant la date du déboursement, documents à joindre etc...

Quant à la monnaie du déboursement, les stipulations varient selon les contrats : dans le contrat susmentionné conclu avec la Banque Européenne d'investissement, la monnaie de comptes est l'euro, mais les paiements se font en une ou plusieurs devises des États membres ou dans l'une des autres devises généralement utilisées dans les marchés financiers internationaux (comme le dollar). Dans la plupart des contrats, notamment ceux conclus avec des banques privées (comme celui signé avec les banques italiennes cité plus haut), la monnaie du déboursement est le dollar. Notons ici que la dollarisation de l'économie libanaise (depuis le milieu des années 80) favorise ce recours à la monnaie américaine dans le cadre des emprunts internationaux de l'État, destinés à financer des contrats d'entreprise dont les rémunérations elles-mêmes sont stipulés le plus souvent en dollar.

Pour ce qui est de l'intérêt (taux et périodicité), les stipulations varient également selon les contrats : tantôt il s'agit d'un taux d'intérêt fixe (5,95% dans le contrat avec la Banque Européenne d'Investissement, 8,91% dans le contrat avec les banques italiennes), tantôt d'un taux d'intérêt variable (indexé par exemple sur le Liban, plus une marge, comme dans deux offres différentes proposées par deux banques allemandes ainsi que dans une autre faite par une banque française). Pour ce qui est de la périodicité du paiement de l'intérêt, c'est généralement sur une base annuelle. Dans certains cas, un paiement semi-annuel a été néanmoins prévu.

Quant au remboursement du prêt, pratiquement tous les contrats de prêts analysés distinguent entre un remboursement normal et un remboursement anticipé. Le remboursement est souvent prévu suivant un calendrier prévu dans le contrat de prêt : dans le cas du contrat conclu avec la banque Européenne d'Investissement, par exemple, le remboursement a commencé le 15 Novembre 1999, sur la base de treize paiements annuels égaux. En revanche, pour ce qui est du contrat conclu avec les banques italiennes, le remboursement de chaque somme empruntée doit se faire en dix sept paiements égaux et consécutifs semi-annuels suivant un calendrier fourni à l'emprunteur par l'Agent. Dans l'offre présentée par une banque allemande pour le financement d'un projet électrique, le remboursement est prévu en cinq paiements semi-annuels égaux et consécutifs commençant trente six mois après la signature du contrat de prêt.

Parfois, les contrats de prêt stipulent que l'emprunteur peut volontairement procéder à un remboursement anticipé (Article 4, 02 du contrat conclu avec la banque Européenne d'Investissement et Article 3. 04 b/ des Conditions Générales de la Banque pour la Reconstruction et le Développement).

Quant à l'exigibilité anticipée du prêt, elle est en général imposée dans tous les cas où il y a un risque sérieux de défaillance de l'emprunteur (Article 9 du contrat conclu avec la Banque Européenne d'Investissement. Article 7 des Conditions générales de la Banque pour la reconstruction et le Développement, Article 16 du contrat conclu avec les banques italiennes).

Dans les contrats conclu avec des banques privées, le crédit est souvent assuré auprès d'un organisme national spécialisé, comme la SACE dans le cas du contrat conclu avec les banques italiennes et comme HERMES dans le cas des contrats conclu avec des banques allemandes (l'assurance couvre souvent la quasi-totalité du prêt, 95% dans le cas italien par exemple). Quant à la prime d'assurance, elle est en général mise à la charge de l'emprunteur.

Relevons encore que pour ce qui est des prêts fournis par des syndicats de banques, au cas où l'une des banques prêteuses du syndicat fait défaut, le lead Manager s'engage généralement d'avance à la remplacer (exemple Article 5.3 du contrat conclu avec les banques italiennes).

1.2.2.2.1.2. Autres aspects

1.2.2.2.1.2.1. Contrôle de l'emprunteur :

Comme dans la plupart des cas les contrats de prêts servent au financement de projets d'infrastructure nécessitant un appel d'offres, le prêteur tient souvent à contrôler le déroulement de cette procédure. C'est spécialement fréquent dans le cas d'une institution financière internationale comme la Banque Mondiale ou la Banque Européenne pour la Reconstruction et le développement, qui prévoient en détail la procédure à suivre pour l'adjudication des projets qu'ils financent.

Ultérieurement, quand le projet commence à être exécuté, ainsi qu'à la remise des travaux, l'emprunteur doit aussi garder le contrôle sur cette exécution. C'est pourquoi les contrats de prêts prévoient plusieurs sortes de mécanismes de contrôle (visite sur le terrain, rapports périodiques, rapports exceptionnels, présence de représentants à la réception des travaux...).

De même quand le projet dépend d'une entité autonome comme dans le cas de l'Autorité du Port dans le contrat avec la Banque Européenne d'Investissement, le prêteur peut exiger de l'emprunteur des informations périodiques sur cette entité même (administration, finances etc...). Toutes ces précautions visent à assurer la réussite du projet financé, ainsi qu'à garantir le remboursement des sommes prêtées.

1.2.2.2.1.2.2. Résolution des litiges :

Tous les contrats de prêts internationaux attachent beaucoup d'importance à la résolution des litiges qui pourraient éventuellement naître entre les deux parties. Des clauses expresses prévoient ainsi soit un arbitrage international soit la compétence d'une juridiction étatique désignée (ou même celle parfois d'une juridiction supranationale comme la Cour Européenne de Justice, comme c'est le cas dans le contrat avec la banque Européenne d'Investissement).

Pour ce qui est de l'arbitrage, justice favorite du commerce international, il faut signaler que le Liban lui est très ouvert. L'État libanais a ainsi le droit de compromettre dans les contrats internationaux qu'il conclut. La loi qui l'y a autorisé est d'ailleurs justement intervenue pour permettre le recours à l'arbitrage dans les contrats

internationaux de prêt conclu par l'État libanais. La volonté de l'État libanais de recourir à l'endettement international a ainsi servi le droit de l'arbitrage d'une manière générale au Liban, en permettant de dépasser ainsi une vieille hostilité des États face à cette justice privée, consacrant ainsi la capacité de compromettre de l'État libanais en matière internationale.

Relevons d'ailleurs qu'à travers le Nouveau Code de Procédure civile de 1983, le législateur libanais a libéralisé tout le régime de l'arbitrage international, à l'exemple des pays européens qui avaient, depuis les années 60, assoupli de plus en plus leur droit en la matière. Le Liban va aussi bientôt ratifier la Convention de New York de 1958 sur la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères. Signalons également qu'un centre d'arbitrage vient d'être récemment créé à Beyrouth, organisé par la Chambre de Commerce et d'Industrie de Beyrouth en collaboration avec un certain nombre de bureaux d'avocats et d'organisations professionnelles. Néanmoins, il faut reconnaître qu'en matière d'emprunts internationaux, le recours à ce centre sera sans doute très rare car les prêteurs répugnent à organiser l'arbitrage dans le pays de l'emprunteur, préférant naturellement un lieu d'arbitrage neutre.

1.2.2.2.1.2.3. Le droit applicable :

Relevons que dans tous les contrats de prêts qu'on a pu observer, le droit applicable choisi par les parties est une loi étatique. Ainsi, on ne trouve guère de référence à des notions floues comme "lex mercatoria", "principes communs aux nations civilisées", ou "usages et pratiques du commerce international". On ne trouve pas non plus "d'internationalisation du contrat" (choix du droit international public).

Pour ce qui est des lois nationales désignées, il s'agit le plus souvent de la loi nationale du prêteur (loi allemande, loi anglaise...). Parfois il s'agit d'une loi neutre comme c'est le cas du contrat conclu avec les banques italiennes. La loi française avait été choisie sur l'insistance de la partie libanaise comme étant le système légal neutre le plus proche de la loi libanaise, au niveau de la substance. Dans certains cas, c'est la loi anglaise qui est choisie comme loi neutre car elle est traditionnellement considérée comme particulièrement adaptée aux opérations financières internationales. Quant à la loi libanaise, le seul cas de choix que nous avons pu observer était celui d'une offre de prêt faite par un syndicat de banques libanaises. Dans les contrats vraiment internationaux, les prêteurs refusent naturellement de laisser le contrat sous l'empire de la loi de l'État emprunteur, et le plus souvent leur pouvoir de négociation leur permet d'imposer leur propre loi, qu'ils ont l'avantage de bien connaître.

Récemment, dans le cadre de la négociation d'un contrat international de prêt, la discussion sur le droit applicable avait failli faire échouer les négociations, qui étaient pourtant sur le point d'aboutir. L'État libanais insistait pour l'application du droit français, alors que les banques prêteuses soutenaient leur propre loi nationale. Après une longue période de discussions sur ce point, la seule issue trouvée avait été de laisser cette question en suspens. Plus tard, une solution intermédiaire a été adoptée, en l'occurrence le choix d'une autre loi neutre, proche substantiellement du droit des prêteurs ainsi que du droit français, et qui se trouvait être celle du pays où l'arbitrage

avait été convenu. Mais les prêteurs ont néanmoins insisté pour que l'emprunteur assume, en cas de litige, les honoraires du conseiller juridique (qu'ils choisiraient eux-mêmes bien sûr) du pays de la loi choisie.

1.2.2.2.1.2.4. Renonciation aux immunités :

Pour finir sur la question du contentieux, on trouve également dans ces contrats de prêts des clauses de renonciation à l'immunité de l'État (tant immunité de juridiction que d'exécution). C'est là bien sur une précaution indispensable pour éviter qu'en cas de litige la souveraineté de l'emprunteur ne lui serve de bouclier, en déséquilibrant ainsi les relations entre les parties.

1.2.2.2.2.- L'émission pionnière d'euro-obligations par l'État libanais.

Jusqu'en Octobre 1994, l'État libanais s'était contenté d'émettre des Bons du Trésor en livre libanaise. Il s'était ainsi abstenu de recourir au marché des euro-obligations. Mais avec les nouveaux besoins de financement de la phase de la reconstruction, il était devenu important de se ménager un accès à ce marché. Aussi le Parlement libanais autorisa à deux reprises le Gouvernement à émettre des Bons du trésor en dollar, d'abord pour un montant de trois cent millions de dollars, puis de cinq cent millions de dollars. Ainsi le montant global autorisé par l'assemblée Nationale devenait de huit cent millions de dollars.

La première émission allait être organisée à Londres en Octobre 1994. La réussite de l'opérations était capitale à plusieurs égard, parce que la réputation de l'État libanais était en jeu, ainsi que l'accès futur au marché euro-obligatoire. Mais par delà le Liban lui-même, l'expérience était aussi importante pour le Moyen-Orient tout entier car il s'agissait d'une émission pionnière pour la région.

Le succès de l'émission a été remarquable, au point que la souscription a été finalement relevée jusqu'à quatre cent millions de dollars ⁽⁸⁾. Ce succès montre la confiance des investisseurs internationaux en l'État libanais, qui a su garder une bonne réputation en matière financière malgré la guerre. Les investisseurs ont certainement dû aussi être attirés par les perspectives régionales de paix, qui alimentent l'espoir d'un essor économique au Moyen-Orient, devant inévitablement rejaillir positivement sur le Liban, vu son rôle traditionnel de carrefour régional.

Le Lead Manager choisi pour organiser cette émission était Meryll Lynch International LtD. Les obligations ont été élies à des valeurs variables (1000 \$, 10000\$, 100000\$), avec des coupons d'intérêts attachés aux titres ⁽⁹⁾. La formule au porteur a été

⁸ Ceci était possible puisque comme on l'a vu le Parlement avait autorisé l'émission d'obligations pour une valeur allant jusqu'à 800 millions de dollars. Cela laisse aussi la porte ouverte pour d'autres émissions futures pour la somme autorisée restante.

⁹ Le prospectus qui a été mis à notre disposition date du 13 septembre 1994. Une bonne partie des informations qui s'y trouvent ont été confirmées par la presse économique après l'émission, en octobre.

adoptée pour ces obligations, numérotées en série. Quant à l'échéance, elle a été fixée à Octobre 1997.

Pour ce qui est des intérêts, ils ont été fixés à près de dix pour cent, payables annuellement sur présentation du titre. Notons que ce taux est bien inférieur à celui sur les Bons du Trésor émis en livre libanaise, ce qui a été présenté par les promoteurs de l'opération comme un avantage important de l'émission pour l'emprunteur.

Les obligations émises ne sont pas garanties, elles ont le même rang que tout autres dettes similaires de l'État libanais (clause pari passu). Tant qu'elles n'auront pas été remboursées, l'État libanais s'engage à ne pas constituer d'hypothèques ou de nantissement en garantie d'autres dettes, à moins que des garanties similaires soient accordées alors aux obligations elles-mêmes (Article 3 des Conditions de l'émission).

Selon l'Article 6, l'État libanais a le droit d'acheter les obligations de quelque manière et à quelque prix que ce soit. Mais s'il lance un appel d'offre en vue d'un tel achat, il doit être alors ouvert à tous les porteurs. Les obligations ainsi achetées pourront être annulées par l'État libanais.

Tous les paiements tant pour ce qui est de l'intérêt que du remboursement du principal devront être fait sans aucune déductions d'impôts ou de taxes. Au cas où la loi imposerait une telle déduction, l'emprunteur devra payer des sommes supplémentaires de manière à combler ces déductions (Article 7).

D'après le prospectus de l'émission, si le paiement des intérêts ou le remboursement du principal ne se fait pas durant un délai de cinq ans pour les premiers et dix ans pour les seconds (délai courant à dater de leur échéance), ils seront alors prescrits (Article 8).

En cas de défaillance de l'Etat libanais, intérêts et principal seront immédiatement échus. Tous les porteurs des obligations pourront exiger leur paiement par l'emprunteur sur-le-champ, en le notifiant par écrit auprès de l'Agent désigné. Les cas de défaillance de l'État emprunteur sont expressément précisés dans l'article 9 des Conditions de l'émission : défaillance dans le paiement des intérêts dus durant plus de 30 jours, défaillance dans l'inexécution de toutes autres obligations prévues dans ces Conditions de l'émission, défaillance dans le remboursement de toutes autres dettes pour un montant dépassant les 20,000 000 \$ (sauf contestation de bonne foi de la dette par l'emprunteur), conclusion d'un accord de rééchelonnement de dettes avec ses créanciers ou imposition d'un moratorium.

Quant à la loi applicable à l'émission, il s'agit de la loi anglaise (Article 14 des Conditions de l'émission). De même, une clause attributive de juridictions confère expressément aux tribunaux anglais la compétence pour trancher les litiges pouvant naître par la suite. L'État libanais renonce dans cette même clause à ses immunités de juridiction et d'exécution.

Finalement, l'usage de l'emprunt euro-obligatoire est précisé à la fin du prospectus : renouvellement de l'infrastructure libanaise, notamment la construction de

routes et d'autoroutes (Sud-Liban, Nord-Liban, Békaa), des projets d'électricité, l'aménagement d'un marché central, la modernisation des transports publics et l'amélioration du trafic automobile.

Récemment, en septembre 1999, une émission d'eurobonds d'un montant total de 700 millions de dollars a été effectuée en deux tranches : l'une de 400 millions de dollars sur dix ans et l'autre de 300 millions d'euros sur sept ans.

L'émission a été souscrite à hauteur de 35% par des investisseurs étrangers. Etant donné les conditions difficiles du marché, ce pourcentage est jugé très satisfaisant, d'autant que le prix payé est inférieur à celui versé par d'autres pays émergents dont la notation de la dette est similaire.

2. - L'AGGRAVATION DU DÉFICIT NÉCESSITE UNE POLITIQUE BUDGÉTAIRE PLUS EFFICACE.

2.1. UN DÉFICIT BUDGÉTAIRE ACCUMULÉ DANS LES ANNÉES PRÉCÉDENTES.

Le déficit budgétaire peut être représenté comme la différence entre la somme des dépenses publiques et du service de la dette existante et le montant des recettes publiques.

2.1.1. - Evolution de la politique budgétaire (1992 - 1998).

La croissance économique au Liban a fait une chute libre ces dernières années. De 9% en 1994, elle a baissé à 7% en 1995, à 2% en 1996-1997 et moins de 1% en 1998-1999. Cela est dû aux besoins de l'État à des fonds pour financer son déficit budgétaire.

Une des causes de la stagnation économique présente au Liban est l'augmentation excessive des taux d'intérêt. Le net recul du taux de croissance au cours des trois dernières années a été provoqué par les investissements irrationnels dans le secteur de l'immobilier de luxe et par le peu de considération manifesté par les responsables à l'égard du coût particulièrement élevé de la reconstruction de l'infrastructure de base, ce qui a eu pour effet d'étouffer les secteurs productifs industriel et agricole.

2.1.1.1. - Les dépenses publiques.

Les dépenses publiques progressent de 3.017 milliards de livres libanaise en 1993 (23% du PIB) à 8.847,7 milliards de livres libanaise en 1997 (35% du PIB). En augmentant de 6,2% par rapport à 1996 et de 57,6% par rapport à 1995, ces dépenses sont évaluées à 7.816 milliards L.L. en 1998 (moins de 10% par rapport à 1997).

Le plus gros poste de dépenses est le service de la dette publique, passé de 784 milliards de livres en 1993 à 3.240 milliards de livres en 1998 (soit 42% des dépenses et 13% du PIB).

En effet, l'augmentation spectaculaire des dépenses publiques en 1996 (+48,4%) est due à l'augmentation des dépenses du service de la dette qui a passé de 2.077 milliards en 1995 à 4.208 milliards en 1996 et cela pour deux raisons :

- 1- L'échéance de paiement des taux d'intérêts sur des bons du Trésor à long terme.
- 2- Emission des bons du Trésor à court terme à des volumes supérieurs au besoin du Trésor.

Ce qui a ramené la proportion du service de la dette de 37% des dépenses publiques en 1995 à 50,5% en 1996 et à 38,4 % en 1997. Et pourtant, l'inflation restant modérée, le coût du service de la dette aurait dû être stabilisé par une baisse des taux d'intérêt. A l'inverse, les autorités ont maintenu ces derniers à un niveau très élevé, avec un écart d'au moins 10% entre les taux d'intérêt sur les dépôts en livres libanaises et sur ceux libellés en dollars.

C'est dire que les détenteurs de bons du trésor en livres ont pu vivre très confortablement du produit de leurs placements. De surcroît, comme ils ont pris conscience de l'énormité du déficit budgétaire, on a assisté à une remontée des taux d'intérêt sur la livre libanaise, dont le différentiel avec les taux sur le dollar atteint désormais 15% à 18% suivant les échéances. D'où des tensions sur le marché des changes, jusqu'ici contenues par la banque centrale.

Les traitements et les salaires occupent le deuxième poste des dépenses publiques. Ils sont passés de 1.285 milliards de livres en 1993 à 3.008 milliards en 1998. Ils représentent 38,5% du total des dépenses publiques. Cela est dû non seulement à l'augmentation des salaires des fonctionnaires, mais aussi à une multiplication inutile du nombre de fonctionnaires en créant plusieurs ministères nouveaux et de nombreux établissements publics.

Les dépenses d'investissements restent modestes. Elles sont passées de 1.250 milliards de livres, en 1994 (6% du PIB) à 547 milliards de livres en 1998 (2% du PIB).

2.1.1.2.- Les recettes publiques .

Ces dernières années ont témoigné d'une évolution des recettes publiques. De 1.855 milliards de livres en 1993 (13% du PIB) elles passent à 4.430 milliards de livres (18% du PIB) en 1998.

Les ressources douanières représentent les gros postes des recettes (47,7% en 1995 et 44,2% en 1997). Tandis que les impôts indirects ne représentent que 12,2% des recettes publiques en 1997.

En revanche les impôts directs et surtout l'impôt sur le revenu ont progressé (3% du PIB en 1997).

Ils sont passés de 10% des recettes en 1995 à 20% en 1997. Par ailleurs, la portion des recettes sur les dépenses est de 55% en 1998.

2.1.1.3. - Le déficit budgétaire.

Le déficit budgétaire s'est creusé passant de 12% en 1993 à 24% du PIB en 1997, pour redescendre à 13% en 1998. De 63% des recettes en 1993, le déficit budgétaire a grimpé à 105% en 1996 et à 120% en 1998. Il atteint 65% des dépenses, service de la dette inclus.

Comme le produit de l'impôt sur le revenu ne représente que 10% des recettes budgétaires et 5% des dépenses en 1996, le gouvernement a augmenté à plusieurs reprises les impôts indirects, aggravant un mécontentement social alimenté par les séquelles humaines de la guerre que la politique de reconstruction a totalement ignoré.

2.1.1.4. - La dette publique.

La dette publique a connu de forts taux de progression. Elle est passée de 4.031 milliards de livres libanaises en 1992 à près de 21.686 milliards de livres à la fin de 1998. Elle représente actuellement 120% du PIB. Quant à la dette externe, elle est passée de 327,5 millions de dollars à 4.127 millions de dollars au cours de la période considérée (22% de la dette publique). En revanche, la dette publique interne est passée, suivant les statistiques officielles, de 1,5 milliards de dollars en septembre 92 à 16 milliards en 1998.

2.1.1.5. - La mauvaise gestion des finances publiques.

La dette publique provient en principe, des déficits budgétaires accumulés tout au long des années précédentes, déficits dus en grande partie à la politique de reconstruction déclenchée par les gouvernements successifs de Hariri et aux nécessités de financement imposées par la période d'après-guerre. Les sources du gouvernement actuel, ainsi que l'action en justice entreprise auprès de beaucoup de responsables officiels, montrent qu'elle est due aussi à une mauvaise gestion des finances publiques.

Il est normal que l'évolution de la dette nette soit égale au déficit budgétaire. Or, en comparant le déficit budgétaire avec la dette nette, on obtient les résultats suivants :

En milliards de L.L.	1995	1996	1997	1998	1999	TOTAL
Dette publique nette	11413	16279	22006	25826	28502	
Changement annuel de la DPN	3428	4866	5727	3821	2676	20518
Déficit	-3319	-4209	-5909	-3465	-2505	-19407
Différence * jusqu'à septembre	109	657	-182	356	171	1111

Ainsi et d'après le tableau précédent, on constate que les déficits accumulés durant la période 1995-1999 ont atteint 19.407 milliards de livres libanaises, alors que la dette avait augmenté de 20.518 milliards de L.L.

Des dépenses de l'ordre de 1.111 milliards de L.L. ont donc été effectuées durant cette période, sans figurer dans le calcul du déficit budgétaire ni des dépenses non budgétaires rendus publics par le ministère des Finances.

Tous les chiffres des dépenses n'étaient donc pas rendus publics, ce qui a fait réduire l'importance du déficit budgétaire et ainsi le rapprocher avec les prévisions du budget. L'Etat aurait ainsi dépensé plus que ce à quoi il a fait croire.

En effet, le précédent gouvernement avait engagé en 1998 des dépenses hors budget de plus d'un milliard de dollars. L'État envisageait de procéder à une émission de bons du Trésor pour les couvrir.

Les crédits utilisés par le Conseil de Développement et de Reconstruction, le Conseil du Sud et la Caisse des déplacés, étaient engagés sans que des sommes correspondantes fussent inscrites dans les prévisions budgétaires de l'année écoulée. Rappelons que ces organismes bénéficient de l'autonomie financière, relèvent de la présidence du Conseil et ne sont pas soumis au contrôle des Finances.

A ce moment considérable, il faut ajouter les sommes dues aux entrepreneurs et au paiement des expropriations nécessaires à la poursuite des travaux. En y ajoutant les recettes dues aux municipalités, on atteint le chiffre de 1.500 milliards de livres, ce dernier n'étant pas définitif.

Il reste à acquitter les factures des hôpitaux privés et à trouver les sommes destinées à assurer la nouvelle échelle des traitements dans le secteur public.

2.1.2. - 1998 - 2000 : Déficit budgétaire et Politique d'austérité.

2.1.2.1. Le Budget 1999 : Politique d'austérité.

L'année 1999, s'est soldée par un déficit de 38% des dépenses, alors que la loi de finances prévoyait un déficit de 40,5%. Par comparaison, le déficit réalisé en 1998 était de 40% alors qu'il était prévu qu'il s'établisse à 37,2%.

Par ailleurs, l'année a permis de dégager un excédent primaire de 887 milliards de livres (servie de la dette exclue) qui correspond à 12,3% du montant total des dépenses, soit mieux que ce qui était inscrit dans la loi de finances (495 milliards). L'excédent primaire est également supérieur de 28% à celui réalisé en 1998.

Le ministère des finances attribue ces résultats à une augmentation des recettes de 12% par rapport à l'année précédente et à un ralentissement de la progression des dépenses, qui ont augmenté de 8% malgré les hausses de salaires consenties en 1999 et malgré l'augmentation du service de la dette.

L'ensemble des opérations du trésor se soldent par un déficit total de 3.457 milliards de livres, soit 42,4% contre 43,7% en 1998.

Au total, les recettes (du budget et du Trésor) se sont élevées à 4.886 milliards de livres contre 4.449 milliards en 1998, soit une augmentation de 10%.

Les recettes proprement budgétaires ont augmenté de 12% par rapport à 1998, à 4.462 milliards, ce qui représente 90% des recettes prévues dans la loi de finances. Ces chiffres ne prennent pas en considération les dons effectués pour contribuer à la reconstruction des installations détruites par les bombardements israéliens de juin dernier.

La hausse est due à une augmentation des recettes fiscales qui ont totalisée 3.321 milliards en 1999, soit 7% de mieux qu'en 1998. L'impôt sur le revenu a notamment enregistré une progression de 28% par rapport à 1998 pour s'établir à 113 milliards de livres. L'impôt sur les biens immobiliers a également augmenté de 44 milliards de livres, grâce à une hausse de 55% de l'impôt sur la propriété bâtie et de 67% des droits de succession. Les recettes douanières ont par ailleurs augmenté de 11% malgré la baisse des importations.

Quant aux recettes non budgétaires, elles ont totalisé 1.143 milliards de livres, soit 29% de plus qu'en 1998. Cette hausse provient essentiellement des transferts du ministère des Postes et télécommunications qui ont augmenté de 260 milliards, à 580 milliards de livres. Les taxes sur la circulation ont également augmenté de 58%, à 163 milliards de livres.

Du côté des dépenses, elles ont augmenté de 7% par rapport à 1998 pour s'établir à 8.854 milliards. Mais cette proportion ne donne pas une image fidèle de l'évolution, note le ministère, car 1998, ne prenait pas en compte des factures dues au secteur privé pour un montant total de 600 milliards de livres.

Le gouvernement dit avoir réussi à maîtriser les dépenses budgétaires. Puisqu'elle ont augmenté de 8,4% seulement par rapport à 1998. Hors service de la dette, elles ont progressé de 7,8%, tandis que le service de la charge financière de la dette a augmenté de 5,3% seulement, grâce à une diminution des taux d'intérêts.

A la fin de l'année 1999, la dette totale du Liban s'élevait à 33.806 milliards de livres, contre 27.966 milliards fin 1998, ce qui représente une hausse de 18,8% contre une hausse de 20,7% en 1998. La dette nette est quant à elle passée de 25.824 milliards en 1998 à 29.873 en 1999, ce qui représente également un ralentissement de son rythme de progression : il est passé de 16,7% à 15,5%. La dette est intérieure à hauteur de 75,4% et extérieure à hauteur de 24,6%. Elle a coûté 3.625 milliards de livres au total. Ce coût est lié à 88,7% à la dette interne et à 11,3% à la dette en devises, moins onéreuse.

Opérations budgétaires (en milliards de livres)	Budget réalisé en 1999	Loi de finances pour 1999	
Dépenses budgétaires	7.200	8.395	86%
Recettes budgétaires	4.463	4.990	89%
Excédent primaire	888	495	170%
Déficit budgétaire	2.763	3.405	81%
Opérations du Trésor			
Paiements			404
Encaissements			1.253
Solde			-849
Total Général			
Total encaissements			4.868
Total paiements			8.454
Déficit			3.585

Ce résultat positif provient, essentiellement, de la politique d'austérité adoptée par le gouvernement actuel, politique appliquée sérieusement par les différents ministères et administrations publiques qui ne semblent pas vouloir engager toutes les dépenses qui leurs sont allouées.

D'après les experts, cette politique d'austérité est l'une des raisons du marasme économique, mais ils considèrent que c'est le prix que doit payer le Liban pour sortir de sa crise budgétaire.

2.1.2.2. Le Budget 2000 : Une Dette toujours aussi coûteuse.

Le projet pour l'an 2000 s'inscrit dans la politique d'austérité décidée par le gouvernement afin d'assainir les finances publiques. L'objectif affiché par l'Exécutif est de réduire le déficit budgétaire à 36,24% des dépenses contre 40,3% en 1999. Ceci passe par une maîtrise des dépenses qui augmentent de 1% par rapport au budget 1999 à 8.525 milliards de livres et une augmentation des recettes estimées à 5.435 milliards, soit 8% de plus qu'en 1999. Le budget devrait dégager un excédent primaire (hors service de la dette) de 910 milliards de livres, soit 10% des dépenses contre 495 milliards en 1999 (5%).

Malgré la baisse des taux d'intérêt enregistrée en 1999, le service de la dette est toujours aussi coûteux pour l'État puisqu'il représente près de 47% des dépenses. Ces 4.000 milliards de livres absorbent près des trois quarts des recettes attendues l'an 2000. Les dépenses liées aux salaires et traitements constituent l'autre poste important du budget, en augmentation de 56 milliards de livres par rapport à 1999. Cette hausse s'explique par l'augmentation des indemnités de départ en retraite, aucune revalorisation des salaires n'ayant été inscrite au budget 2000. Ce gel est compensé par une augmentation de 65 milliards des dépenses à caractère social.

Le gouvernement a également décidé d'inscrire au budget des dépenses qui étaient effectuées par l'État au préalable sans apparaître dans ses comptes. Il s'agit notamment des subventions aux planteurs de tabac, qui bénéficient d'une enveloppe de 55 milliards de livres, ou des salaires et traitements du personnel des raffineries de pétrole, actuellement hors service.

Il ne reste pas grand-chose pour les dépenses d'investissements qui s'élèvent à 1.100 milliards de livres, soit 12% du budget. Une partie des investissements nécessaires seront donc financés par des crédits spécifiques, accordés hors budget. Ces investissements bénéficieront de financements appropriés, à long terme, afin d'éviter de les financer par du déficit, c'est-à-dire une dette sur le marché obligataire où les coûts sont de l'ordre de 14% avec une maturité d'à peine quelques mois.

A terme, l'ensemble des dépenses de l'État seront intégrées et consolidées dans le budget, mais en l'absence des outils comptables adaptés, cette procédure est la plus adéquate pour financer à moindre coût les projets du CDR ou de la Caisse des déplacés. Les 378 milliards de livres alloués au CDR proviendront donc d'emprunts à hauteur de 200 milliards et seront inscrits au budget pour 178 milliards.

Du côté des recettes l'an 2000 récoltera les fruits de l'augmentation de l'impôt sur le revenu qui, couplé à une meilleure collecte, devrait amener 228 milliards de plus au Trésor. Au total, le budget prévoit 683 milliards au titre de l'impôt sur le revenu.

La nouveauté fiscale du budget 2000 réside dans l'adoption d'une taxe professionnelle, ou patente, en remplacement de la taxe provisoire de 0,75% sur le chiffre d'affaires, qui n'a pas obtenu l'aval du Conseil des ministres. Le ministère des Finances attend 85 milliards de cette taxe qui doit encore être finalisée et risque de passer difficilement au Parlement.

Quelques timides incitations fiscales sont également au menu de l'an 2000 : Les sociétés foncières qui vont mettre leurs actifs en location seront désormais autorisées à pratiquer l'amortissement et à augmenter leurs frais déductibles de 10%. Les sociétés qui placeront 25% de leur capital en bourse ou celles qui ouvriront leur capital aux investisseurs étrangers bénéficieront d'une réduction de 50% de l'impôt sur les dividendes.

2.2 - LE PLAN QUINQUENNAL ET LA NÉCESSITÉ DE RAISONNER À LONG TERME.

Avec une dette publique de 21 milliards de dollars et un déficit budgétaire qui a atteint, en 1998, 43% des dépenses et 14,1% du PIB, les comptes publics libanais doivent être redressés de toute urgence, la solution proposée par le gouvernement dans un plan établi pour les cinq prochaines années, et dont la mise en œuvre a commencé en 1999, passe par trois axes :

- 1 - Une réforme en profondeur de la fiscalité.
- 2 - Une privatisation de certains établissements publics.
- 3 - Une meilleur gestion de la dette.

2.2.1 - Une réforme en profondeur de la fiscalité.

Augmenter les impôts tout en améliorant la justice fiscale : est-il possible de concilier les deux objectifs ? Le gouvernement en est convaincu et à inscrit des hausses d'impôts, notamment sur les revenus, dans le budget 1999, comme première étape d'une réforme fiscale globale qui s'articule autour de deux axes ; remplir les caisses de l'État, en proie à une crise financière aiguë, et aboutir à une plus grande équité.

Remplir les caisses de l'État passe par une hausse modérée des impôts, qui entre en vigueur dès l'année 1999, et ne devrait pas être suivie d'une nouvelle augmentation les années d'après, tandis que la modernisation de l'outil fiscal se traduira par une

révision complète de celui-ci, la constitution d'un code général des impôts, la création d'un système de contrôle et de collecte efficaces.

A l'horizon des cinq années, les recettes devraient donc représenter 24% du PIB, dont 19,3% de recettes fiscales, contre 13% aujourd'hui. L'objectif est de doter le Liban de quatre outils fiscaux sur lesquels il pourra jouer pour mettre en œuvre la politique économique qu'il souhaite. Ceci s'accompagnant parallèlement d'une simplification et d'une clarification des procédures afin d'améliorer les relations du contribuable et de l'administration fiscale. Les quatre outils seront la TVA, l'impôt général sur le revenu unifié, les droits de douanes et une série d'excisés.

La TVA est destinée à se substituer progressivement aux droits de douanes qui représentent aujourd'hui 50% des revenus de l'État. A terme, ces derniers devraient être une composante à part entière de la politique économique en protégeant certaines activités spécifiques.

Les excisés, tels la taxe sur l'essence ou le tabac, outre l'objectif de recette, répondront à des préoccupations plus larges, comme la santé publique par exemple.

2.2.1.1. L'introduction de la T.V.A.

La taxe sur la valeur ajoutée, ou TVA, est l'un des piliers du plan de redressement des finances publiques présenté par le gouvernement. Appelée à entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2001, elle se substituera progressivement aux taxes douanières qui représentent actuellement la moitié des recettes du Trésor et dont la réduction est inéluctable, dans la perspective de l'adhésion du Liban à l'Organisation mondiale du commerce et en application de l'accord d'association avec l'Union européenne. Autant dire que la réussite de la réforme est cruciale. Si elle fait quasiment l'unanimité dans les milieux économiques, les spécialistes s'interrogent toutefois sur les capacités de l'Administration à contrôler l'application de cette taxe, dont le paiement repose sur une base déclarative. Le gouvernement invoque de son côté la réussite de la réforme dans des pays à développement inférieur ou égal à celui du Liban et espère récolter dans un premier temps des recettes variant entre 3 à 5% du PIB, grâce à la nouvelle taxe.

2.2.1.1.1 - Qu'est-ce que la TVA ?

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est un impôt sur la consommation qui se calcule par un pourcentage appliqué au prix de vente. Ainsi, un produit qui vaut 1 000 L.L. hors taxe est vendu 1 100 L.L., si le taux de TVA est de dix pour cent. Dans le principe, il s'agit pour l'Etat de prélever une taxe à chaque étape de la transformation d'un produit dans le cycle économique. Autrement dit, chaque fois qu'un agent économique augmente la valeur d'un produit (du bois acheté brut à 1 000 L.L., par exemple est revendu après coupe à 2 000 L.L.), l'Etat taxe cette valeur ajoutée, qui correspond en gros à la marge brute de l'entreprise (chiffre d'affaires moins charges).

La particularité de la TVA est qu'elle est payée en dernier ressort par le consommateur final, tandis que chaque intermédiaire du circuit économique est à la fois percepteur et contributeur. Cette taxe est juste dans la mesure où tous les

consommateurs paient le même impôt, mais elle est injuste pour la même raison car riches et pauvres paient la même chose.

Cette inégalité est compensée en général par une variation des taux en fonctions des produits, ceux de luxe étant plus taxés que ceux de première nécessité. Son application est simple car la taxe est intégrée dans le prix de vente ; elle est donc relativement invisible.

2.2.1.1.2 - Comment s'applique-t-elle ?

Pour comprendre le mécanisme, suivons l'itinéraire imaginaire simplifié d'un produit, du bois par exemple, qui serait importé par une entreprise libanaise et revendu à une usine qui fabrique des tables, celle-ci les vendant directement à des consommateurs sans intermédiaire.

Étape 1: A la frontière, l'importateur achète son bois pour une valeur brute de 1 000 L.L.

Étape 2: L'importateur vend ce bois à l'usine de tables pour une valeur brute de 1 500 L.L., à laquelle s'ajoute une TVA de 10% par exemple, soit 150 L.L. L'usine s'acquitte donc d'une facture de 1 650 L.L.

Étape 3 : L'usine vend au consommateur final une table pour une valeur brute de 2 500 L.L., à laquelle s'ajoute une TVA de 250 L.L., soit un prix TTC (toutes taxes comprises) de 2 750 L.L.

Chaque opération fait l'objet d'une facture détaillée qui précise les montants Hors Taxes et les montants TTC, les sommes perçues au titre de la TVA étant imputées sur des comptes spécifiques.

L'importateur a perçu 150 L.L. de TVA à l'étape 2 qu'il doit donc lui reverser lors d'une déclaration mensuelle ou trimestrielle. L'usine a versé 150 L.L. de TVA à l'étape 2 et a perçu 250 L.L. à l'étape 3. Elle doit donc verser à l'État, lors de sa déclaration, $250-150 = 100$ L.L. L'État a ainsi reçu 150 L.L. lors de la déclaration de l'importateur et 100 L.L. lors de celle de l'usine, soit 250 L.L. au total, payés, en fin de compte par le client final, chaque intermédiaire se contentant de faire transiter les sommes dues dans ses comptes.

2.2.1.1.3 - Quelle est l'utilité de cette réforme ?

L'introduction de la TVA au Liban s'inscrit dans l'entreprise de réforme générale de la fiscalité libanaise entreprise par le gouvernement. Cette réforme a trois objectifs : moderniser le cadre fiscal du pays, équilibrer le poids de la fiscalité directe et celui de la fiscalité indirecte et parvenir à une plus grande justice fiscale. Elle repose sur trois piliers : l'introduction d'un impôt général unifié sur le revenu, appelé à se substituer à la taxation différenciée des revenus, la réduction ou l'élimination d'une série de timbres fiscaux et taxes résiduelles ; la simplification des relations entre l'administration fiscale et le contribuable et enfin la mise en place de la TVA, appelée à devenir la principale taxe sur la consommation à partir de début 2001. Le but est de parvenir, à échéance de cinq ans, à un cadre fiscal moderne, à la constitution d'un code général des impôts et d'un système de contrôle et de collecte efficace.

La pression fiscale représente aujourd'hui 13% du PIB au Liban, l'ensemble des revenus de l'État étant de 16% du PIB. Ce poids fiscal est faible par rapport à d'autres pays, et

l'objectif est de parvenir à une fiscalité plus importante, qui reste modérée, aux alentours de 23 - 25% du PIB.

2.2.1.1.4 - Pourquoi introduire la TVA maintenant ?

Dans le cadre des pourparlers pour la conclusion d'un accord de partenariat euro-méditerranéen et des négociations pour l'adhésion du Liban à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le Liban s'apprête à réduire ses droits de douane qui représentent la moitié des revenus de l'État. Des recettes fiscales de substitution doivent donc être trouvées rapidement. L'accord EuroMed prévoit en effet d'éliminer les droits de douane sur la plupart des biens européens et d'accorder au Liban un accès privilégié au marché européen. Plus de 50% des importations libanaises proviennent de l'Union européenne et, en 1998, les exportations du Liban vers l'UE ont représenté 200 millions de dollars tandis que les importations étaient de plus de trois milliards de dollars.

La mise en place de la TVA est un élément essentiel pour la réussite des pourparlers avec Bruxelles qui a, en conséquence, accordé 5,3 millions de dollars au Liban pour financer le projet. Beyrouth bénéficiera en outre d'une aide technique du Fonds monétaire international.

La nouvelle taxe devrait entrer en vigueur début 2001. De nombreux détails techniques restent encore à préciser et des études sont actuellement en cours pour compléter le programme. Dans un premier temps, les taxes douanières seront toutefois maintenues afin de protéger l'économie libanaise et elles seront abaissées progressivement.

2.2.1.1.5 - Les entreprises libanaises sont-elles prêtes à appliquer le système ?

Simple dans son principe, la TVA nécessite des écritures comptables et une gestion de trésorerie que, par définition, seules les entreprises qui tiennent des comptes peuvent effectuer. La loi actuelle ne soumet obligatoirement au régime du bénéfice réel que les grandes entreprises qui peuvent, en principe, supporter les frais d'une telle procédure (tenue d'une comptabilité régulière et respect de maintes règles fiscales). Deux autres régimes fournissent une évaluation plus ou moins approximative des résultats de l'entreprise.

Pour les sociétés soumises à l'impôt sur le bénéfice réel (sociétés de personnes et de capitaux à caractère commercial, les sociétés anonymes, les banques, les exportateurs et importateurs ; les commerçants de gros et de détail employant plus de quatre personnes) et donc déjà astreintes à une comptabilité rigoureuse, le passage à la TVA ne devrait techniquement poser aucun problème. Les programmes informatiques utilisés, ou même les livres de comptes manuels, comportent tous des cases pour la TVA, inemployées jusque-là. Il suffira de les activer.

La question devient plus délicate pour la deuxième catégorie d'entreprises ou d'activités économiques, soumises à l'impôt forfaitaire sur les bénéfices.

Cet impôt représente un pourcentage du chiffre d'affaires qui varie en fonction de l'activité. La comptabilité des entreprises soumises à ce régime est donc très simplifiée, puisqu'il suffit de calculer les recettes et les dépenses. Cette catégorie, dans laquelle entrent nombre de professions libérales (médecins, ingénieurs, marchands de biens), n'est pas équipée pour le passage à la TVA. Une formation appropriée sera nécessaire.

Un troisième régime, celui du bénéfice estimé, s'applique aux entreprises qui ne tiennent aucun compte et pour lesquelles il revient au fisc d'estimer leur activité pour les taxer en conséquence. Il va sans dire que la TVA constituerait pour ces échoppes et autres boutiques un casse-tête sans nom. Une bonne part des petites activités devrait donc échapper dans un premier temps à la nouvelle taxe.

2.2.1.1.6 - Qui y sera assujetti ?

La définition des entreprises assujetties à la TVA ne devrait pas dépendre de leur répartition pour l'acquittement de l'impôt sur les bénéfices. Dans un premier temps, par souci d'efficacité, l'assiette fiscale sera réduite. Le choix sera déterminé par la taille de la société et la nature de certaines professions libérales. Seront notamment exclus, un certain nombre de petits métiers pour lesquels le coût de la collecte serait supérieur aux recettes de la TVA.

Au total, en 2001, l'État espère récolter un montant équivalent à 3 à 5% du PIB, soit 1.500 milliards de livres. Les droits de douane représentent actuellement le triple.

2.2.1.1.7 - Quelle sera la fréquence des déclarations ?

Le temps passé à établir les factures et à déclarer la TVA représentera certainement un coût supplémentaire pour les entreprises. C'est pourquoi la fréquence des déclarations sera un point important de la réforme. Les déclarations mensuelles sont plus avantageuses pour l'État, mais il n'est pas exclu que le rythme soit plus lent dans une première étape, le temps que le système soit rodé.

2.2.1.1.8 - Quel taux sera appliqué ?

Le souci de simplicité plaide pour un taux unique. Celui d'équité plaide pour au moins deux taux. Comment imaginer en effet que l'alcool et le pain soient imposés dans la même proportion ? Le gouvernement pourrait résoudre le problème en adoptant un taux unique, probablement de 10%, en multipliant dans un premier temps les exonérations, notamment pour les biens de première nécessité. L'introduction de nouveaux taux pourra se faire par la suite. En France par exemple, le système de la TVA est d'une complexité extrême, car il est le fruit de dizaines d'années d'élaboration. Les entreprises y appliquent des taux différents, suivant les produits considérés. Il existe aussi des entreprises entièrement redevables de la TVA et des entreprises partiellement redevables, en fonction de leurs activités. Ainsi les banques paient-elles la TVA sur les commissions mais pas sur les intérêts.

2.2.1.1.9 - Comment contrôler l'application de la nouvelle taxe

?

Le remplacement des taxes douanières par la TVA répond à des motivations économiques, mais il présente un risque. La taxe douanière est un impôt transactionnel, c'est-à-dire que l'achat ne peut se faire sans acquittement d'un droit. Le système est donc coercitif, car il est lié au mouvement de la marchandise. Il suffit, pour le faire respecter, d'une présence policière à la frontière. La TVA est en revanche un système déclaratif. Celui qui achète une marchandise à la frontière par exemple ne paie rien dans l'immédiat, mais inscrit dans ses comptes le montant de la TVA dont il devra s'acquitter plus tard, au moment où il fera sa déclaration.

Or la paperasse et les déclarations fiscales ne sont pas, c'est le moins que l'on puisse dire, encore entrées dans les murs des Libanais. Les y amener sera donc un long processus. Il ne s'agit pas de difficulté technique mais de changement des mentalités. A cet égard, certains experts estiment qu'il aurait mieux valu achever le recensement des contribuables pour compléter la collecte de l'impôt sur le revenu, également payé sur base déclarative, avant d'introduire une nouvelle taxe. Le cumul des taxes accroîtrait la tentation de l'évasion fiscale à un moment où l'État souhaite au contraire élargir l'assiette fiscale. A ces réserves, le gouvernement rétorque que les deux efforts - améliorer la collecte de l'impôt sur le revenu et introduire la TVA - vont de pair et que le Liban a autant les moyens de se doter de la TVA que nombre d'autres pays en voie de développement qui ont réussi la réforme avant lui. De plus, contrairement à l'impôt sur le revenu, la TVA a un système d'autorégulation : une sorte de cercle vertueux. En effet, le propre de la TVA est de se répercuter d'agent économique en agent économique jusqu'au consommateur final. A moins qu'il y ait collusion entre le fournisseur et le client, la facturation nécessite l'apparition de la TVA, chacun devant imputer dans ses comptes la part qui lui revient.

En théorie, l'efficacité du système est redoutable, mais en pratique, l'exemple de l'Italie montre que le développement d'un immense secteur parallèle est possible. Un système astucieux de contrôle doit être mis en place en se concentrant surtout en début et en bout de chaîne.

Le Liban étant un grand importateur, le cycle commence souvent à la frontière. Le recoupement avec les statistiques douanières devrait donc permettre aux contrôleurs de la TVA de suivre les marchandises. A l'autre extrémité, les contrôles devraient être institués au niveau du consommateur final. L'Italie a par exemple imposé au client de conserver son ticket de caisse après ses achats afin de vérifier qu'il s'est acquitté de la taxe. En cas contraire, il était contraint de la verser sur-le-champ. Les clients étaient ainsi incités à réclamer des factures, ce qui obligeait les commerçants à les établir. Le contrôle des caisses enregistreuses est un autre moyen de concentrer les efforts sur l'extrémité du circuit économique.

2.2.1.2 - L'impôt unifié sur le revenu et les autres mesures :

Quant à l'impôt unifié sur le revenu, une taxe sur la création de richesses, il sera utilisé comme outil de redistribution. L'unification de tous les revenus en une même assiette, de quelque nature qu'ils soient, devrait accroître le rendement de la fiscalité d'une part et rendre les déclarations plus simples pour le contribuable d'autre part. Cette réforme qui procède de l'idée de l'universalité de l'impôt cherchera aussi à éviter un effet d'éviction entre les différents types de revenus. La réforme en est encore à sa place préparatoire. La mise en œuvre commencera après la remise des rapports d'études que l'Union européenne et le fonds monétaire international sont en train de réaliser. En attendant, il faut améliorer la collecte des informations concernant les contribuables et revoir la grille d'imposition en essayant d'assurer une répartition plus juste entre revenus élevés et revenus faibles.

D'autres mesures restent à faire :

- 1) Déterminer le montant exact des arriérés du secteur public et les liquider pour éliminer les distorsion financières et la situation d'iniquité entre les entités publiques, ou entre l'État et les entités publiques.
- 2) Mettre en place un cadre fiscal équitable et acceptable. A cet égard, le ministère des Finances a l'intention :
 - De régler de façon acceptable et équitable les vieux dossiers de contribuables qui n'ont pas été contrôlés ;
 - D'inciter les contribuables inconnus de l'administration des impôts à s'inscrire auprès du bureau concerné ;
 - D'examiner et de simplifier toutes les procédures fiscales et d'éliminer les sources de corruption.
- 3) Établir un système efficace, équitable et transparent pour la gestion du domaine public au Liban.
- 4) Améliorer les procédures de passation des marchés publics afin d'assurer une concurrence équitable.
- 5) Améliorer les méthodes de contrôle des dépenses, et révision de la loi sur la comptabilité publique
 - En passant d'un contrôle a priori à un contrôle a posteriori afin de responsabiliser vraiment les agents au lieu de diluer les responsabilités ;
 - En définissant des critères efficaces de contrôle des coûts ;
 - En mettant en place un filet de protection sociale approprié pour s'attaquer à la montée des problèmes sociaux et aider les pauvres à faire face à l'ajustement structurel économique et financier.

2.2.2. - Le Projet de privatisations.

Le gouvernement s'apprête à approuver un projet visant à créer une société pour les équipements nationaux. Cette société serait détentrice de toutes les actions des institutions étatiques en charge des services publics à caractère commercial. Ces institutions seraient transformées en sociétés régies par la loi de concurrence, et gérées suivant des critères de transparence et de productivité, semblables à ceux du secteur privé. Le projet en question prévoit que le rôle des ministères se limitera au contrôle de la qualité des services et à la détermination des prix. Ce projet s'inscrirait dans le cadre d'un plan de restructuration du secteur public. La transformation des institutions étatiques en sociétés commerciales est l'une des conditions nécessaires à toute entreprise de privatisation qui serait décidée par le gouvernement. La privatisation ne serait pas une option impérative pour toutes les institutions étatiques en charge des services publics. Au cas où une institution étatique serait transformée en société commerciale, le gouvernement pourrait émettre dans une première étape, à un taux d'intérêt peu élevé, des obligations, convertibles par la suite en actions.

2.2.2.1 - La formation du Comité des Privatisations : Une garantie d'efficience et d'efficacité

De l'avis de tous les spécialistes, il est essentiel de réaliser les privatisations dans un délai très court de l'ordre de trois à quatre mois.

Cela évite toute tentative de corruption, mais nécessite une organisation digne d'une horloge suisse. Pour ce faire, un comité des privatisations doit être formé. Celui-ci doit réunir tous les représentants des parties intéressées et être parfaitement indépendant. Les outils de ce comité seront une législation claire et précise et des mesures interdisant les tentatives de monopoliser l'actionnariat. Le cadre de son action devrait être défini selon des objectifs clairs à court terme et à long terme, un consensus politique sur les réformes nécessaires, la définition du rôle du secteur privé dans les nouvelles institutions et la mesure des valeurs ajoutées réelles dans chacune des entreprises concernées.

Les secteurs privatisables en priorité sont les télécommunications, l'eau, l'énergie, les transports. Autant de domaines où une rigueur au plan légal et politique s'impose pour assurer la réussite de ces opérations. Cette réussite est caractérisée par les recettes à court terme que l'État peut tirer de la vente de ses actifs, mais aussi à long terme. En effet, les secteurs publics privatisés deviennent des entreprises profitables qui doivent générer des rentrées fiscales importantes. Par ailleurs, le plan social ne doit pas être négligé ; les travailleurs doivent aussi être concernés et participer aux privatisations. Par ailleurs, un plan sur six ans doit être établi afin de déterminer l'efficience de la privatisation dans chaque domaine.

Avant tout, s'agissant de biens publics qui sont cédés, le gouvernement doit s'assurer de la pleine acceptation du Parlement. Cela suppose une cohésion politique très nette sur le choix des secteurs privatisables, à l'exception des secteurs touchant à la sécurité nationale (armée, police). Des domaines plus discutables comme les postes, l'électricité, l'eau, les transports, les ports etc, sont autant de zones de gris à éclaircir. Le mode de privatisation change, en effet, en fonction de la volonté politique de la nation.

Ainsi, un État peut confier un service public en Build, Operate and Transfer ; c'est-à-dire que l'entreprise privée prend en location le service en question, en assure la construction, gère durant un temps donné la compagnie et doit transférer ensuite le fonds de commerce à nouveau à l'État. Plus radicalement, certaines privatisations peuvent être opérées par l'achat de 60% des actions par un groupe privé, les 40% du capital de l'entreprise restant à l'État. Au Liban, cette solution offrirait de nombreux avantages au regard des règles de la concurrence d'une part et du rôle mineur que doit jouer l'État dans la gestion de ces entreprises (même celles touchant directement au service public). Ainsi, l'État libanais pourrait économiser une bonne partie de son budget, combler par certaines cessions le déficit existant et rembourser une partie de l'endettement ; puisque les salaires des fonctionnaires représentent quelque 35% du budget, soit 75% du déficit.

2.2.2.2 - Faut-il "vendre" les services publics ou confier leur gestion au secteur Privé ?

Beaucoup de confusion entoure la notion même de privatisation. S'agit-il de privatiser l'institution publique dans sa totalité, en vendant ses actifs, ou simplement d'en «privatiser la gestion», ce qui signifie que l'État continuerait de posséder ces entités après en avoir confié la gestion à des entreprises privées ? Le débat sur ce plan est ouvert.

Dès le début, l'équipe actuelle a cherché, par le biais de la privatisation, à amortir la dette publique au moyen d'une cession totale d'actifs de certains services publics au secteur privé.

Cependant, la question principale qui doit être soulevée est de savoir si les recettes espérées sont véritablement en mesure de réduire le montant de la dette publique ? Pour certains économistes, la vente ne pourra servir qu'à couvrir une partie du service de la dette, ce qui est largement insuffisant par rapport aux pertes (ou au manque à gagner) subies par l'État en cas de privatisation totale, en raison du fait que le Trésor ne pourrait plus bénéficier des rentrées régulières de ces services.

Le déficit public n'est pas principalement dû à la seule défaillance des entreprises étatiques. Ce déficit est fondamentalement une conséquence des carences des politiques administrative, monétaire et fiscale, d'où l'importance de la mise en place d'un plan quinquennal réaliste et (en partie) réalisable ainsi que d'un programme de réajustement structurel qui s'attaquerait à toutes les dimensions du problème. Une réalité qui semble désormais acquise par la majorité des économistes et experts financiers.

2.2.2.2.1. - Le pouvoir de décision.

Pour ces économistes, la solution serait plutôt de confier uniquement la gestion ou l'exploitation des services à des sociétés privées. En effet, si la privatisation a pour objectif, entre autres, d'améliorer la performance économique, pourquoi abandonner des services qui, une fois bien gérés selon des méthodes modernes et efficaces, pourraient assurer des rentrées substantielles et régulières à l'État ? ce type de privatisation permettrait à l'État de garder un contrôle sur les systèmes de tarification différenciés dont le but est d'encourager la production nationale et d'aider les catégories sociales les moins favorisées. Ainsi, l'État garderait le pouvoir de décision en ce qui concerne les tarifs à appliquer au niveau de l'électricité ou du téléphone, à titre d'exemple, en décidant des tarifs spéciaux pour favoriser une catégorie de la population (habitants du Sud) ou encore pour stimuler certains secteurs de la production nationale. Les sociétés privées ne peuvent pas être sensibles à ce genre de considérations d'ordre national.

Il convient également, dans ce cadre, de s'interroger sur l'éventuel contrôle que l'État exercerait sur les entreprises, au cas où elles seraient entièrement privatisées. Ce contrôle serait-il suffisamment efficace pour garantir l'intérêt des contribuables et des entrepreneurs ?

Au Liban, le risque de voir les forces du marché (représentées par les grandes entités économiques) dévorer la puissance de l'État est très grand. De fait, la concentration très élevée de l'épargne dans une économie limitée (telle que l'économie libanaise) favorisera les grandes concentrations économiques et, avec elles, les grandes oligarchies financières et les grands pouvoirs privés.

2.2.2.2.2 - Réformer par la gestion.

Quant aux objectifs secondaires attendus par l'État, à savoir celui de se débarrasser du fardeau causé par une administration improductive et un surplus d'effectifs coûteux, il n'est pas besoin de privatiser l'ensemble des services pour atteindre ce but. Car, il suffit d'appliquer les principes de base de gestion moderne - telles que «la gestion de la qualité totale» (GQT), «la direction par objectif» (DPO), «la formation du personnel, la responsabilisation au travail, l'esprit d'équipe, l'incitation à la productivité» (bref tous les principes qu'une gestion privée saura immédiatement mettre en place) - pour «réformer le système», avancent ces économistes.

C'est en faveur de « la privatisation de l'exploitation pour une période de sept ans et dans le cas des seules entreprises perdantes » qu'ils plaident, convaincus que, par ce moyen, l'État pourrait améliorer les performances et les résultats de ces institutions tout en gardant tous les avantages de leur statut public, La rémunération des sociétés de gestion sera fonction du bénéfice réalisé. L'État continuera à payer les frais d'exploitation et les investissements. C'est la meilleure façon d'introduire dans le public les techniques modernes de gestion du privé.

2.2.2.2.3. - Définir le concept.

Quant au débat qui est apparu récemment entre l'Exécutif et le Législatif sur cette question, il semble moins porter sur le fond de la question des privatisations que sur la forme. En d'autres termes, les discussions portent aujourd'hui beaucoup plus sur les entreprises à privatiser que sur la forme choisie de cette privatisation, d'où la solution du «cas par cas» avancée par le président de la Chambre. Cependant, il est peut-être plus urgent de définir le concept même de privatisation avant de débattre du cadre juridique à adopter. Il existe effectivement une confusion autour de cette question, du moins pour certains. Cette confusion serait en partie due au fait que l'équipe gouvernementale n'a pas encore décidé quelle forme de privatisation adopter et pour quelle entité publique, «cela pouvant aller d'une simple privatisation de gestion jusqu'à la privatisation totale. Il n'existe pas encore de position unifiée à ce sujet», malgré une légère préférence pour la privatisation de la gestion uniquement. Le débat est, en tout état de cause, ouvert. Les décisions tardent cependant à venir tant il est vrai que cette question de privatisation, à l'instar de l'ensemble de la politique économique du gouvernement actuel, est délicate puisqu'elle devra marquer un revirement fondamental par rapport au passé. De plus, en l'absence de données chiffrées sérieuses, comme par exemple l'évaluation du «prix» de certaines de ces entreprises publiques, il semble difficile pour la nouvelle équipe au pouvoir de trancher aussi rapidement.

Certaines sociétés n'ont même pas de bilan, ce qui risque de retarder encore plus la prise de décisions. Toutefois, le gouvernement ne pourra plus bénéficier pendant très longtemps de «circonstances atténuantes», tant la situation est devenue critique. S'il est vrai que l'erreur dans les choix économiques n'est plus tolérée aujourd'hui, il est aussi vrai que trop de lenteur dans les libérations risque également de porter préjudice à la crédibilité du gouvernement.

2.2.2.2.4. - Privatisations et politique financière.

Si le gouvernement ne modifie pas les grandes lignes de sa politique financière, les privatisations ne permettront pas d'amortir le gros de la dette publique. Les recettes attendues provenant des privatisations, dont on ignore jusqu'à présent le montant, ne seraient-elles pas englouties par le service de la dette publique qui dévore la moitié des dépenses et qui découle d'une politique de fixité du taux de change, provoquant une appréciation monétaire virtuelle et une dépréciation monétaire réelle ? Durant la période 93-98, le taux d'appréciation de la livre fut de 17% et le taux d'inflation cumulée de 50%. Si les taux d'intérêt sur la livre restent élevés ; si l'endettement public continue d'excéder les besoins ; si les interventions de la Banque centrale sur le marché des changes demeurent systématiques et régulières, indépendamment des données économiques ; si on continue d'employer les dettes extérieures pour réduire les déficits publics et alimenter les avoirs extérieurs de la Banque centrale, les revenus des

privatisations n'auront alors, dans la pratique, aucune chance d'amortir le principal de la dette publique .

2.2.3. - La gestion de la dette publique.

La dette publique représente 120% du PIB et le service de la dette 42% des dépenses. En plus, la moyenne des échéances des bons du trésor est de 14 mois et les deux tiers de la dette publique sont financées par les banques commerciales. Toutes ces raisons conduisent à l'aggravation du déficit budgétaire et à l'augmentation du coût de la dette publique.

Ce qui incite le gouvernement à améliorer sa gestion de la dette publique. Le plan quinquennal a prévu le transfert de cette gestion de la Banque du Liban au ministère des Finances. L'objectif est de réduire la dette publique à 95% du PIB contre 120% actuellement.

2.2.3.1 - Etaler la dette dans le temps et réduire son coût.

Le gouvernement fixe deux objectifs. Le premier est de réduire le coût de la dette par une action sur les taux d'intérêt, car les deux tiers de la dette sont libellés en livres libanaises.

Le second est de mieux étaler la dette dans le temps puisque sa durée de vie moyenne est d'environ 400 jours. Or l'État a effectué des émissions en dollars à sept ou dix ans auxquelles les banques libanaises ont aussi souscrit. Il n'y a donc pas de raison que le bilan des banques libanaises comporte des titres à dix ans en dollars, mais pas de bons du trésor en livres libanaises à dix ans.

Selon le plan quinquennal, il faudrait, en concertation avec la Banque centrale et les banques, établir un coefficient de transformation des ressources courtes en ressources à moyen et long termes qui pourraient être investies en bons du Trésor libanais.

Ensuite, il envisage de diversifier le portefeuille des monnaies dans lesquelles l'État s'endette. Après ceux en euro, la Banque centrale pourra lancer des emprunts en Yens japonais, une monnaie sur laquelle les taux d'intérêt sont très bas.

Il faudrait également améliorer la gestion des liquidités du Trésor et mieux structurer les échéances et le système des enchères publiques, notamment sur la dette intérieure. Le but est d'instaurer un vrai marché secondaire pour les bons du Trésor. En effet, l'émission d'eurobonds effectuée en septembre 1999 pour 400 millions de dollars et 300 millions d'euros avait pour objectif de refinancer à un coût plus avantageux la dette libanaise.

Cette restructuration contribue à diminuer les besoins du Trésor en liquidités et conduit la Banque centrale à ajuster sa politique d'émissions obligataires. Le compte 36

du Trésor à la banque centrale est actuellement créditeur. Pour éviter qu'il ne se gonfle davantage ; il faudrait maîtriser le volume des émissions de bons du Trésor.

Les bons du Trésor sont désormais vendus aux enchères à l'avance et répartis par un système de prorata. Au lieu de satisfaire toutes les demandes à un taux déterminé à l'avance, la Banque centrale, acceptera un certain pourcentage des offres par taux proposé. Outre le contrôle du volume, ce système permettra d'adoucir la chute de taux.

2.2.3.2. - Convertir une partie de la dette interne en dette externe : est-ce la bonne solution ?

La décision de convertir une partie de la dette interne en dette externe constitue un des points les plus dangereux de la politique de redressement financier du gouvernement selon le plan quinquennal. «La première année, la dette externe doit passer de 4 milliards de dollars (soit 22% du total de la dette) à 8 milliards (35% de la dette). A la cinquième et dernière année, la dette externe sera passée à 10 milliards de dollars (42% de la dette)». L'argument selon lequel les intérêts sur les devises étrangères sont inférieurs aux intérêts sur la livre est peut-être vrai. Mais une bonne gestion de la dette publique passe par le fait d'investir les fonds empruntés dans les projets de réhabilitation de l'infrastructure et dans les secteurs productifs et non pas dans les dépenses courantes. En plus, il existe toujours un risque de dépréciation du taux de change de la livre libanaise face aux devises étrangères. Ce qui sera désavantageux pour le Liban.

Une bonne gestion de la dette oblige une politique d'emprunt à long terme dépassant les sept années, et non pas à court terme comme le projette de le faire le gouvernement.

Pour ramener la dette publique à 96% du PIB dans cinq ans comme le souhaite le gouvernement il faut donc réaliser une bonne croissance économique. Une augmentation des investissements est susceptible de le faire. Mais les facteurs, politiques, sociaux et économiques, nécessaires pour encourager les investissements, ne sont malheureusement pas encore réunis.

CONCLUSION

Le déficit budgétaire est à l'origine de toute dette publique.

Au Liban, pendant les années de la guerre, surtout durant la période 1985-1989, des dépenses hors budgets et d'autres imprévues ont accéléré la détérioration du déficit, et par suite à augmenter la dette publique qui se limitait par sa majorité à l'intérieur. C'était une dette à court terme. Elle servait à aménager les recettes aux dépenses. La dépréciation de la monnaie nationale l'amortissait. Ce qui permettait à l'État de limiter l'ampleur du déficit en termes réels.

A partir de 1992, un plan de reconstruction a été relancé prévoyant un montant d'investissement public assez important pour inciter progressivement la force productive de l'économie. Ainsi la justification du coût relativement élevé, considéré à un Budget déficitaire, s'est basé sur la doctrine du «déficit systématique» qui conçoit le déficit budgétaire comme un moyen d'assurer une expansion de l'économie.

Quelques années après avoir lancé le plan de reconstruction l'endettement public atteint un volume considérable sans que les objectifs visés soient atteints. Le mécanisme du «déficit systématique», n'a pas encore démarré.

En attendant une politique monétaire coûteuse s'exerce. Ce qui s'ajoute à l'endettement public croissant.

Les débats qui se sont accentués autour du projet du Budget Public de 1997 ; tentaient à trouver à ce dernier une place décisive dans la problématique : Impasse budgétaire - Endettement public.

Le gouvernement prétendant réduire l'inflation en dépit de l'augmentation du service de la dette, n'a pas pu répondre à la question relative aux limites de l'efficience de sa politique monétaire. Ni à la nuance, concernant son rôle dans la double soutenance de la monnaie et du gouvernement.

La persistance de la situation actuelle a poussé le nouveau gouvernement à chercher sérieusement les débouchés convenables .

Il a opté pour une solution qui privilégiera l'efficience, l'efficacité, la rationalité et l'objectivité. Elle se limitera à deux objectifs : minimiser les dépenses en maximisant les recettes et nécessitera :

1 - L'adoption d'une nouvelle politique permettant l'évolution vers l'équilibre budgétaire. Cet équilibre sera plus ou moins disponible en procédant à une reconsidération qui comprend :

- Les priorités aux niveaux des projets de reconstruction.

- Le taux de réescompte des Bons du Trésor en les diminuant graduellement laissant au mécanisme du marché de définir le vrai niveau économique des taux de change. Toute l'économie se réglera ainsi.

2 - La reconsidération de la politique fiscale, déjà tracée à la taille d'une paix probable, dans l'objectif d'inciter les investissements. Surtout que les amendements n'ont pas atteint les objectifs fixés à l'époque.

- L'identification des réelles sources de richesse qui sont actuellement faiblement imposées : la plus-value foncière et bénéfices des sociétés des capitaux ;

- L'adaptation de nouvelles méthodes de collecte qui nécessiteront moins de formalités et moins de temps.

Il est toutefois évident que l'efficacité du nouveau système dépendrait du mécanisme d'identification de l'assiette fiscale, de l'imposition et du contrôle qui doivent être sévère et exhaustifs pour mettre fin à la fraude.

2- La considération de la privatisation de certains services publics pour faire participer le secteur privé, à condition qu'elle soit atténuée et bien étudiée. On pourrait toutefois la limiter au niveau de la gestion sans toucher à la propriété.

3- L'unification du Budget public afin d'y intégrer l'ensemble des dépenses de l'État. Ce qui permettra une évaluation et un contrôle plus efficaces.

4- L'unification de la gestion de la dette publique partagée actuellement entre le Ministère des Finances, la B.D.L. et le C.D.R. (conseil de développement et de reconstruction).

5- L'accélération d'une réforme administrative sérieuse en renonçant à l'intention de contracter le secteur public. Cette réforme mènera nécessairement à réactiver :

- les corps de contrôle ;
- L'administration et le système fiscaux ;
- Les municipalités qui doivent animer un rôle intéressant dans un développement équilibré ;
- La fonction publique en général.

D'une manière ou d'autre ces facteurs sont en liaison directe avec l'équation :
«minimiser les dépenses en maximisant les recettes».

ANNEXES

Liste des annexes

1. l'Endettement public intérieur.
2. l'Endettement public extérieur.
3. l'Evolution de la dette, des dépenses et des recettes publiques.
4. Le total de la dette publique nette.
5. Les chiffres des impôts de l'année 1999.

ANNEXE 1 : L'endettement public intérieur

L'Évolution de l'endettement public intérieur Global ()*

1982-1992.

(en milliard de L.L.)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
B.D.L.	14,03	21,16	30,76	53,22	79,75	131,2	111,6	221,6	636,18	370,12	442,57
Bq.	0,074	0,579	0,631	1,148	1,965	51,88	326,3	611,0	767,10	1.543,2	3.717,1
Autres	-					10,43	83,50	150,1	187,02	725,97	910,09
Total	14,10	21,74	31,39	54,36	81,71	193,5	521,5	982,7	1.590,3	2.639,3	5.069,8
Acc /		7,637	9,655	22,97	27,35	111,8	327,9	461,2	607,53	1.048,9	2.430,5
%		54%	44%	73%	50%	137%	170%	88%	62%	66%	92%

1993-1996

(en milliards de L.L.).

	1993	1994	1995	Nov.1996
Valeur nominale de la dette	6.719,9	10.758,1	13.969,5	15.697,6
% de l'accroissement		60%	30%	12%
Valeur effective de la dette	5.822,5	9.320,7	11.997,3	12.732,5

- Évolution des charges annuelles de l'endettement dans les budgets publics de 1990-1997.

(en milliards de L.L.).

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Intérêt / Bons du Trésor	140	237	275	730	750	1.300	2.250	2.500
Service de la dette	3	3	2	110	170	310	350	200
Total	143	240	277	840	920	1.610	2.600	2.700
Dépenses budgétaires	597	1.036	1.654	3.400	4.106	5.630	6.458	6.700
Pourcentage	24%	23%	17%	25%	22%	29%	40%	40%

Source : Budgets Prévisionnels de l'État.

* Les chiffres figurant au tableau représentent les sommes suivantes : Exemple 1987

- B.D.L. :	Avances données à la Trésorerie	63.386
	Avances données aux services publics	1.561
	Bons du Trésor	66.307
		T ₁ = 131.254
- Banques commerciales : Bons du Trésor		50.468
	Autres	1.4219
		T ₂ = 51.887
- Autres Bons du Trésor :		T ₁ = 10.430
		GT = T ₁ + T ₂ + T ₁ = 193.571

Annexe 2 : L'endettement public extérieur

Répartition de l'endettement extérieur (moyen et long terme) annexe - 1987-1991

(en millions de dollars)

	1987	1988	1989	1990	1991
Total de l'endettement extérieur ¹	553	449,5	517,3	543,9	576,9
Dette propre au gouvernement	404,9	359,4	386,6	403,6	447,8

2- 1992-1996

(en millions de dollars)

Rapports annuels 1990-1995	1992	1993	1994	1995	1996
<u>1 - D'après les chiffres de la B.D.L.</u>					
Valeur de la dette	247,7	326,8	771,8	1.312,6	
Accroissement de la dette		79,1	445	540,8	
Pourcentage		32%	136%	70%	
<u>2 - D'après les chiffres du C.D.R.</u>					
Valeur de la dette	470	575	1112	1761	2216
Accroissement annuel		105	537	649	1114
Pourcentage		22,3%	93,3%	58,3%	62,7%

Rapport avec le P.N.B.

	1991	1992	1993	1994	1995
Endettement extérieur P.N.B. ²	8%		4%	8%	11%

Suivant les critères internationales un taux de 24% est acceptable, en 1992 ce taux a dépassé les 120% pour quelques pays de la région (Égypte, Jordanie, Syrie ...).

¹ Suivant les estimations de la Banque Mondiale et suivant ses standards ça comprend la dette du gouvernement et celle garantie par l'État

² B.D.L. Rapport annuel 1990-1992. Pp. 67. 76.

Projections (16.1.97 - 31.12.20.14) ¹

(en millions de dollars)

1997	580.886	2002	196,854	2007	151,188	2012	67.459
1998	205.134	2003	191,824	2008	143,399	2013	44.775
1999	248.458	2004	187,692	2009	139,861	2014	40.690
2000	658.684	2005	179,492	2010	107,626	<u>TOTAL</u>	<u>3.824</u>
2001	213.619	2006	381,520	2011	103,664	<u>AFTER</u>	<u>126.627</u>

L'Évolution de la structure de l'endettement public global (intérieure et extérieure) et remboursement.

(en milliards de L.L. Suivant les chiffres élaborés par la B.D.L. ²)

	1993	1994	1995
Dette intérieure en L.L.	4. 433,5	6.681,8	9.295,9
Dette extérieure en L.L.	560,5	1.278,1	2.094,9
Dette Globale effective nette en L.L.	4.993,9	7.959,9	11.390,8
Int / Globale %	88,77%	83,94%	81,6%
Ext / Globale %	11,23%	6,05%	18,4%

¹ L'accomplissement des projets en cours d'exécution augmentera progressivement les montants à rembourser pendant la période 1997-2004.

² Source : B.D.L. . Rapport annuel 1995. p. 78. Tableau n°402

ANNEXE 3 : L'évolution de la dette, des dépenses et des recettes publiques

La dette publique en milliards de livres libanaise.

La nature de la dette	1994	1995	1996	1997
- Bons du trésor en livres libanaises	8.310,7	10.638,2	16.844,6	18.316,2
- Bons du Trésor en devises étrangères	655,4	1.134,9	1.134,9	1.929,2
- Emprunts à l'étranger	509,6	803,8	1.504,5	1.929,2
- Total de la dette publique	9.474,7	12.576,9	19.484,0	21.589,9

Les Dépenses du domaine public administratif selon leur source

Source de la dépense	1995	1996	1997	1998
- Budget de l'Etat	5.353,9	8.014,2	7.986,0	7.269,1
- dépenses des ministères financées par des bons du Trésor	378	0,4	-	
- moins les transferts aux établissements publics	- 735,6	- 651,3	- 4.015,0	
- Moins le remboursement des dettes extérieures	- 845	- 304	- 551	
- Comptes des autres établissements publics	1.042,2	997,9	1.930,8	1.132,4
- Total	5.613,8	8.330,8	8.846,7	
- Taux de la croissance		48,4%	6,2%	

Les Recettes publiques selon leur nature (en pourcentage).

Nature des recettes	1995	1996	1997
- Impôt sur le revenu	7,3	7,8	9,2
- Autres Impôts directs	2,8	3,4	10,3
- Ressources douanières	47,7	46,8	44,2
- Impôts indirects	21,6	21,8	12,2
- Autres recettes	20,6	20,1	23,1
- Total	100,0	100,0	100,0
- Total des recettes	2629,6	3165,4	3551,2
- Taux de la croissance		20,4%	12,2%

Annexe 4 : : TOTAL DE LA DETTE PUBLIQUE NETTE

date	En milliard de L.L.
1993.12	4.974,1
1994.01	5.052,0
1994.02	5.238,2
1994.03	5.429,5
1994.04	5.564,3
1994.05	5.755,0
1994.06	5.949,1
1994.07	6.128,4
1994.08	6.471,0
1994.09	6.912,8
1994.10	7.300,1
1994.11	7.582,1
1994.12	7.982,8
Source : Ministère des finances	

date	En milliard de L.L.
1995.01	8.192,7
1995.02	8.505,2
1995.03	8.721,8
1995.04	9.048,2
1995.05	9.246,6
1995.06	9.608,7
1995.07	9.940,4
1995.08	10.095,7
1995.09	10.468,7
1995.10	10.787,7
1995.11	11.031,2
1995.12	11.430,7
Source : Ministère des finances	

date	En milliard de L.L.
1996.01	11.690,4
1996.02	12.150,5
1996.03	12.395,6
1996.04	12.870,5
1996.05	13.342,1
1996.06	13.716,5
1996.07	14.142,7
1996.08	14.467,4
1996.09	15.030,7
1996.10	15.313,5
1996.11	15.602,6
1996.12	16.318,7
Source : Ministère des finances	

date	En milliard de L.L.
1997.01	16.588,2
1997.02	17.039,2
1997.03	17.608,5
1997.04	18.090,8
1997.05	18.391,7
1997.06	18.834,8
1997.07	19.203,0
1997.08	19.610,8
1997.09	20.009,4
1997.10	20.485,0
1997.11	20.807,3
1997.12	22.097,6
Source : Ministère des finances	

date	En milliard de L.L.
1998.01	22.361,7
1998.02	22.671,5
1998.03	22.950,5
1998.04	23.296,6
1998.05	23.496,2
1998.06	23.683,8
1998.07	24.035,9
1998.08	24.365,4
1998.09	24.791,9
1998.10	25.120,1
1998.11	25.416,0
1998.12	25.877,1
Source : Ministère des finances	

date	En milliard de L.L.
1999.01	25.940,6
1999.02	26.233,2
1999.03	26.659,1
1999.04	26.865,3
1999.05	27.151,8
1999.06	27.330,7
1999.07	27.701,8
1999.08	28.302,6
1999.09	28.793,9
1999.10	29.076,6
Source : Ministère des finances	

ANNEXE 5 : Les chiffres des Impôts en 1999

L'impôt annuel sur le revenu est proposé comme suit, une fois les abattements opérés

- 2% sur la tranche imposable des revenus ne dépassant pas les 6 millions de livres ;
- 4% sur la tranche située dans une fourchette allant de 6 millions de L.L à 15 millions de livres ;
- 7% sur la tranche de 15 à 30 millions de livres ;
- 11% sur la tranche de 30 à 60 millions de L.L. ;
- 15% sur la tranche de 60 à 120 millions de L.L. ;
- 20% sur la tranche dépassent les 120 millions de livres.

Quant à l'abattement, il est calculé comme suit pour les salaires imposables : 7 millions 500 000 L.L. pour chaque contribuable. A cette somme, il faut ajouter un abattement supplémentaire de 2 millions 500 000 L.L. pour le contribuable marié dont le conjoint ne travaille pas, ainsi que 500 000 livres par enfant à charge, jusqu'à concurrence de 5 enfants. L'impôt annuel sur les bénéfices nets des sociétés de personnes (professions libérales) est le suivant :

- 4% sur les tranches imposables ne dépassant pas les 9 millions de L.L. ;
- 7% sur la tranche de 9 à 24 millions de L.L. ;
- 12% sur la tranche de 24 à 54 millions de L.L. ;
- 16% sur la tranche de 54 à 104 millions de L.L. ;
- 21% sur la tranche dépassant les 104 millions de L.L..

Les taux proposés par le gouvernement étaient respectivement de 5%, 10%, 15%, 20%, et 25%. Un impôt forfaitaire de 15% est imposé aux sociétés de capitaux (les sociétés anonymes, les sociétés à responsabilité limitée, les sociétés en commandite par actions, les sociétés en commandite simple et les sociétés en nom collectif). Un impôt de 10% sur les revenus bruts est imposé sur les valeurs mobilières de placements. L'impôt sur les biens-fonds bâtis a été également légèrement modifié. Les proportions sont les suivantes : un impôt proportionnel de 4% est imposé sur les revenus nets de chaque bâtiment exploité. Un impôt supplémentaire, dit progressif, est fixé sur l'ensemble des revenus nets annuels imposables dépassant les 20 millions de livres et représentant l'ensemble des recettes des biens-fonds exploités par un contribuable dans chaque mohafazat.

L'impôt progressif est fixé sur base des taux suivants :

- 2% sur la tranche des recettes allant de 20 à 40 millions de L.L. ;
- 4% sur la tranche de 40 à 60 millions de L.L. ;
- 7% sur la tranche de 60 à 100 millions de L.L. ;
- 10% sur la tranche de 100 à 180 millions de L.L. ;
- 13% (ce taux avait été fixé à 15% par le gouvernement) sur la tranche dépassant les 180 millions de L.L.. La grille des taxes et des impôts comprend également : une taxe de 50.000 livres pour l'obtention d'un nouvel acte de propriété, en remplacement d'un ancien et une autre de 2.000 livres pour le retrait d'un extrait du casier judiciaire. A partir du moment où le budget sera voté, un passeport délivré ou renouvelé pour 5 ans coûtera 250.000 livres, à savoir 50.000 livres de plus que les années précédentes. S'il est délivré pour un an, il coûtera 50.000 livres. Les taxes imposées sur les permis de travail ont été également relevées : 500.000 L.L. au lieu de 250.000 pour une employée de maison, 1 million au lieu de 250.000 L.L. pour deux employées de maison et un million 500.000 L.L. pour trois employées de maison et plus. Restent les droits de succession : les taux fixés sont reproduits dans le tableau ci-dessous :

Tranches Imposables Conjoints Parents Frères et Oncles Tantes, Autres sœurs cousins contribuables.

Jusqu'à 30 millions de L.L.	3%	6%	9%	12%	16%
De 30 à 60 millions de L.L.	5%	9%	12%	16%	21%
De 60 à 100 millions de L.L.	7%	12%	16%	21%	27%
De 100 à 200 millions de L.L.	10%	16%	20%	26%	33%
De 200 à 350 millions de L.L.	12%	18%	24%	31%	39%
Plus de 350 millions de L.L.	12%	18%	24%	36%	45%

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

1 – En Arabe

- Abd El Karim Barkat, *Les finances publiques au Liban*, Dar el Jamiah, 1986.
- Abd Amir Salloun, *Les politiques monétaires au Liban*, Azmat wa Helloul, 1991 .
- Joseph Torbray, *Les impôts sur le revenu au Liban*, An nizam Jadid, 1997.
- Khattar Chebli, *La politique budgétaire*, Manchourat Hokoukia, 1994.
- Younès El Batrik, *La politique économique au Liban*, Dar El Jamiah, 1995
- Omar Halalr, *La dette publique*, dourous Kadaija, 1994.
- Rapports annuels de la Banque du Liban de 1992 à 1999.
- Les lois de finances de 1992 à 1999.

2 – En français

- Loïc Philips (sous la direction de), *Dictionnaire Encyclopédique de finances publiques*, Economica, 1994.
- Elias Gannagé, *économie de l'endettement internationale : théories et politiques*, PUF, 1994.

3 – En Anglais

- Boutros Labaki, « *The reconstruction program of lebanon. Present and prospects* », council for development & reconstruction, 1993.

Personnes rencontrées

- M. Jihad Azour, Conseiller du Ministre des Finances.
- M. Elie Yachou'i, économiste.
- M. Kamal Hamdane, économiste.

Journaux

1 – En langue française

- *L'Orient le jour*, [http : //www. lorient-lejour. com. lb/](http://www.lorient-lejour.com.lb/).
- *La revue du Liban*, [http : //www. rdl.com. lb/](http://www.rdl.com.lb/).
- *Magazine*, [http : www. magazine. com. lb/](http://www.magazine.com.lb/).
- *Chronique*, [http : //www. net. lb/ chronique/index.html](http://www.net.lb/chronique/index.html)
- *Le commerce du Levant*.

2 – En langue Arabe

- An Nahar, [http : //www. annahar. com.lb/](http://www.annahar.com.lb/)
- Al Anwar, [http : //alanwar. com. lb/](http://alanwar.com.lb/)
- As-Safir, [http : //www. assafir. com/](http://www.assafir.com/)
- Al-Hayat, [http : //www..alhayat,. com/](http://www.alhayat.com/)

Site internet

- [http : //www.lb.refer.org/ liban_ ct/](http://www.lb.refer.org/liban_ct/)

Thèses

- Gholmieh Georges, *La dette publique et la crise financière de l'Etat libanais : Théorie et pratique de l'endettement public et régime appliqué au Liban* (étude de droit financiers et économique), Paris 9, 1991.
- Assaf Elie, *Crises et perspectives de l'économie libanaise*, Paris I, 1987.