

Rééquilibrer Les Finances Publiques Pour L'Équité Et La Justice Sociale

Des déséquilibres préoccupants prévalent dans le pays en termes de finances publiques, cette situation étant le résultat de la gestion de la dette et des politiques budgétaires, monétaires et de change des différents gouvernements qui se sont succédés.

L'objectif de « **La Troisième Voix pour le Liban** » (3V) est de **susciter les débats pour dresser un diagnostic commun à toutes les parties et aboutir à un résultat** qui ne serait pas une juxtaposition de propositions mais une réflexion critique, constructive et sans compromission, portant sur les politiques suivies et sur les alternatives qui s'offrent de gouverner autrement, dans un but égalitaire, d'équité et de justice sociale.

A partir de là, il est bon de rappeler les bases, en l'occurrence les responsabilités d'un Etat tenu à assurer un bien-être optimum à tous les citoyens dans le cadre d'un contrat social non écrit mais implicite et conforme à un choix de société.

Le législateur en est l'un des premiers acteurs qui fixe les règles du jeu en déterminant, les différentes règles sociétales et de fixer les lois selon un savant mélange de traditions locales et communautaires, de culture populaire et de bonnes pratiques internationales.

La 3V est impliquée dans ces différents domaines et mène les combats qu'elle juge nécessaire pour améliorer et élargir, précisément, ce bien-être des citoyens en prenant en compte les intérêts des populations les plus vulnérables, femmes, enfants, personnes âgées et la dignité des minorités quelles qu'elles soient.

L'Etat intervient ensuite comme prestataire de services, assurant des fonctions régaliennes (*kingly*), lesquelles, traditionnellement, relevaient d'un roi, comme la défense, la sécurité, la justice... Mais également des services sociaux comme la santé, l'éducation, ou encore des services de politiques économiques, industrielles, agricoles... Si les Libanais devaient retenir néanmoins quelques services minimums, ce serait : un réseau routier satisfaisant, des structures efficaces en termes de distribution d'eau, idem pour la distribution d'électricité.

Pour pouvoir investir dans les infrastructures, fonctionner et donc assurer les dépenses relatives à ses différentes missions, l'Etat met en place un système de collecte de revenus, impôts et taxes, et dispose également de revenus du patrimoine et revenus industriels le cas échéant. Il mène en cela une politique budgétaire, déficitaire ou excédentaire, dont l'impact en tant que première entreprise du pays n'est ni neutre ni anodin sur le niveau d'activité du pays. Autrement dit la politique budgétaire et fiscale suivies par le gouvernement consiste à décider de dépenser moins (et de combien) ou plus (et de combien) que ce qu'il gagne.

Il en résulte pour les personnes physiques et morales résidentes dans le pays le devoir de payer les impôts directs et indirects, et le droit de recevoir des services en contrepartie. Le citoyen-contribuable qui donne mandat à gouverner, est en droit par conséquent de juger les gouvernements à l'aune des résultats obtenus dans chacun des domaines d'activité qui incombent aux pouvoirs publics.

I- Le solde des comptes publics en termes de flux

En ce qui concerne le Liban, et à l'image de la majorité des pays de la planète hormis quelques bons élèves du nord de l'Europe, le gouvernement fonctionne sur la base d'un déficit budgétaire (équilibre négatif ou déséquilibre entre flux entrant et flux sortant).

Il est admis que ce déficit est légitime et jugé normal quand les recettes couvrent au moins les dépenses de fonctionnement de l'Etat et que les dépenses d'investissement sont financées, tout ou partie, par un nouvel emprunt.

Une analyse rapide mais simple et compréhensible permet de présenter au Liban l'état des lieux suivant : à en croire le dernier rapport du FMI de janvier 2017, les déficits de 2015 (observés) et 2016 (prévisionnels) atteignent respectivement - 7,3% et - 7,9% du PIB. La situation est jugée grave, certes, mais pas désespérée car le solde primaire, ratio inventé par les macroéconomistes, se trouve être, Oh miracle ! positif. Ce dernier s'établit respectivement à + 1,4 et + 1,1% du PIB.

Comparer cependant les déséquilibres publics (dettes + déficits) en les rapportant au Produit Intérieur Brut du pays, autrement dit à la richesse dégagée par le service public et privé, est une manière de limiter les dégâts. Sans entrer dans le détail, nous pensons qu'il suffit d'annoncer les chiffres suivants, tels que fournis par ce même rapport du FMI (voir tableau ci-après) :

- Recettes de l'Etat libanais en 2016 (dont impôts) : 14 832 milliards LL dont 10 218 milliards de recettes fiscales payées par les personnes physiques et morales en contrepartie des services publics attendus.

- Total des dépenses payées pour assurer les services publics : 21 029 milliards de LL dont le paiement des intérêts de la dette (service de la dette) qui s'établirait selon les prévisions du FMI à 7 094 milliards de LL.

Le solde des comptes publics est donc déficitaire de 6 197 milliards de LL (14 832 - 21 029), mais le solde primaire, si l'on exclut le service de la dette (paiement des intérêts), se présente sous la forme d'un modeste excédent de 897 milliards de LL [14 832 - (21 029 - 7 094)].

Peut-on se réjouir pour autant ?

Sans se baser sur les commentaires lénifiants contenus dans le rapport du FMI ou ceux des experts de la Banque mondiale ou d'autres instituts d'évaluation, nous invitons le lecteur à se fier à son seul bon sens et à tirer ses propres conclusions.

A notre sens, il nous semble par exemple que ce dernier ratio, solde primaire, est non pertinent, voire impertinent. La réalité pour le contribuable qui attend, rappelons-le, un service minimum de l'Etat (eau, électricité et routes) en contrepartie du paiement de l'impôt est celle-ci : **l'équivalent de 70% environ des impôts payés (7 000 milliards de 10 000 milliards) disparaît dans la poche des détenteurs de la dette, que l'on pourrait nommer des rentiers...** En d'autres termes, quand nous payons 1000 LL d'impôts, 700 vont au paiement des intérêts de la dette !

Quelle marge de manœuvre, dès lors, l'Etat a-t-il pour assurer ce qui est attendu de lui ? Autrement dit de quels moyens financiers l'Etat dispose pour fonctionner et mettre en œuvre les différentes politiques au bénéfice des citoyens ? Réponse : ceux que les prêteurs veulent bien lui prêter...

Il est vrai que très peu d'électeurs sur cette planète votent ou se soucient de voter pour un candidat démocratiquement éligible dont le programme propose une politique budgétaire sérieuse et équilibrée ; et ceux qui le font n'ont en vérité qu'une faible idée de l'état des lieux et de la gravité des situations puisque les économistes et les politiciens ont décidé de se baser sur un ratio, ce fameux solde primaire, qui relativise, voire efface les déséquilibres financiers des comptes publics.

Ainsi donc les électeurs, citoyens et contribuables libanais, toute confession confondue et quel que soit leur religion ou croyance, se retrouvent embarqués, qu'ils le veuillent ou non, sur une seule et même galère, laquelle prend l'eau de toutes parts. Coulerons-nous tous ensemble ?

Car la situation financière n'est ni grave, ni désespérée... Elle est insoutenable à long et moyen termes, voire même à court terme en cas de survenance d'événements non favorables due à des facteurs intérieurs ou extérieurs.

Ceci est sans doute le fruit de l'ignorance ou l'insouciance de l'électorat, le résultat de l'ignorance, l'insouciance, ou la malhonnêteté des hommes politiques, et certainement la conséquence du laisser-faire, de l'indifférence et de la complaisance des experts des organismes d'évaluation internationaux ou autres bailleurs de fonds. Ces derniers préfèrent assurément la stabilité monétaire et la paix sociale à une politique engagée en faveur d'une population prisonnière d'un système électoral pourtant démocratique mais qui présente des failles à identifier et à corriger.

Car du point de vue strictement « finances publiques », et compte tenu du déséquilibre anormalement élevé des soldes budgétaires et de l'état de délabrement du service public que l'on peut constater dans le pays, il est certain que la politique suivie n'est pas menée pour assurer au Libanais un degré optimum de bien-être, ni pour notre génération ni pour celle qui suivra, concernant aussi bien les habitants actuels, les habitants futurs ou à naître et la diaspora qui finance pourtant une large partie de la dette publique (60% selon la dernière étude du Crédit Agricole parue dans « Perspective », N° 17/063 du 2 mars 2017)

II- La dette, ou le stock accumulé des déficits passés

L'ensemble des déficits accumulés depuis plusieurs décennies ont porté notre dette (stock cumulé des déséquilibres) à 79,354 milliards de dollars US (prévision FMI à fin 2016), soit 144% du PIB. Cette dette est libellée à 38,8% en devises étrangères.

En effet, en dépit de tout bon sens financier, il a été décidé au début des années 2000 d'émettre des bons du Trésor en dollars sous prétexte de diminuer la charge du service de la dette, les taux en devise américaine étant inférieurs aux taux en LL. Il est pourtant plus sage d'emprunter en monnaie faible et de placer en monnaie forte, et non l'inverse, au risque de devoir rembourser plus (voire beaucoup plus) que l'on a emprunté. C'est ce qui adviendrait si la LL décrochait, ceci expliquant pourquoi les autorités monétaires libanaises poursuivent une politique de parité fixe \$/LL.

Une question se pose : cette dette a-t-elle servi à financer i) des dépenses de fonctionnement trop élevées, ou ii) des dépenses d'investissements en infrastructures, amenant le pays à un haut degré d'équipements publics en termes de services des eaux, de distribution normalisée d'électricité ou de réseau routier en parfait état ? Difficile d'y répondre sans une évaluation plus poussée des politiques budgétaires suivies jusqu'à ce jour.

Il n'en reste pas moins que cette situation est jugée soutenable par le FMI qui néanmoins exhorte l'Etat libanais à faire un effort en termes de politique budgétaire afin de limiter les déficits et de stabiliser la dette publique. Stabiliser signifie pourtant maintenir le poids insoutenable du service de la dette (les intérêts), réduisant à néant ou presque toute marge de manœuvre des gouvernements. A notre sens, il est plutôt urgent de réduire notre endettement ; mais il faut avouer qu'une stabilisation est un premier pas et un moindre mal par rapport à l'augmentation inexorable de cette dette.

Car en vérité, les intérêts de cette dette qui est somme toute un fond de placement géré par l'Etat libanais, ne sont payés qu'à travers un nouvel emprunt. Ce schéma pyramidal a déjà été observé dans différentes situation est a mené à des crises financières graves.

Il faudrait donc réduire notre endettement public. Outre la création d'un Comité national de la dette regroupant l'ensemble des « parties », les questions et pistes de réflexion que la 3V lance et qui pourraient alimenter les débats sont les suivantes :

1- Faut-il repousser à demain ou après-demain toute solution en :

- Pariant sur une croissance pour les prochaines années qui aurait pour effet d'augmenter les recettes fiscales, tout en s'engageant à affecter l'excédent budgétaire au remboursement de la dette ?

- Se contentant de stabiliser la dette ?

2- Ou alors faut-il assumer nos responsabilités, celle d'une génération qui a créé et géré ce déséquilibre en :

- Augmentant dès la loi de finance et le budget 2018 les recettes fiscales ? C'est ce que préconise le FMI dans son dernier rapport de janvier 2017 à travers une hausse de la TVA. Une autre solution qui serait plus efficace en échappant à toute possibilité de détournement des fonds serait de créer une taxe spécifique qui alimenterait un fond dédié au remboursement de la dette ; une idée totalement novatrice à explorer.

- Réaménageant la dette libellée en LL, l'échelonner ou la réduire, ou l'effacer ? Ceci reviendrait à mettre le pays en faillite, autrement dit à informer les créanciers que la dette ne serait pas remboursée. C'est ce qu'avait fait l'Argentine en 2000.

- Dévaluant la monnaie et faisant marcher la planche à billet pour la partie de la dette libellée en LL ?

Les solutions proposées ci-dessus si l'on accepte d'assumer nos responsabilités seront toutes pénibles et réclameront un effort de notre génération égal aux largesses que nous avons accordées à nos gouvernements successifs.

Il reste à nous méfier, lors des débats, de fausses idées qui ont circulé ces dernières années, témoignant de l'irresponsabilité de ceux qui les ont proposées : i) l'intervention d'un pays « ami » qui paierait notre dette, ceci correspondant à une perte plus ou moins totale de notre souveraineté, ou ii) l'affectation des recettes attendues de l'exploitation sous-marine du naphte à un fond destiné à rembourser la dette, ceci ayant néanmoins pour effet de consommer les ressources du pays pour payer nos égarements passés, ne laissant pas grand-chose aux générations futures.

III- La politique de la monnaie forte

Enfin, la politique monétaire et de change suivie par les autorités compétentes est celle du maintien d'une LL forte. Pourquoi ? Pour la stabilité des affaires. Cependant et compte tenu des résultats observés sur le degré de bien-être des Libanais, la question se pose à savoir si cette politique n'a pas servi un nombre limité de familles aux commandes du pays.

Cette politique n'a-t-elle pas en revanche contribué à tuer le monde de la petite entreprise source appréciable d'embauches ? N'a-t-elle pas encouragé la fuite des cerveaux ?

Le FMI estime la LL surévaluée de 3 à 17%. Ne serait-il pas judicieux de ramener la valeur de notre monnaie à sa réalité en abaissant les taux d'intérêts et, pourquoi pas, faire marcher la planche à billets comme suggérer ci-dessus et rembourser enfin une partie de la dette en LL ?

Propositions de questions à débattre :

- 1- En dehors du fait que le dernier budget voté était celui de 2005, la politique budgétaire suivie au Liban est-elle légitime au vu de l'état de déséquilibre des finances publiques ? Autrement dit le citoyen a-t-il réellement donné mandat pour aboutir à cette situation et cette dette est-elle légitime ?
- 2- Faut-il poursuivre dans ce sens ou prendre des mesures pour rechercher un équilibre ?
- 3- Des économies facilement identifiables ne sont-elles pas possibles (train de vie des élus, lutte contre la fraude et la corruption, système de détection des surévaluations des contrats publics et des surfactures...) ?
- 4- Des réformes ne sont-elles pas nécessaires en termes de gouvernance et de transparence au niveau national mais également au niveau des collectivités territoriales, communes et autres ?
- 5- Comment juger ou évaluer les politiques ou les programmes suivies ? Les villes font-elles état, par exemple, de leurs budgets, du nombre d'employés, des investissements ou des dépenses de fonctionnement prévues dans l'année, des recettes attendues et du niveau de la taxe locale ?

- 6- Les politiques sectorielles libanaises, leur stratégie, leurs objectifs sont-ils affichés pour chaque secteur public (santé, éducation, agriculture...) avec des indicateurs de performance qui permettraient d'évaluer les résultats (ou l'absence de résultats), autorisant le citoyen et la société civile à exiger du ministre une démarche de reddition de comptes (*accountability*) ?
- 7- En quoi consiste au Liban le contrôle des comptes publics ? Le système en place est-il efficace et assure-t-il l'indépendance du contrôleur externe à l'Etat (idéalement, la Cour des Comptes) ?
- 8- Comment redonner une marge de manœuvre budgétaire à l'Etat et réduire le poids des intérêts de la dette ?
- 9- Enfin, la politique de la LL forte et dollarisée était-elle, est-elle et reste-t-elle appropriée ? Ne sert-elle pas la mise en œuvre d'un pacte financier plutôt que celle d'un pacte social ? Peut-on demander à des experts indépendants, autres que les grandes institutions internationales, FMI et compagnie qui considèrent plus l'intérêt des financiers que des citoyens, de dresser un bilan financier et social d'une telle politique, de déterminer son coût et de se prononcer quant à l'opportunité de poursuivre une telle politique monétaire de LL forte ?

Cette liste non exhaustive représente autant de questions dont les réponses devraient justifier ou non la politique budgétaire qui sera suivie.

Pour « **La Troisième Voix pour le Liban** »,

Yves Danbakli, Économiste et Expert en Finances Publiques

Et

Le Département Économie et Finance de **la 3V**

Table 2b. Lebanon: Central Government Overall Deficit and Financing: 2013–21

(In billions of Lebanese pounds, unless otherwise indicated)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Act.	Act.	Act.	Proj.	Proj.	Proj.	Proj.	Proj.	Proj.
Revenue and Grants	14,199	16,398	14,433	14,832	15,327	16,070	16,888	17,725	18,558
Revenue	14,199	16,398	14,433	14,832	15,327	16,070	16,888	17,725	18,558
Tax revenue	10,115	10,387	10,329	10,818	11,201	11,786	12,410	13,004	13,623
Taxes on income and profits	2,501	2,795	2,887	3,067	3,218	3,420	3,657	3,858	4,044
Taxes on property	1,201	1,245	1,179	1,250	1,287	1,341	1,407	1,474	1,546
Taxes on domestic goods and services	3,782	3,811	3,717	3,784	3,935	4,086	4,273	4,464	4,669
of which: VAT revenues	3,296	3,302	3,159	3,216	3,350	3,476	3,633	3,794	3,966
Taxes on international trade 1/	2,158	2,042	2,064	2,225	2,254	2,411	2,519	2,628	2,755
Other taxes	473	495	483	492	507	528	554	580	609
Nontax revenue	3,268	4,353	3,303	3,205	3,302	3,440	3,608	3,779	3,966
Other Treasury Revenue	816	1,658	800	808	824	845	870	941	969
Grants	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total Expenditure	20,512	20,939	20,066	21,029	22,099	23,736	25,419	27,079	28,753
Current primary expenditure	13,576	13,621	12,526	13,102	13,262	13,967	14,729	15,607	16,531
Personal costs 2/	6,473	6,727	7,081	7,276	7,504	7,809	8,144	8,545	8,970
Transfer to EdL 3/	3,021	3,157	1,682	1,458	1,841	2,077	2,304	2,576	2,853
Other current 4/	4,082	3,737	3,763	4,368	3,917	4,081	4,281	4,486	4,708
Interest payments	5,720	6,314	6,722	7,094	7,980	8,877	9,755	10,495	11,197
Capital expenditure	1,216	1,004	818	833	857	892	935	978	1,025
Overall balance	-6,313	-4,541	-5,633	-6,197	-6,772	-7,665	-8,531	-9,354	-10,195
Primary balance	-593	1,773	1,089	897	1,208	1,211	1,224	1,140	1,002
Net financing	6,235	4,541	5,633	6,197	6,772	7,665	8,531	9,354	10,195
Banking system	5,939	2,161	4,969	4,830	5,212	5,896	6,464	7,036	7,711
Government institutions	638	844	372	486	468	508	545	588	629
Other	-210	1,648	322	934	1,093	1,262	1,523	1,731	1,856
Memorandum items:									
Total government gross debt	100,345	106,008	112,258	119,031	126,696	135,227	144,581	154,777	166,058
of which: foreign currency denominated debt	38,593	40,813	43,110	46,214	49,896	54,157	58,904	64,168	69,941
Nominal GDP (Bil. LL)	71,755	75,230	76,666	78,113	80,461	83,828	87,923	92,106	96,642

Sources: Lebanese authorities; and IMF staff estimates and calculations.

1/ Includes domestic excises, which are collected at customs and are classified as taxes on international trade.

2/ Includes wages, salaries, related benefits, and pensions.

3/ Excludes principal and interest payments paid on behalf of Électricité du Liban (EdL).

4/ Includes transfers to the National Social Security Fund, hospitals, municipalities, Higher Relief Committee, Displaced Fund, Council of the South, bread subsidy, and the interest subsidy.

Source, dernier rapport FMI n° 17/19 de janvier 2017