

# Hadith elMalia



Numéro 35 | Juin 2009 | www.if.org.lb

## Quelques soient les résultats

A la parution de ce numéro de Hadith el-Malia, les élections auront été tenues et les résultats connus. Le Liban aura entamé une nouvelle phase placée, comme les Libanais l'espèrent, sous le signe de la stabilité et de la prospérité. Mais quelques soient les résultats de ces élections, les solutions aux problèmes économiques et financiers du Liban restent les mêmes. «La recette» n'est un secret pour personne: Tout processus de développement, toute croissance soutenue et toute amélioration du niveau de vie passent impérativement par les plans de réformes élaborés dans les cadres des conférences de Paris II et Paris III et qui rejoignent la plupart des plans de redressement proposés par les différents partis politiques. En matière de réduction de la dette publique, l'unique solution réside dans l'adoption d'une politique budgétaire de rigueur sur plusieurs années. Parallèlement, la croissance économique doit atteindre un niveau susceptible de limiter l'endettement. Les efforts mis en œuvre par l'ensemble des acteurs économiques ont en effet déjà permis de réduire le niveau d'endettement de 180% à 160% au cours des dernières années. Quelque soit l'identité du vainqueur des élections, cette solution constitue l'unique porte de secours. La même logique s'applique aux secteurs en difficulté. Tous les Libanais, sans exception, sont par exemple conscients de la nécessité de trouver une solution définitive aux défaillances du secteur de l'électricité, qui aurait dû être réformé depuis plusieurs années déjà. Sur le plan social, il convient d'améliorer les moyens d'accès aux catégories les plus défavorisées afin de garantir que l'assistance sociale et les aides disponibles sont distribuées équitablement. Il n'existe donc pas de divergences fondamentales dans les orientations adoptées par les différents partis politiques, et qui proposent, à quelques différences près, des solutions quasi-similaires. Les choix disponibles en matière de solutions de long terme sont donc limités et les grandes lignes clairement définies. Au-delà du médiatique, les opinions des différents partis demeurent convergentes. L'essentiel pour notre pays, à ce stade, est de préserver la stabilité politique et sécuritaire, de renforcer la confiance des investisseurs et de les inciter à élargir l'éventail de leurs projets, et enfin, de démontrer aux bailleurs de fonds et à la communauté internationale que la modernisation de l'État est en progression constante et notre mission au quotidien.

**Mohammad Chatah**  
Ministre des Finances

## Des urnes... au Trésor!



Selon les analyses économiques, les dépenses électorales liées aux élections législatives du 7 juin 2009 ont contribué à relancer l'activité économique, à améliorer les prédictions concernant l'économie libanaise au cours de cette année et à progresser le taux de croissance. Par ailleurs, ces dépenses ont profité directement au Trésor public par le biais des candidatures. Selon les estimations, les dépenses électorales se sont chiffrées à 3-5% du PIB, soit une somme allant de 750 millions de dollars à 1,25 milliards de dollars (pour un PIB estimé à 25 milliards de dollars). Les rentrées enregistrées des suites des droits de dépôt de candidature sont supérieures à 5,5 milliards de livres libanaises. Cette somme n'est toutefois pas définitive: elle pourrait encore être revue à la baisse étant donné que les candidats perdants ont le droit de réclamer la restitution des sommes déposées à titre de caution. Au terme de l'article 47 de la loi électorale, toute personne qui souhaite faire acte de candidature doit verser des droits de dépôt de candidature de l'ordre de deux millions de livres libanaises, ainsi qu'une caution d'un montant de six millions de livres libanaises. Selon l'article 48, «le candidat qui remporte les élections est en droit de réclamer le remboursement des sommes déposées à titre de caution. Le candidat perdant peut

seulement en réclamer la restitution s'il a réuni plus de 20% au minimum des voix de sa circonscription électorale, dûment calculées.»

L'article 52 de ladite loi stipule que le candidat qui revient sur sa candidature dans le cadre des délais prescrits par la loi «est en droit de réclamer la restitution de la moitié des sommes versées à titre de caution», soit 3 millions de livres libanaises. Des sources bien informées au sein du ministère des Finances ont indiqué que les sommes versées en tant que droits de dépôt de candidature par les 708 candidats (soit le nombre final de candidats après expiration du délai de dépôt de candidature) se sont chiffrées à 1,416 milliards de livres libanaises. Les cautions électorales ont atteint au total la somme de 4,248 milliards de livres libanaises, laquelle est toutefois susceptible de modification.



Éditée par:

## Mounir Rached: MENA countries faced with an urgent need to advance their capacity in public financial management

*Economic expert Mounir Rached argued that nearly all MENA countries urgently need to advance their capacities in public financial management. Mr. Rached drafted a diagnostic report on building and reinforcing capacity in public financial management in the MENA region in order to advance the countries' financial systems and bring them in line with modern international practices.*



Mounir Rached

Mr. Rached's report was developed based on extensive readings on countries' financial reports, field visits to selected MENA countries (namely Egypt, Jordan, Lebanon and Morocco) and by collecting the answers to a questionnaire sent to MENA ministries of Finance and public service training institutes.

The purpose of Mr. Rached's study, conducted in the framework of a project entitled "Developing Capacity-Building Tools for Sustainable Governance in the MENA region", is to identify and validate training needs in public financial management in the MENA region, propose solutions to effectively address identified shortages and provide comprehensive recommendations

for establishing a regional training program. Mr. Rached's report outlined guidelines that help countries assess the soundness of public financial management and provided a summary of current practices and capacity-building needs.

The study notes that countries of the MENA region have made reasonable progress toward improving their public financial management schemes and practices. They have all embarked on reforms aiming at improving the performance of their public expenditures framework. However, reforms were introduced unevenly and many challenges are still to be overcome to align practices to internationally accepted standards.

Nearly all MENA countries urgently need to address shortcomings in budget preparation. Sound budget preparation requires a more highly-skilled workforce, particularly in performance budgeting, and countries need to design medium-term macroeconomic frameworks for line ministries to guide the process.

Procurement practices in budget preparation are also to be improved to prevent misuse, and capacity mainly built in using bidding documents that meet international standards. Mr. Rached recommends developing further available financial skills for improving:

- revenues forecasts;
- the centralization of cash balances; and
- the design of monthly and annual cash plans.

In regard to debt management, more countries are called to benefit from the UNCTAD model, which is already used by a number of developed countries. An important component in this area is to enhance capacity in evaluating risk associated with debt, particularly market and rollover risks.

As countries are moving toward applying IPSAS and GFS 2001 standards, Mr. Rached recommends designing training programs in accounting and audit, mainly focusing on strengthening risk-based auditing techniques and developing a legal framework for audits. External audit procedures should adopt INTOSAI standards, as many MENA countries are encountering several weaknesses in this area.

Finally, Mr. Rached's report stresses on the need for designing and implementing fully-integrated financial management information systems and automation programs.

### Hadith el-Malia rencontre la vice-ministre palestinienne des Finances

## Mona al-Masri: Les réformes demeurent lettre morte sans formation des fonctionnaires

La vice-ministre palestinienne des Finances, Mme Mona al-Masri, entend profiter de l'expérience de l'Institut des Finances Basil Fuleihan afin de créer un institut des finances palestinien.

Tout a été source d'inspiration pour elle à l'Institut Basil Fuleihan, depuis la coopération dans le domaine de la formation et la polyvalence de l'équipe de travail jusqu'à l'équipement et l'aménagement des salles de formation, l'organisation administrative, les systèmes d'archivage et de comptabilité. De passage à Beyrouth, Mme al-Masri a en

effet affirmé à Hadith el-Malia que les deux instituts ont «une mission similaire.»

La visite de Mme al-Masri s'est tenue dans le cadre du projet de soutien de l'ADETEF au renforcement des capacités du ministère palestinien des Finances.

La vice-ministre palestinienne a eu droit à une présentation détaillée des méthodes de travail et programmes de formation de l'Institut. Elle s'est longuement entretenue avec les responsables de l'Institut, et le ministre des Finances, Dr. Mohammad Chatah.

Au terme de sa visite, Mme al-Masri a révélé



Mona al-Masri

## Paper recommends not to increase VAT rate unless measures targeting the poor are enacted

*A macroeconomic analysis paper drafted by Nisreen Salti and Jad Chaaban, two researchers' from the American University of Beirut, in cooperation with the Ministry of Social Affairs examines the impact of a rise in the Value Added Tax (VAT) on poverty and inequality in Lebanon. The simulation results show that the projected VAT rate increases will have a limited impact on extreme poverty, due to the mostly progressive nature of current exemptions. However, overall poverty will be significantly affected, as households just above the national poverty line might fall into poverty as a result of the rate increases.*

According to the paper entitled *A Microeconomic Analysis of the Poverty and Equity Implications of a Rise in Value-Added Tax in Lebanon*, the introduction of the Value-Added Tax (VAT) in Lebanon in 2002 has been hailed as a public finance success. By 2004, VAT receipts constituted 23.6% of total tax revenue in Lebanon, and around 5.1% of GDP in 2005. In January of 2007 and as part of the reform package presented at the Paris III Conference on Assistance to Lebanon, the Lebanese government proposed to increase the VAT rate from the current 10% to 12% in 2008, and 15% in 2010. This proposal came within the framework of an effort to redress the budget deficit from the revenue cuts that resulted from trade liberalization measures that the government had passed. The paper aims at estimating the incidence of such an increase in the tax rate and at measuring the degree of regressivity or progressivity of this policy, by examining the first order effects of the tax increase on households' real consumption. It develops a simple tool for the analysis of a change in the value-added tax rate using only household survey data on expenditures and a few price indexes.

In the single tax rate environment of the Lebanese VAT, once the price elasticity of demand has been estimated, one can simulate the effect on quantity demanded and on household spending of the proposed increase in the tax rate from 10% to 12%, and eventually to 15%. Furthermore, estimates of demand and spending elasticity will address the equity of the current exemptions of the VAT, enabling to make recommendations on the most effective set

of exemptions for redressing the regressive impact of the VAT.

Overall, food has the highest spending category (27%), followed by transport and then communication spending. The share of the household budget spent on food declines with wealth, as the poorest 20% of the Lebanese population spends 35% of its budget on food while the richest 20% spends only 19%. Transport expenditure has a high share among the poor (almost 30% of the household budget) while the share of communication spending increases with wealth. Concerning the impact on real consumption expenditure of the rise in VAT by household expenditure quintiles, it is noticed that the 2 percentage points increase in VAT results in almost 11% decrease in the consumption expenditure of the poorest households, and nearly 19% decrease in that of the richest ones. Increasing the VAT to 15% results in a much larger decline in the real consumption expenditure of all households, yet the decrease is higher for the rich than the poor. This shows that the current VAT system is slightly progressive.

On the incidence of the rising VAT rate on poverty, data shows that the current lower poverty rate (2.4 USD per person per day) increases from 8% to 10% if the VAT rate is set at 12% and further rises to 16% if the VAT is increased to 15%. Upper poverty incidence (4 USD per person per day) is estimated at 28%, and rises to 35% and 47% as the VAT rate is increased to 12% and 15% respectively.

Upon analyzing the effect of the current VAT exemptions, food, butane and collective transport exemptions are also somewhat



VAT rate increases will have a limited impact on extreme poverty

progressive, while exemptions on luxury, air transport, education and books spending categories are obviously highly regressive. However, although the education exemption is regressive, it is advisable in the short term not to remove it, as doing so in a country such as Lebanon, which relies heavily on human capital, is highly problematic. In a nutshell, analysis results show that increasing the VAT from 10 to 12% in Lebanon will have a limited impact on the very poor, because current exemptions (especially on food and butane) are well targeted. However, these tax rate increases will have major negative impacts on the welfare of the middle class and households living just above the poverty line. Overall poverty in Lebanon, currently evaluated at almost 30% of the population, might increase to 35 and even 50% as the VAT rate is moved to 12 and 15%. Although these estimates are an upper limit on the true poverty changes, they are still cause for concern. The study recommends, therefore, not to increase the VAT rate under the current circumstances, unless concrete mitigating measures targeting the poor and vulnerable are enacted. In addition, luxury items are to be eliminated from the exemption list, and more effective strategies should be explored to reduce the cost of expenditure categories that bear heavily on the poor (such as transport costs).

son intention de profiter de l'expérience de l'Institut libanais et d'identifier «les ingrédients de succès afin de créer un institut similaire en Palestine où les choix stratégiques restent à faire, notamment les questions de décentralisation géographique de la formation dans plusieurs centres, sa centralisation dans un bâtiment du ministère, les équipements nécessaires au lancement des programmes, etc.» Et d'ajouter: «Le plus important n'est pas de construire un bâtiment imposant; il faudrait plutôt profiter de l'aide technique et financière mise à notre disposition par le gouvernement français afin d'atteindre notre objectif principal, à savoir le développement des compétences des fonctionnaires du ministère des Finances en Palestine et l'accompagnement des réformes par la formation.» Les discussions de la vice-ministre avec les responsables de l'Institut ont également

porté sur «les opportunités et champs de coopération en matière de formation et l'organisation de formations des formateurs palestiniens au Liban». Selon al-Masri, «l'Institut palestinien a pour mission de former les fonctionnaires de l'administration palestinienne aux finances publiques. Mais cet institut ne s'est pas encore matérialisé. Nous ne sommes pas encore parvenus au stade de la formation, laquelle tourne actuellement au ralenti mais le processus de création de l'Institut est en voie de concrétisation». Al-Masri prévoit que «la construction du quartier général s'achève cette année.» Al-Masri a indiqué que l'Institut «a déjà identifié les thèmes de formation les plus urgents ainsi que les secteurs et nouveaux projets nécessitant l'intervention d'experts étrangers, à l'instar du projet d'informatisation des procédures douanières et l'installation

du logiciel permettant de gérer les comptes et l'imposition des contribuables. L'Institut a également œuvré à définir les cadres théorique, pratique et légal par secteur ainsi que le type et l'effort de formation qui requis.» Mme Al-Masri a mis l'accent sur le fait que «la formation des fonctionnaires est la condition sine qua none du succès de toute réforme. Les principaux défis de l'administration palestinienne ont trait aux compétences professionnelles des fonctionnaires et aux lois de la fonction publique.» Et de conclure: «Notre plan de réformes est clair et exhaustif. Mais si ce processus n'est pas accompagné d'un effort massif de formation, ces réformes seront vouées à l'échec et demeureront lettre morte; et l'administration se verra incapable de répondre aux attentes des usagers ou même de préserver les finances publiques.»



Comprenant 34 conventions fiscales et 50 accords d'investissements

## Un réseau libanais d'accords bilatéraux Pour améliorer le climat de l'investissement



Atelier de travail sur le sujet des accords d'investissements

Depuis 1995, dans le cadre de la politique des Gouvernements successifs d'améliorer le climat de l'investissement et d'attirer d'avantage d'investisseurs étrangers, le Ministère Libanais des Finances s'est attelé à développer un réseau d'accords bilatéraux. Ces accords sont "l'accord pour la promotion et la protection réciproque des investissements" et "la convention en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu". Jusqu'en 1995, le réseau libanais ne comprenait qu'une convention fiscale conclue avec la France en 1963. Actuellement, il est composé de 34 conventions fiscales signées dont 28 en vigueur, et de 50 accords d'investissements signés dont 43 en vigueur. La liste exhaustive des accords et conventions est disponible sur le site web du ministère [www.finance.gov.lb](http://www.finance.gov.lb).

Certains de ces accords ou conventions ont été amendés par la suite, parfois des années après leur entrée en vigueur. Ainsi, l'accord d'investissement avec la Roumanie qui est

en vigueur depuis 1997, a été modifié à la demande de la Roumanie afin qu'il soit en accord avec les engagements pris par la Roumanie lors de son adhésion à l'Union Européenne. Ces modifications font l'objet d'un Protocole qui a été signé entre le Liban et la Roumanie en avril 2009. De même, la convention fiscale entre le Liban et Malte, en vigueur depuis 2000, a été aussi amendée afin de corriger des erreurs d'imprimerie qui existaient dans le texte de 2000. A cet effet, un Protocole a été signé en avril 2009. Selon le droit international, tout amendement à un accord bilatéral doit être approuvé et ratifié selon la même procédure qui a été suivie pour l'accord principal. Ainsi, ces deux Protocoles vont être soumis à l'approbation du Conseil des ministres puis transmis au Parlement pour ratification, avant d'être publiés au Journal Officiel.

Il est intéressant de mentionner les deux obstacles majeurs à la conclusion des négociations déjà initiées ou au lancement de nouvelles négociations relatives à la

convention fiscale avec certains pays. Il s'agit d'obstacles liés d'une part à la législation libanaise relative au secret bancaire et de l'autre à législation libanaise relative aux sociétés offshores et holding.

En effet, le secret bancaire empêche l'administration fiscale d'obtenir des renseignements sur les comptes détenus par les résidents et les non résidents dans les banques opérant au Liban, limitant ainsi l'étendue des échanges d'information stipulés dans les conventions fiscales. Or, l'OCDE considère comme une condition sine qua non cet échange d'information pour la bonne application des conventions et la lutte contre l'évasion fiscale. D'ailleurs dans sa révision de son modèle de convention en 2006, l'organisation a exclu toute possibilité pour un Etat, partie à une convention fiscale, de se prévaloir de sa législation nationale pour refuser de donner des renseignements détenus par les banques.

Cette position a été renforcée par les décisions prises par les pays du G20 lors du Sommet de Londres en avril 2009, visant à résister à la crise financière et économique globale et à lutter contre l'évasion fiscale facilitée par le secret bancaire.

Quant aux sociétés libanaises Offshore et Holding qui jouissent d'un régime fiscal privilégié, elles sont considérées par l'OCDE comme opérant une concurrence déloyale par rapport aux sociétés soumises au régime fiscal de droit commun. Par conséquent, les pays de l'OCDE refusent d'inclure ces sociétés dans le champ d'application des conventions fiscales afin qu'elles ne puissent pas tirer profit de ses dispositions et bénéficier d'un double avantage.

S'il est impossible pour le Ministère des Finances de déroger à la législation sur le secret bancaire, et donc de s'engager contractuellement à satisfaire les requêtes d'information bancaires, il lui revient de décider de l'opportunité d'accepter l'exclusion des sociétés offshore et holding du champ d'application des conventions fiscales.

**Carol Khouzami**

Conseillère juridique au projet PNUD  
du Ministère des Finances.