

Bilan des finances publiques libanaises 1945-1965*

L'année 1965 fera date à n'en point douter dans l'histoire des finances libanaises d'un double point de vue psychologique et technique.

D'abord, et c'est à notre sens important, sur le plan d'une prise de conscience assez brutale, de l'opinion publique des problèmes et des difficultés posées par la gestion des finances publiques, prise de conscience d'autant plus brutale que pendant 20 ans l'Etat libanais, n'avait jamais été considéré comme un sujet économique susceptible d'avoir un poids suffisant pour influencer sur l'évolution de la conjoncture et transformer les structures de la vie financière du pays. Que pouvaient représenter les 100 ou 150 millions dépensés péniblement et parcimonieusement par un Etat-gendarme, face aux chiffres d'affaires des gros commerçants et banquiers de la place de Beyrouth, face aux énormes spéculations sur le marché des devises ou à la vertigineuse spéculation foncière ? C'est à l'occasion de l'article 14 de la loi de finances pour l'année 1965, relatif à un emprunt de 300 millions, que l'opinion publique, parlementaires en tête, devait subir un véritable choc. Et comment ne pas comprendre cette opinion publique à qui durant 20 ans on avait répété que l'Etat libanais du fait d'une sage et modeste gestion financière accumulait des excédents budgétaires, signes de prospérité, bien plus, témoins d'une orthodoxie et d'une rigueur doctrinale que la plupart des pays du monde avaient abandonnées par faiblesse, par facilité, démagogie qui les avaient conduits inexorablement dans le gouffre infernal de l'inflation, du dirigisme et des nationalisations, des emprunts et de la dépréciation monétaire.

Voici que pour 1965, le gouvernement présente non seulement un budget de plus de 500 millions de livres, mais avec une demande d'emprunt pour 300 millions ! A quoi il faut ajouter que pour balancer les dépenses d'un montant égal de recettes, les services compétents avaient fait figurer 58 millions de livres provenant d'annulations de crédits comptabilisés au titre des recettes diverses là où figuraient auparavant les sommes puisées au Fonds de réserve, orgueil de tous les ministres successifs des finances et élément le plus propre à rassurer les quelques députés qui périodiquement essayaient d'exiger des comptes du gouvernement et examinaient avec attention les documents budgétaires.

Sur le plan technique cependant, l'évolution était amorcée déjà depuis quelques temps et si la réforme chéhabienne, héritant durant les premières années de son règne d'une masse de manœuvre financière d'une certaine importance, avait pu s'atteler à la tâche sans préoccupations financières, il n'en était plus de même durant les deux dernières années et les autorités financières compétentes 'efforçaient de mettre de l'ordre et d'avoir une vue claire et exacte des implications financières présentes et à venir de la « Réforme ». C'est à ce stade qu'au bout de plusieurs mois de discussions à l'intérieur de l'administration (notamment entre le Ministère du Plan et le Ministère des Finances) on décida de demander au Parlement d'attribuer au gouvernement la faculté de contracter un emprunt à concurrence de 300 millions à l'occasion de la présentation du projet de budget pour l'année 1965.

On connaît le tollé qui s'est élevé à cette occasion, notamment dans les milieux parlementaires, et qui continue de se manifester encore aujourd'hui dans la presse

* Etude publiée dans le numéro annuel du *Commerce du Levant* du 5 février 1965

quotidienne. On peut s'en étonner lorsque l'on sait qu'en fait le déficit budgétaire avait fait son apparition depuis 1962. Si les députés avaient examiné avec quelque attention la clôture des comptes pour cet exercice, ils auraient pu s'en apercevoir.

En fait le débat qui a été soulevé l'année passée à l'occasion du budget 1965 aurait dû avoir lieu dès 1962, année capitale sur le plan technique de la gestion financière étatique, si l'opinion publique et parlementaire avait été mieux éclairée. Il est malheureux et heureux à la fois que, en dehors de certains initiés, les débats aient été restreints entre quelques hauts fonctionnaires et que les pouvoirs publics eux-mêmes, Conseil des Ministres en tête, ne soient pas eux-mêmes penchés sur la question plus tôt, afin d'être en mesure de présenter à l'opinion de façon claire les options posées par la « Réforme » sur le plan financier¹. Peut-être de cette façon le choc psychologique eut-il été moindre.

Le but de ces lignes n'est pas d'assommer le lecteur avec des chiffres ; il cherche à faire le point de la situation financière et à définir les options qui se posent aujourd'hui en la matière, options qu'il sera difficile au gouvernement de prendre seul, s'il n'est pas appuyé par l'opinion publique et parlementaire ainsi que par les principaux participants de la vie financière du côté du secteur privé. Ces options seront définies à la fois sur le plan de leur légitimité (Pourquoi l'emprunt ? les bienfaits de l'équilibre budgétaire sont-ils supérieurs aux bienfaits d'un développement économique accéléré obtenu au prix de déficit ? etc....) et sur le plan de leur implications techniques (montant du déficit, montant de l'emprunt, ses conditions pratiques de réalisations, problèmes posés par la gestion de trésorerie dès que le déficit apparaît, etc....).

Il n'est pas possible d'entrer dans le vif du sujet sans jeter au préalable un coup d'œil critique sur la politique suivie de 1945 à 1962, année qui sur le plan technique marque le véritable tournant de nos finances publiques. Il sera loisible ensuite d'examiner l'évolution « subie » des années 1962-63 et 64 du fait des grandes options politiques et économiques du régime chéhabien ; à la lumière des résultats de la gestion de 1945-1962 pourront se dégager plus facilement les mérites et les lacunes de cette période. Enfin, les principales options qui se posent en matière financière au seuil de cette année 1965 seront présentées, éclairées par les conclusions tirées des deux gestions 1945-1962 et 1962-1965.

I.- La gestion 1945-1962 : Où l'Etat libanais fait de la déflation sans le savoir

Il est non seulement étonnant mais aussi quelque peu révoltant de constater que durant toute cette période, la politique monétaire et financière du pays ait été celle d'une nation vivant en plein XIXème siècle. On aurait pu au moins espérer que le dogmatisme libanais –aussi bien celui des pouvoirs publics que celui de l'opinion qui les soutenait- s'en serait tenu à une politique de stricte « neutralité » financière de la part de l'Etat, correspondant à la position doctrinale rigide des grands théoriciens libéraux du XIXème siècle : l'Etat doit rester neutre, il ne doit pas dépenser plus qu'il n'encaisse et le niveau de la dépense doit s'établir au minimum indispensable pour assurer l'ordre et la sécurité sur le territoire national. L'Etat est un mauvais entrepreneur ; en dehors de sa tâche administrative et policière, tout ce qu'il entreprend est d'un rendement inférieur à ce qui pourrait être obtenu par l'initiative individuelle luttant au sein de la concurrence libre. On comprend ainsi que l'équilibre budgétaire ait été la règle d'or de l'âge libéral.

¹ L'information est la condition essentielle de fonctionnement d'une « véritable démocratie » se plaît souvent à rappeler Alfred Sauvy.

Seulement, à l'époque libérale, l'analyse des phénomènes monétaires n'était pas encore poussée. On croyait la monnaie elle-même neutre, et la théorie quantitative en était restée au stade moyennageux de Jean Bodin et de sa controverse avec M. de Malestroit. « Simple voile, dit E. James,² simple moyen de faciliter les échanges, comme l'huile facilite la marche d'un mécanisme : les théories ne manquaient pas d'images pour affirmer avec Stuart Mill l'indifférence de la monnaie » ; telle était la conception classique. Dans cette optique, la règle de l'équilibre budgétaire était destinée à empêcher le déficit qui mettait en marche la planche à billet source d'inflation : les expériences d'inflations anglaises et françaises du début du XIX^{ème} siècle étaient encore trop présentes à l'esprit. Tout au long du XIX^{ème} siècle, la recherche de l'équilibre budgétaire devait devenir de plus en plus difficile pour ne devenir qu'un exemple idéal vers lequel on devait tendre.

La politique suivie au Liban fut loin d'appliquer le principe de la neutralité financière ; les pouvoirs publics ont cherché toujours à dépenser moins qu'ils ne percevaient : jamais pays ne pratiqua sur une aussi longue période de temps une pareille hérésie financière. Justifiable durant les années 1943-1945 où, pour remédier à la hausse des prix et assainir une situation inflationniste menaçante, créée par les surplus de disponibilités monétaires provoquées par la guerre, il était nécessaire que l'Etat opère une ponction sur ces disponibilités, cette politique fut systématisée jusqu'en 1962, au plus grand détriment de la croissance économique nationale. En effet, l'indice du coût de la vie (base 1939 = 100) après avoir poussé une pointe jusqu'à 607 en 1945, baisse progressivement jusqu'à retomber au-dessous de son niveau de 1943 (441) à 426 en 1950, mais la politique d'excédents budgétaire continue³ : de 5 millions en 1943 à 10 millions en 1944, 19 millions en 1945, 22 millions en 194, 25 millions en 1947 etc ... 44 millions en 1953, 73 millions en 1960. Au total, les excédents bruts budgétaires accumulés de 1943 à 1962 se sont élevés à 497,5 millions de livres. Compte tenu des prélèvements effectués sur ces excédents –enregistrement dans un compte dit Fonds de Réserve- pour la réalisation de certains grands projets et pour la direction du téléphone dont les crédits n'étaient pas inscrits au budget général de l'Etat, le solde du compte Fonds de Réserve s'établissait au début de l'année 1962 à 270 millions de livres.

C'est donc à une politique de ponction monétaire constante que l'économie du pays a été soumise de la part des pouvoirs publics, avec tous les effets déflationnistes que provoque cette politique et que l'analyse économique moderne a largement mis en lumière principalement par Keynes dans sa fameuse « Théorie générale de l'emploi ». Une telle attitude a abouti à l'application d'une politique « procyclique », alors que l'on aurait pu espérer que la constitution d'excédents budgétaires aurait été destinée à la mise en œuvre d'une politique anti-cyclique, le Fonds de Réserve permettant d'aider la conjoncture à redémarrer en période de « vaches maigres ». Il n'en a rien été, les excédents les plus importants ayant été constitués durant la période de dépression, aussi bien après l'inflation coréenne en 1953, 54, 55 que durant la crise de 58-59 et tout près de nous celle de 1962, amplifiant ainsi les effets de ces cycles. Maître Sleiman Gemayel dans l'ouvrage devenu classique sur « l'Evolution du budget Libanais »⁴ nous permet de remonter encore plus loin dans les errements de cette politique lorsqu'il cite les Rapports de la S.D.N. sur la situation de la Syrie et du Liban. « Ainsi peut-on lire, dit Maître Gemayel, dans les rapports annuels adressés par les autorités à la Société des Nations que « l'exécution des budgets (syriens et libanais) n'a pas été sans présenter de

² Emile James, *Problèmes monétaires d'aujourd'hui*, Editions Sirey, Paris, 1963

³ Tous les chiffres cités dans cette étude sont tirés de sources officielles publiées, notamment les bulletins de la Direction Centrale des Statistiques, les lois de finances et les clôtures de comptes budgétaires.

⁴ Sleiman Gemayel –*Evolution du budget libanais*, Pichon, Durant et Auzias, Paris, 1962.

sérieuses difficultés causées par les incidences financières de la crise ... Pour assurer l'équilibre budgétaire, il a fallu réduire dans toute la mesure du possible les dépenses »⁵. Plus remarquable encore est le fait que les restrictions ont porté sur les dépenses affectées aux travaux publics, alors que dans les conceptions financières modernes, on tend à augmenter les dépenses d'équipement en période de conjoncture décroissante.

Bien que les études statistiques ne soient pas poussées suffisamment loin pour se livrer à une étude chiffrée des cycles économiques au Liban, il ne semble pas exagéré d'affirmer que sans le dynamisme du secteur privé et notamment la formidable extension de l'appareil bancaire, le taux de croissance de notre économie eût été bien moindre durant toutes ces années du fait de la politique financière de l'Etat. Il est important toutefois de signaler déjà ici les distorsions causées par cet abstentionnisme négatif de l'Etat. Ce sont ces distorsions que devait mettre en lumière le R. P. Lebret tout au long de son séjour et de ses travaux au Liban.

Il s'agit d'abord du problème social que pose aujourd'hui plus que jamais *l'accaparement sinon la confiscation de la majeure partie du revenu national et de son augmentation annuelle par le secteur tertiaire au détriment surtout du secteur primaire agricole. L'Etat se serait-il posé il y a 10 ou 15 ans en arbitre et régularisateur de la conjoncture et de la structure économique du pays que l'on aurait pu assister à une répartition plus équitable du revenu national et à une évolution vers une structure économique plus équitable*. Il s'agit ensuite de la spéculation foncière qui découle elle aussi de l'hypertrophie du secteur tertiaire et dont les conséquences ne sont pas moins graves que celles du problème social qu'elles aggravent par ailleurs⁶. En effet, le prix de la terre libanaise aujourd'hui est tel que tout effort sérieux de développement agricole ou industriel en est paralysé, et que les rentes créées par la seule possession d'une terre sans son exploitation, suffisent largement à assurer des revenus considérables par des plus-values qui ne reposent sur aucun fondement économique valable ; il en résulte que l'investissement agricole ou industriel à long terme est pratiquement impossible et prouve en est dans la structure de nos taux d'intérêts qui prohibent pratiquement ce genre d'investissements. Le prix que doit payer l'Etat lui-même pour la réalisation des travaux d'infrastructures indispensables au bien-être de la communauté devient extrêmement onéreux du fait des montants exorbitants à payer pour les expropriations nécessaires ; les possibilités d'extensions des principales infrastructures (écoles, hôpitaux, aérodrome, ports, avenues, universités, etc...) atteignent rapidement des plafonds.

A partir de 1959 cependant, tandis que les autorités continuaient de pratiquer une politique monétaire restrictive, même lorsque comme en 1962 le marché connaît une véritable asphyxie et un manque pressant de disponibilités monétaires, la Réforme chéhabienne prenait corps et

⁵ Rapport à la S.D.N. sur la situation de la Syrie et du Liban, publié par le Ministère des Affaires Etrangères, Paris, 1931, p. 160.

⁶ L'objet de ces développements n'est pas de nier tout dynamisme à l'économie libanaise et de se ranger aux côtés des pessimistes pour qui l'économie libanaise qu'est qu'une économie artificielle, le fameux « miracle » de Van Zeeland. Loin de là, notre économie a largement fait les preuves de sa viabilité et de son dynamisme, mais nier les distorsions dont il est question ci-haut, ou chercher à en minimiser les conséquences réelles, c'est pratiquer la politique de l'autruche et contribuer à accroître les menaces et les déséquilibres. Lorsque l'on connaît les dangers qui pèsent sur notre système du fait de la pression socialiste extérieure, il est impardonnable de croire que le laissez-faire, laissez-aller, laissez-passer traditionnels mitigés de quelques vellétés de réforme sociale suffiront à assurer notre équilibre intérieur « ad vitam aeternam ».

Le prix des réajustements à faire est certainement élevé : il n'est rien en comparaison du prix qui serait à payer si la pression du socialisme extérieur venait à déborder chez nous. Evidemment, le système politique libanais tel qu'il est pratiqué actuellement peut laisser pessimiste quant aux possibilités réelles de réforme.

commençait effectivement à entrer en action ; en même temps et pour la servir, à partir de l'année 1962 on assiste à un bouleversement total dans la gestion financière de l'Etat.

II- L'Etat libanais à l'école de Keynes et du « développement intégral harmonisé »

Il est inutile de s'appesantir ici sur la doctrine du R. P. Lebreton que les lecteurs de ce journal connaissent bien. Vision globale et hardie du développement pour qui les finances et les problèmes financiers sont bien peu par rapport aux exigences de ce développement accéléré humaniste et intégral d'une nation sans lequel pour le R. P. Lebreton la vie même des nations en voie de développement est mise en danger. Pour le R. P. Lebreton, reprenant et amplifiant la théorie keynésienne de l'impulsion économique, la monnaie n'est qu'un outil indéfiniment extensible que l'on peut soumettre aux plus dures épreuves sans que l'équilibre économique à long terme n'en soit affectée puisque l'équilibre n'est en fait *véritablement* trouvé que dans le développement intégral harmonisé.

Dès 1960, les résultats de l'enquête de l'IRFED commencent de voir le jour soulignant les déséquilibres de l'économie libanaise, le sous-équipement presque généralisé des régions rurales, la mauvaise répartition du revenu national, la croissance anarchique de la capitale, l'hypertrophie du secteur tertiaire etc.... Un tel diagnostic ne pouvait trouver terrain plus fertile que dans la Réforme chéhabienne dont les grands projets de réformes administratives étaient déjà achevés législativement et qui brûlait d'impatience de s'atteler à une nouvelle tâche.

Aussi entre 1960 et 1961 vingt énormes programmes de grands travaux sont-ils mis sur le papier, correspondant à un engagement financier de l'Etat de plus d'un milliard de livres dont lus de 700 millions répartis sur les quatre premières années d'exécution.⁷ Le but direct de ces programmes était de promouvoir la création d'un réseau d'infrastructures appropriées qui propage à travers tout le Liban –ses populations, ses régions, ses secteurs- la croissance économique. L'impulsion économique keynésienne et le développement intégral harmonisé avaient véritablement trouvé au Liban un terrain plus que fertile.

Toutefois, les vieux réflexes jouant encore sur les autorités, durant toute l'année 1961 et les premiers mois de 1962 où le marché connaît une crise, la traditionnelle politique financière déflationniste est mise en application jusqu'à l'automne. L'exercice 61 se soldera encore par excédent fiscal de plus de 44 millions de livres. Ce n'est qu'en 1962 que les premières tranches de grands travaux sont débloquées, et qu'à la fin de l'année, le marché retrouve peu à peu ses liquidités et que le mouvement commercial reprend.

A partir de 1962, il n'y a pratiquement plus de frein aux engagements de dépenses : les effets combinés de la réforme administrative avec la création de nouveaux organes administratifs et le recrutement massif de personnel qu'elle a entraîné, ainsi que les vingt programmes de grands travaux ouverts par les lois programmes, font valser les chiffres de crédits budgétaires et des avances du Trésor. De 273 millions de livres en 1961 le budget passe à 275 en 1962 à 425 en 1963 à 476 en 1964 et à 510 en 1965 soit pratiquement un doublement en quatre ans. Les avances du trésor de leur côté enregistrent des variations aussi importantes : 205 millions en 1961, 232 en 1962, 323 en 1963, et 382 en 1964. Par le jeu des reports de crédits et des crédits additionnels ajoutés aux crédits de la loi de finances, les autorisations budgétaires

⁷ Pour la description de ces programmes cf. du même auteur, Politique économique et planification au Liban - 1953-1963. Beyrouth, 1964 (Chap. II, Sect II et Chap. III, Sec. II – Sous-Sect. III).

annuelles de dépenses passent de 452 millions de livres en 1961 à 643 en 1962, 708 en 1963. L'exécution du budget de 1962 se solde par un déficit de 18 millions. Malgré les protestations des responsables du Ministère des Finances, les Pouvoirs Publics ont décidé de dépenser quoiqu'il en coûte : le P. Lebreton a réussi à susciter une inquiétude féconde et à faire abandonner toute nostalgie de la « réconfortante » ^politique déflationniste.

En juillet 1963, l'IRFED soumet aux autorités un plan grandiose de développement économique quinquennal qui porterait le montant global cumulé des dépenses publiques pour la période 1964-1968 à plus de 3.000 millions de livres, soit plus d'une fois et demi le revenu national au niveau actuel et qui comprend pour sa réalisation un emprunt de l'ordre de 300 millions. Cette fois-ci heureusement il faut prendre du souffle, les résultats de l'exercice 62 ont fait fléchir, la décision d'emprunter est grave, les grands travaux ouverts par les lois-programmes de 1960-1961 connaissent des difficultés d'exécution, la réforme administrative n'a pas donné tous les résultats escomptés.

Il faut s'arrêter, réfléchir, penser une politique financière. Au désir si légitime et si vital pour le Liban du développement intégral harmonisé on oppose avec sagesse que « c'est à l'art des finances qu'il incombe de déterminer ce qui est souhaitable de ce qui est possible ». Ce temps d'arrêt est d'autant plus nécessaire que de tous façons le rythme des engagements se poursuit d'après le calendrier des lois-programmes dont certaines échéances courent jusqu'en 1968, et assurent pour 1965-1966 un très haut niveau de dépenses publiques qui déjà de l'avis de certains serait un plafond : l'urgence de nouveaux programmes n'est donc pas si évidente. Pour le P. Lebreton, cependant, la « mission est accomplie », il a placé « le Liban au tournant ».

*

*

*

Sur le plan financier, comment s'établit le bilan de ces deux périodes ? L'une et l'autre ont témoigné d'excès. Durant la première, la tâche de développement économique est entièrement laissée au secteur privé, l'Etat absent de la vie économique ne se préoccupe que d'entasser des réserves provoquées par les excédents fiscaux, accentuant ainsi les déséquilibres structurels et conjoncturels de l'économie. Durant la seconde, l'Etat veut à tout prix s'imposer comme régulateur de la situation conjoncturelle et redresser les déséquilibres structurels qui se sont créés ; disposant d'une importante masse de manœuvre financière constituée par l'abstentionnisme des années précédentes, les pouvoirs publics se lancent dans les développements économiques et la réforme administrative sans aucun plan financier préalable. Le goulot d'étranglement est vite créé : l'opinion ne suit plus, l'administration s'essouffle, d'importantes options sont à prendre sans qu'on y soit suffisamment prêt, une sérieuse remise en ordre des finances publiques s'impose.

Une leçon peut être en tous cas tirée de tout ceci : il ne peut être question pour l'Etat de revenir à sa politique d'abstentionnisme sur le plan économique et aux effets déflationnistes qu'elle entraîne ; la conjoncture du marché libanais est soutenue depuis deux ans par un haut niveau de dépenses publiques : chercher à ramener ce niveau à sa situation d'avant 1962 aurait des répercussions inacceptables sur un plan national. C'est un devoir sacré pour l'Etat, notamment du fait de la conjoncture des pays voisins, de rechercher à donner au système

économique libanais un caractère capitaliste plus moderne qui ne soit plus cette loi de fer du XIX^{ème} siècle, de chercher à équilibrer avec justice la distribution du revenu national et les fruits de sa croissance de façon à ce que chaque secteur, chaque région et tous les groupes de population du pays puissent en jouir de façon raisonnable, même lorsque leur productivité et leur rentabilité sont inférieures à celles du secteur tertiaire de Beyrouth.

Même si le profit et la rentabilité d'un secteur et de ses agents économiques sont diminués au profit d'autres secteurs, c'est l'équilibre d'ensemble et la stabilité de tout le système libanais qui en seront améliorés. Une telle tâche cependant ne peut être entreprise sans une politique financière longuement réfléchie : la stabilité de la livre libanaise et sa valeur interne aussi bien qu'externe (c'est-à-dire la stabilité de son pouvoir d'achat intérieur et la stabilité des changes) étant la condition indispensable de tout développement économique harmonieux à long terme.

III- Stabilité monétaire ou développement économique ? De la légitimité et de la nécessité de l'emprunt au Liban.

Voici le faux dilemme dans lequel beaucoup de pays sont tombés après la deuxième guerre mondiale, notamment sous l'influence d'un keynésianisme monétaire excessif et devant lequel on se croirait placé au Liban, à voir la façon dont se déroulent les polémiques actuelles autour des problèmes de finances publiques. Il n'en est rien. On peut affirmer aujourd'hui, sur la base des politiques monétaires développées en Europe depuis 1958, que la stabilité monétaire se concilie fort bien avec des taux de croissance élevés du produit et du revenu national. Il ne faudrait pas au Liban que de stériles querelles doctrinales paralysent la mise en œuvre de la politique financière.

On sait que les trois éléments qui peuvent être à la source d'une dégradation de la monnaie et du pouvoir d'achat sont : le crédit, le déficit de la balance des paiements et le déficit des finances publiques. En ce qui concerne le déficit budgétaire qui nous occupe ici trois remarques sont à formuler :

- a) L'Etat doit dépenser autant que l'intérêt et le bien public l'exigent, la seule limite à cette obligation de dépense est l'importance du déséquilibre que pourrait provoquer un trop grand déficit (notamment l'inflation). Il n'y a donc rien d'immoral ou d'anormal dans une nation du XX^{ème} siècle dont le budget serait en déficit. Les budgets équilibrés n'existent pratiquement plus aujourd'hui : le citoyen attend de l'Etat un certain nombre de services, l'amélioration et l'extension continue de ses services. Le citoyen n'est lésé que si du fait d'une mauvaise gestion de l'appareil administratif et des finances publiques le déficit de l'Etat est une source de dégradation de son pouvoir d'achat. Aussi la science financière d'aujourd'hui a-t-elle depuis longtemps dépassé le débat autrefois classique sur l'équilibre budgétaire pour se concentrer sur la *gestion de la dette publique* et le maniement des déficits budgétaires de façon à ce que ceux-ci n'aient pas d'effets néfastes sur l'équilibre économique général du pays.
- b) On peut ajouter ici tout de suite que le déficit est une notion assez fuyante, des jeux d'écritures comptables peuvent le gonfler ou au contraire le diminuer suivant que l'on incorpore ou que l'on exclut des comptes budgétaires certaines dépenses. Ainsi, en 1962, le déficit comptable a été gonflé parce que certains crédits pour grands travaux, ouverts autrefois hors budget, ont été intégrés au budget. Il serait facile aujourd'hui par le transfert de certaines dépenses à des comptes hors-budget d'obtenir un budget

sinon excédentaire, du moins en équilibre. Mais ceci est de la mauvaise gestion financière, et il faut savoir gré au Ministère des Finances de la sincérité dont il fait preuve en s'efforçant chaque année d'atteindre une plus grande unité budgétaire. Ce qui est grave, et ce n'est pas le cas du Liban, c'est de clôturer des exercices pour un déficit sans s'en rendre compte, car il faut arriver à une vue claire et exacte du déficit afin de le contenir dans les limites du raisonnable.

- c) L'emprunt n'a donc rien d'illégitime au contraire. Le danger ne vient pas directement du fait qu'un emprunt est lancé, mais d'une mauvaise gestion qui serait faite par la suite de la dette publique (par exemple une chute des cours des titres de la dette) et aussi d'un usage non rentable des fonds obtenus par l'emprunt qui rend difficile le remboursement de ses tranches. Le principe de la priorité des dépenses dans l'intérêt du bien public exprimé au paragraphe a) commande le lancement de l'emprunt lorsque les revenus fiscaux de l'Etat sont insuffisants pour couvrir les dépenses d'ordre économique ou social qu'il a prise à sa charge. C'est dans ce sens que le Directeur Général des Finances, M. André Tueni, dans un interview au journal « l'Orient » déclarait au début de l'année :

« Il est maintenant évident que l'Etat ne peut à la fois construire des routes, des barrages, distribuer de l'électricité, généraliser l'enseignement primaire et technique, faire de la propagande touristique à l'étranger, s'occuper des exportations de fruits, combler le déficit du chemin de fer, etc... tout en continuant d'accumuler des excédents budgétaires ».

Plus loin il ajoutait : « Nous pensons à l'emprunt car il n'est pas concevable que l'on arrête aujourd'hui l'effort de développement économique et social ». Aussi bien pour les raisons conjoncturelles que structurelles exposées plus haut, les pouvoirs publics entendent bien aujourd'hui recourir à l'emprunt, si cela s'avère nécessaire et il serait injuste de mettre en doute la légitimité d'une telle option. Ceci nous amène au problème de la nécessité de l'emprunt.

L'Etat a-t-il vraiment besoin de fonds autre que ses propres revenus ? C'est en ces termes que peut être posé le problème. Il ne peut être envisagé dans le seul cadre budgétaire mais doit être étudié à partir de la situation de la trésorerie publique. En effet, il est devenu classique aujourd'hui en matière de finances publiques de distinguer entre budget et Trésor et si le besoin de cette distinction ne s'est pas fait sentir autrefois au Liban, cette dernière est devenue indispensable aujourd'hui pour toute gestion financière correcte. Les opérations budgétaires ne sont qu'un des éléments des opérations de la trésorerie publique dont seuls les résultats comptent en dernière analyse : c'est ainsi qu'un budget en déficit peut ne pas donner lieu à un déficit de trésorerie et qu'au contraire un budget excédentaire peut quand même être accompagné d'un déficit de trésorerie en fin d'année.

Au Liban comme ailleurs, surtout depuis les trois dernières années, le Trésor est devenu le banquier du secteur public ; à ce titre, il reçoit les fonds de tous les organismes gouvernementaux à qui en contrepartie il fait du crédit, comme toute banque ordinaire, mais à des taux d'intérêt dérisoires (dans notre langage financier il s'agit des avances du Trésor). Ainsi, c'est le déficit de la trésorerie qui en définitive est seul important, et il ne faut pas attacher une importance excessive au déficit budgétaire sauf s'il atteint de telles proportions qu'il met en danger toute la trésorerie publique et ceci est encore loin d'être le cas chez nous. Ce qui compte pour une saine gestion financière, c'est de faire en sorte que le Trésor ait continuellement à sa disposition un fonds de roulement suffisamment important pour faire

face à toutes ses échéances. Pour le Liban un volume annuel de 15 à 30 millions⁸ de déficit budgétaire, compte tenu de l'accroissement annuel de 10% des recettes et des sous-estimations qui en sont faites dans le budget, semble être parfaitement tolérable pour notre trésorerie publique et ne rend pas obligatoire le lancement d'un emprunt. Cette thèse est confirmée par le montant important des reports de crédits.

On sait que ces reports atteignent le chiffre très important de plus de 200 millions. Ils témoignent des engagements excessifs de dépenses qui ont été faits sur la base des lois-programmes de 1961-1962 : manifestement, le rythme d'exécution de l'administration ne pouvait satisfaire aux calendriers de ces dépenses ; la progression des dépenses budgétaires entre 1960 et 1964 n'a pas pu être suivie d'une progression parallèle du rythme d'exécution par les administrations. Ceci est normal : en effet, il aurait fallu qu'en l'espace de 4 ans tout l'appareil administratif double d'efficacité ce qui n'est nulle part concevable, à plus forte raison au Liban. C'est ainsi que le pourcentage des crédits reportés budgétaire d'une année sur l'autre passe de 21% en 1960 à 52% en 1964. Le report de ces crédits retarde d'autant plus les échéances du Trésor et allège ses charges annuelles. La demande d'annulation de ces crédits faite au Parlement à l'occasion du vote budgétaire et qui a été rejetée, s'explique par le fait qu'il n'est pas possible à l'administration de dépenser en un an et un budget de 500 millions et les crédits reportés pour 250 millions. Ceci n'impliquait pas ainsi que l'on crût les députés un abandon des travaux correspondants à ces crédits, car il était dans l'intention du gouvernement de les dépenser mais en les réinscrivant chaque année dans la loi de finances jusqu'à leur épuisement, en tenant compte des possibilités réelles d'exécution.

En fait, le problème de l'emprunt ne se pose vraiment que si l'on envisage le lancement de nouveaux programmes qui entraîneraient un accroissement considérable des dépenses de développement. Il suffit de songer à la nécessité impérieuse de la généralisation de l'enseignement primaire, de nouveaux bâtiments pour l'Université, d'un nouvel aéroport etc ... et l'on comprend que le gouvernement ait pris à cœur de trouver de nouvelles ressources par l'emprunt intérieur et extérieur.

L'emprunt intérieur : c'est théoriquement la meilleure solution et pour deux raisons :

- a) L'emprunt intérieur permettrait de stabiliser une épargne nationale par trop volatile et spéculative (cf. Première partie).
- b) B) l'emprunt intérieur épongerait la pression inflationniste provoquée par l'exécution des grands travaux ; c'est là aujourd'hui le principe fondamental de la gestion d'une trésorerie publique (politique du circuit).

Hélas le prix à payer pour le lancement d'un emprunt national serait énorme dans l'état actuel des choses. En effet, pour avoir quelque chance d'attirer les épargnants habitués à obtenir de leurs fonds de rendements de 8 à 12% et parfois, à condition de risquer, bien plus, il faudrait :

⁸ Il est intéressant ici de noter l'opinion du New York Times sur l'importance du déficit dans la politique financière et ses effets sur la conjoncture. Le passage suivant est extrait des commentaires de ce journal sur le budget des Etats-Unis pour 1965-1966 présenté au Congrès par le Président Johnson, au mois de février de cette année : « D'aucuns penseront que simuler le marché par des déficits budgétaires, alors que la conjoncture est en période de hautes eaux, c'est provoquer l'inflation. Mais une telle opinion a beaucoup perdu de sa valeur depuis que Washington a démontré que de tels déficits ne rendent pas l'inflation inévitable. Ceci ne veut pas dire que pour maintenir la conjoncture il suffit que les dépenses gouvernementales dépassent les rentrées fiscales. Ce qui est maintenant clairement établi, c'est le fait que de petits déficits bien contrôlés, peuvent constituer un stimulant très efficace. Ils sont en tous cas de loin préférables aux importants et incontrôlables déficits provoqués par l'inadvertance du gouvernement ».

- a) lancer des bons à 6% ou 7%
- b) faire des tirages de lots
- c) détaxer les intérêts de l'impôt sur le revenu et les bons des droits successoraux.

A ceci on peut ajouter la nécessité d'un service très efficace de gestion de l'emprunt. En fait, l'emprunt intérieur ne sera possible que lorsque un changement sera intervenu dans la structure de nos taux d'intérêt.

L'emprunt extérieur : C'est celui vers lequel s'est donc en dernière ressource s'est tourné le gouvernement. Deux inconvénients peuvent être signalés qui militent contre une telle solution :

- a) l'accroissement de l'excédent de notre balance des paiements, accroissement qui se traduit par des pressions inflationnistes provoquées par l'excédent des grands travaux soumettrait notre monnaie à rude épreuve.
- b) La dépendance sur l'extérieur : même obtenu à 3% du sympathique bailleur de fonds qu'est le Koweït, qui garantit que le gouvernement du Koweït d'aujourd'hui sera le même plus tard ? Qui garantit que le Koweït ne subira pas de pressions de ses puissants voisins ?

Il reste cependant aux pouvoirs publics une possibilité de dégager des fonds, à côté des améliorations de la perception fiscale et de la refonte de l'impôt sur le revenu : c'est la compression des dépenses administratives.

Le problème des dépenses de fonctionnement

Il est inévitable que la réforme administrative avec l'extraordinaire extension de l'appareil administratif qu'elle a entraîné ne provoque pas un gonflement important des dépenses administratives : +14,16% en 1961 par rapport à 1960, +20,96% en 1962 par rapport à 1961, +11,99% en 1963 par rapport à 1962 et +25,84% en 1964 par rapport à 1963. En 1964, en ajoutant les dépenses d'équipement administratif, le total des dépenses de fonctionnement s'élevait à 345 millions, soit 72% du budget total. Il est manifeste d'une part qu'un tel pourcentage est anormal, d'autre part que les taux d'accroissement sont à stabiliser au niveau de 6 ou 7% par an maximum, sans quoi d'ici quelques années les recettes fiscales ne suffiront plus du tout à couvrir ces seules dépenses. Les deux tableaux suivants montrent l'évolution des dépenses budgétaires de 1964 à 1968 avec un accroissement correspondant de 10% dans le premier cas et de 5% dans le second pour les dépenses de fonctionnement. Il y a été ajouté dans les deux hypothèses les dépenses de développement sans nouveaux programmes d'une part et avec des nouveaux programmes d'autre part (d'après les montants prévus dans le plan IRFED). Face aux prévisions de recettes, on peut tirer pour la période de 64-68 les conclusions suivantes de ces tableaux :

- pas de déficit, au contraire un excédent de plus de 200 millions si le taux d'accroissement des dépenses de fonctionnement est réduit de 5% et si il n'y a pas de nouveaux programmes.

- un déficit pour la même période de 284 millions si les 522 millions de programmes nouveaux sont exécutés et si la réduction du taux d'augmentation des dépenses de fonctionnement à 5% est obtenue.
- un équilibre (2631 de dépenses contre 2670 de recettes) si le taux des dépenses de fonctionnement est laissé à 10% et si l'on n'introduit pas de nouveaux programmes.
- un déficit de 483,3 millions si le taux de 10% se maintient et si les nouveaux programmes sont appliqués.

On voit donc bien l'importance des dépenses administratives et de leur réduction dans la continuation de la politique de développement. Ce même problème s'est retrouvé dans beaucoup de pays où périodiquement des comités dit « de la hache » sont chargés d'opérer des coupes dans les dépenses de fonctionnement afin de dégager un surplus de recettes fiscales à affecter à des projets économiques et sociaux.

Enfin, il est encore un moyen pour l'Etat de dégager des fonds, c'est d'augmenter les ressources de la trésorerie publique.

L'augmentation des ressources de la trésorerie publique

On a déjà souligné le rôle du Trésor comme banquier du secteur public. M. André Tueni, dans le très bel exposé sur la situation du Trésor fait à l'occasion de l'interview à « l'Orient » dont il a été question plus haut, explique l'interdépendance existant entre toutes les opérations de la trésorerie et souligne le fait que même si le Fonds de Réserve est entièrement affecté aujourd'hui le Trésor n'en dispose pas moins de disponibilités. « Il ne faut pas oublier, dit le Directeur Général des Finances, que le Trésor est un grand prêteur d'argent et qu'il possède ce que je me permettrai d'appeler un « *important portefeuille* ». Ce portefeuille est constitué de créances qui sont les avances que le Trésor a accordé à des organismes publics ou semi-publics tels que les offices des eaux et l'office de l'Electricité, ou l'office du Litani pour leur permettre d'étendre leurs activités. Au fur et à mesure que ces avances seront remboursées l'état des réserves s'améliorera de plus en plus ».

On peut facilement concevoir une formule permettant la mobilisation bancaire de ce portefeuille qui permettrait à la trésorerie de faire face sans inconvénient aux déficits budgétaires importants qui interviendront si les nouveaux programmes sont mis en route.

*

*

*

S'il est permis de formuler un jugement à partir du bilan de nos finances qui vient d'être esquissé pour la période 1945-1965 et des options qui se posent au seuil de cette nouvelle année, on peut affirmer que la situation actuelle n'a rien d'inquiétant. Les pouvoirs publics disposent d'une marge de manœuvre encore suffisante et les nombreuses recherches et études actuellement en cours entre l'administration du plan et celle des finances prouvent qu'un dialogue fructueux s'est engagé entre « développeurs » et financiers. Un retour à la politique monétaire ultra-libérale déflationniste comme un retour à une politique monétaire trop élastique et sans frein semble définitivement exclus. La nervosité de l'opinion publique et de

certaines parlementaires s'explique du fait d'une préparation psychologique insuffisante à l'évolution des 3 dernières années et aux options qu'elle a posé, bouleversant des traditions monétaires solidement ancrées dans le pays. Le soin mis aujourd'hui par les autorités à ne se lancer dans aucune direction sans avoir préalablement étudié avec soin les implications des choix à effectuer devrait largement rassurer. *L'idée essentielle à admettre est que parmi les sujets économiques l'Etat ne doit plus être considéré aujourd'hui comme un « tiers prenant » mais comme un « co-participant ».* Au Liban, comme partout ailleurs, et plus que partout ailleurs du fait de la persistance de déséquilibres structurels économiques et sociaux, une économie publique satisfaisant une catégorie particulière de besoins est devenu un élément aussi important que fondamental de l'économie nationale. Tant que ceci ne sera pas admis, le renouvellement en cours de nos problèmes financiers ne pourra véritablement s'épanouir et l'intégration des finances publiques dans la vie économique et financière du pays ne se réalisera pas avec succès, mettant un frein aux efforts de développements et aggravant les déséquilibres ; des choix qui sont en fait des options purement techniques, continueront de voir leur légitimité mise en cause et d'être soumis à des débats politiques et des stériles querelles de partis. Espérons qu'il n'en sera rien et que la marche vers le progrès suivra un cours harmonieux et naturel.

Evolution des dépenses budgétaires

1) Taux d'accroissement annuel du budget de fonctionnement : 10%

	1964	1965	1966	1967	1968	Total
Budget de fonctionnement	345	379,5	417,4	459,1	505	2.106
Budget de développement :						
- Lois programmes	117	109	92	17	10	345
- Autres dépenses	13	13	13	13	13	65
- Sécurité sociale	1	12	16	16	16	61
Imprévus	14	10	10	10	10	54
Total ...	490	523,5	548,4	515,1	554	2.631
Nouveaux programmes	31,4	87,3	90,9	149,6	163,3	522,5
Total général	521,4	610,8	639,3	664,7	717,3	3.153,5

2) Taux d'accroissement annuel du budget de fonctionnement : 5%

Budget de fonctionnement	345	362	380	400	420	1.907
Budget de développement						
- Lois programmes	117	109	92	17	10	345
- Autres dépenses	13	13	13	13	13	65
- Sécurité sociale	1	12	16	16	16	60
Imprévus	14	10	10	10	10	54
Total ...	490	506	511	456	469	2.482
Nouveaux programmes	31,4	87,3	90,9	149,6	163,3	522,5
Total général	512,4	593,3	601,9	605,6	632,3	2.954,5

Recettes budgétaires

Sans les aménagements fiscaux	418,0	469,4	507,5	550,4	594,9	2.540,2
Avec les aménagements fiscaux	425,0	486,9	533,8	585,7	638,8	2.670,2