



Lebanon: Staff Concluding Statement of the 2023 Article IV Mission

FOR IMMEDIATE RELEASE

A Concluding Statement describes the preliminary findings of IMF staff at the end of an official staff visit (or 'mission'), in most cases to a member country. Missions are undertaken as part of regular (usually annual) consultations under [Article IV](#) of the IMF's Articles of Agreement, in the context of a request to use IMF resources (borrow from the IMF), as part of discussions of staff monitored programs, or as part of other staff monitoring of economic developments.

The authorities have consented to the publication of this statement. The views expressed in this statement are those of the IMF staff and do not necessarily represent the views of the IMF's Executive Board. Based on the preliminary findings of this mission, staff will prepare a report that, subject to management approval, will be presented to the IMF Executive Board for discussion and decision.

Washington, DC – March 23, 2023: *An International Monetary Fund (IMF) mission visited Beirut from March 15 to 23 to conduct the 2023 Article IV consultation, assess the economic situation, and discuss policy priorities.*

Lebanon is at a particularly difficult juncture. For over three years, it has been facing an unprecedented crisis, with severe economic dislocation, a dramatic depreciation of the Lebanese lira and triple-digit inflation that have had a staggering impact on people's lives and livelihoods. Unemployment and emigration have increased sharply, and poverty is at historically high levels. The provision of basic services like electricity, public health, and public education have been severely disrupted, and essential social support programs and public investment have collapsed. More broadly, capacity in public administration has been critically weakened. Banks are unable to extend credit to the economy and bank deposits are mostly inaccessible to customers. Presence of a large number of refugees exacerbates Lebanon's challenges.

Despite the severity of the situation, which calls for immediate and decisive action, there has been limited progress in implementing the comprehensive package of economic reforms, set out in the Staff Level Agreement, notwithstanding some efforts by the government. This inaction disproportionately harms the low-to-middle-income population and undermines Lebanon's long-term economic potential. The Government, Parliament, and the Central Bank (BdL) must act together, rapidly and decisively to tackle longstanding institutional and structural weaknesses to stabilize the economy and pave the way for a strong and sustainable recovery.

The economy remains deeply depressed. After contracting precipitously by about 40 percent since the start of the crisis, economic activity appears to have stabilized somewhat in 2022, driven by some recovery in tourism, further deleveraging of the corporate sector, and continued strong remittances inflows, which have supported consumption. However, many economic trends remain negative:

- Inflation is in triple digits, driven by a dramatic depreciation of the Lebanese lira, reflecting a lack of confidence in the Lebanese financial system, large increases in money supply, and the complex interplay of BdL circulars that gives rise to multiple exchange rates and speculative arbitrage.
- The collapse in budget revenue has forced a drastic and disorderly cut of public spending to minimal levels. Still, the government relies on central bank financing, accumulation of arrears and some donor assistance to support a budget deficit of over 5 percent of GDP. The deficit could be even higher, if the ongoing quasi-fiscal operations by the central bank—such as provision of FX at subsidized rates—are included.
- The banking sector is under enormous strain with an eroding capital position and substantial unrealized losses looming ahead.
- After sharply improving in 2020-21, the current account deficit is estimated to have widened significantly to over 25 percent of GDP in 2022, mainly due to high oil and food prices and accelerating imports ahead of an expected exchange rate adjustment for tax purposes. The weak external position and ad hoc monetary policy decisions have led to a steady decline in foreign reserves to about US\$ 10 billion as of December 2022 (excluding gold), compared to US\$36 billion prior the crisis.

Lebanon is at a dangerous crossroads, and without rapid reforms will be mired in a never-ending crisis. Poverty and unemployment will remain high, and economic potential will continue to decline. A continuation of the status quo would further undermine trust in the country's institutions and additional delays in implementing reforms will keep the economy depressed, with irreversible consequences for the whole country, but especially low-to-middle income households. High uncertainty will further weaken the external position and the BdL will continue to lose scarce international reserves. Exchange rate depreciation and spiraling inflation will remain unabated, accelerating the already high cash dollarization of the economy. The informality of the economy will further increase, reducing the scope for taxation and further depressing budgetary spending, while increasing the risk of illicit activities becoming entrenched in the economy. Without acknowledging and credibly addressing the large financial gap in the banking sector, the banks will not be able to provide meaningful credit to support the economy, and small depositors will continue to incur large losses on their FX withdrawals, while medium-to-large deposits will remain indefinitely locked. Emigration, particularly of skilled workers, would accelerate, undermining future growth prospects even further.

There is an alternative path that would lead to stability and growth. The mission emphasized the urgency of implementing the following package of comprehensive reforms:

- *A medium-term fiscal strategy* to restore debt sustainability and create space for increasing social and development spending. The first step should be to adopt a 2023 Budget that uses a unified market exchange rate for customs and tax purposes, adjusts specific taxes to inflation, and makes the first steps toward restoring public administration. The Budget should also provide the necessary funding for essential social spending and initiate important public sector reforms which over time would improve efficiency. In subsequent years, strengthening public finances would require revenue mobilization reforms focused on

broadening the tax base, closing existing loopholes, and improving tax compliance across taxpayers through strengthened and modernized tax administration. The revenue mobilization effort is critical to support a gradual scale up of priority social and development spending to more appropriate levels. The overall fiscal strategy should be supported by reforms to eliminate SOE losses and phase out transfers from the budget, particularly to the energy sector, improve public administration, and advance sustainable pension system reforms. Gradual fiscal consolidation will be critical to complement the needed debt restructuring that should aim to reduce public debt to a sustainable level over the medium term.

- *Credible restructuring of the financial system* to restore its viability and support economic recovery. This requires acknowledging and addressing upfront the large losses incurred by the central bank and commercial banks, respecting the hierarchy of claims, protecting small depositors, and limiting the recourse to the public sector given its current unsustainable debt position. Viable banks should be restructured and recapitalized under a timebound plan, and unviable banks should exit the market. The effective implementation of the strategy requires amending the Banking Secrecy Law to address outstanding critical weaknesses, notwithstanding the important improvements from the recent reform. In particular, relevant agencies should have access to data on individuals' transactions and deposits at the client level. In addition, the legal and institutional framework of the central bank and other banking authorities should be modernized to strengthen governance and accountability so that trust in institutions is rebuilt. To increase transparency, the special audit of the central bank should be published.
- *Unification of exchange rates and tightening monetary policy* to rebuild credibility and improve the external position of the economy. Unification would remove harmful distortions, eliminate rent-seeking opportunities, reduce pressures on the central bank's FX reserves, and pave the way for a market-determined exchange rate. The process should be accompanied by temporary capital controls to help guard the limited FX resources in the financial system needed to ensure an equitable solution for depositors. To help reduce inflation following unification, tight monetary policy would need to make use of all the available tools, and central bank financing to the government should be strictly prohibited. Foreign exchange interventions will need to be very limited and only for the purpose of addressing disorderly market conditions.
- *Ambitious structural reforms* to supplement economic policies and create an enabling environment for stronger growth.
 - *Strengthening the public finance management (PFM) framework* to ensure proper oversight of public finances, enhance fiscal discipline and improve transparency of budgetary process. The introduction of a modern PFM law would provide an overarching strategy for reforms that should include enhancing internal and external controls, formulating a medium-term fiscal framework, restricting the use of treasury advances and establishing a fully integrated treasury single account.
 - *Reforming state-owned enterprises* to ensure good governance, transparency, financial and operational viability, better provision of services and to contain fiscal risks. Preparing a comprehensive inventory of SOEs and completing and publishing financial audits of the largest SOEs would be the first step, followed by development of an ownership strategy that would establish strategic purposes, and oversight and management principles of SOEs. Moreover, it will be critical to address long-standing issues in the electricity sector

through swift implementation of sector reforms already approved by the cabinet in March 2022.

- *Enhancing governance, anti-corruption, and anti-money laundering/combating the financing of terrorism (AML/CFT) frameworks* to re-gain social trust of government policies and promote inclusive growth. The ongoing governance diagnostic will provide the roadmap to reform, including to enhance the independence and integrity of the judiciary system, and to improve accountability across the public sector. Moreover, the approved procurement law, which is in line with the best international standards, should be implemented promptly, starting with the full functionality of the Procurement Authority and the e-procurement platform.

The IMF remains committed to supporting Lebanon, and to continue its close engage with the authorities through policy advice and technical assistance. Collaboration and support from multilateral and bilateral partners are also critical for the successful implementation of the authorities' reform efforts. However, this support will also hinge on Lebanon's commitment and steadfast implementation of a comprehensive and ambitious reform program. In this regard, we welcome the authorities' commitment to work with the IMF and other international partners for the implementation of policies to address current challenges and place Lebanon's economy on a sustainable path, including under an IMF-supported program.

The mission would like to thank the Lebanese authorities and all other counterparts for the close collaboration, constructive policy dialogue, and their hospitality.

لبنان: بيان خبراء الصندوق في ختام بعثة مشاورات المادة الرابعة لعام 2023

للنشر الفوري

يصف البيان الختامي الاستنتاجات المبدئية التي يخلص إليها خبراء الصندوق في ختام زيارة (أو "بعثة") رسمية تتم في الغالب إلى بلد عضو. وتوفد البعثات كجزء من المشاورات المنتظمة (السبوعية في العادة) بمقتضى [المادة الرابعة](#) من اتفاقية تأسيس الصندوق، أو في سياق طلب من البلد العضو باستخدام موارد الصندوق (الاقتراض منه)، أو كجزء من المناقشات بشأن البرامج التي يتابعها خبراء الصندوق، أو في إطار ما يجريه الخبراء من عمليات متابعة أخرى للتطورات الاقتصادية.

وقد واقت السلطات الوطنية على نشر هذا البيان. وتعتبر الآراء الواردة في هذا البيان عن وجهات نظر خبراء الصندوق ولا تمثل بالضرورة آراء مجلسه التنفيذي. وبناء على الاستنتاجات الأولية لهذه البعثة، سيقوم الخبراء بإعداد تقرير يقدّم إلى المجلس التنفيذي، بعد موافقة الإدارة العليا، للمناقشة واتخاذ القرار.

واشنطن العاصمة - 23 مارس 2023: قامت بعثة من صندوق النقد الدولي بزيارة إلى العاصمة اللبنانية بيروت في الفترة من 15-23 مارس 2023 لإجراء مشاورات المادة الرابعة وتقييم الوضع الاقتصادي ومناقشة أولويات السياسات.

إن لبنان حالياً على مفترق دقيق حيث بقي على مدى أكثر من ثلاث سنوات يواجه أزمة منقطعة النظير، حيث أدى التخلخل الاقتصادي الحاد والانخفاض البالغ في قيمة الليرة اللبنانية والتضخم ثلاثي الرقم إلى التأثير بصورة مدمرة على حياة الناس وأرزاقهم. فقد ارتفعت مستويات البطالة والهجرة ارتفاعاً حاداً والفقر يسجل معدلات قياسية. وشهدت إمدادات الخدمات الأساسية كالكهرباء والصحة والتعليم العام اضطراباً بالغاً كما تعرضت برامج الدعم الاجتماعي الأساسية والاستثمارات العامة للانهايار. بشكل عام، تراجعت قدرات الإدارات العامة بشكل كبير. ولم يعد بوسع البنوك توفير الائتمان للاقتصاد وباتت الودائع المصرفية غير متاحة غالباً للعملاء. إن تواجد عدد كبير من اللاجئين فاقم التحديات التي يواجهها لبنان.

ورغم فداحة الأوضاع، التي تستدعي تحركاً فورياً وحاسماً، فقد ظل التقدم المحرز محدوداً نحو تنفيذ حزمة شاملة من الإصلاحات الاقتصادية التي نص عليها اتفاق على مستوى الموظفين، على الرغم من بعض الجهود التي تبذلها الحكومة. وتتسبب هذه الحالة من اللافعل في الإضرار بشريحة السكان منخفضة الدخل إلى متوسطه الدخل أكثر من سواها وتؤدي إلى إضعاف إمكانات لبنان الاقتصادية على المدى الطويل. وأصبح لزاماً على الحكومة والبرلمان والبنك المركزي (مصرف لبنان) سوياً اتخاذ إجراءات سريعة وحاسمة للتصدي للضعف المؤسسي والهيكلية طويل الأمد لتحقيق الاستقرار للاقتصاد وتمهيد الطريق أمام تعاف قوي ومستدام.

الاقتصاد لا يزال مكبلاً بالقيود: بعد انكماش حاد بنحو 40% منذ بداية الأزمة، أخذت دلائل الاستقرار تظهر إلى حد ما على النشاط الاقتصادي في عام 2022، مدفوعة ببعض الانتعاش في مجال السياحة تقلص مديونية شركات القطاع الخاص واستمرار تدفقات تحويلات المغتربين الكبيرة التي دعمت الاستهلاك. ومع ذلك، فإن كثيراً من الاتجاهات العامة الاقتصادية لا تزال سلبية:

- فالتضخم أصبح في حدود ثلاث خانات، مدفوعا بالانخفاض الحاد في قيمة الليرة اللبنانية، مما يعكس عدم الثقة في النظام المالي اللبناني، والزيادات الكبيرة في المعروض النقدي، والآثار المتشابكة لتعاميم مصرف لبنان التي تفسح المجال أمام أسعار الصرف المتعددة والمراجعة بغرض المضاربة.
 - وكان تداعي إيرادات الموازنة قد دفع إلى تنفيذ تخفيضات هائلة وغير منتظمة في الإنفاق العام إلى أدنى المستويات. ومع ذلك، تعتمد الحكومة على التمويل من البنك المركزي، ومراكمة المتأخرات، وبعض المساعدات من المانحين لدعم عجز الموازنة في حدود تزيد قليلا على 5% من إجمالي الناتج المحلي. وكان من الممكن أن يتجاوز العجز هذا المستوى، إذا تم إدراج العمليات شبه المالية العامة التي يواصل البنك المركزي تنفيذها - مثل توفير النقد الأجنبي بأسعار مدعومة.
 - والقطاع المصرفي اللبناني يتعرض لضغوط هائلة في ظل تآكل مركز رأس المال والخسائر الدفترية الهائلة التي تلوح في الأفق.
 - وبعد التحسن الكبير في عجز الحساب الجاري خلال 2020-2021، تشير التقديرات إلى أن عام 2022 شهد اتساعا كبيرا في العجز متجاوزا 25% من إجمالي الناتج المحلي، وهو ما يُعزى إلى ارتفاع أسعار النفط والغذاء وتسارع وتيرة الاستيراد التي سبقت عملية تصحيح متوقعة لأسعار الصرف للأغراض الضريبية. وأدى ضعف المركز الخارجي وقرارات السياسة النقدية المخصصة إلى تراجع مطرد في الاحتياطيات الأجنبية حتى بلغت 10 مليارات دولار أمريكي في ديسمبر 2022 (باستثناء الذهب)، مقارنة بمبلغ قدره 36 مليار دولار أمريكي قبل الأزمة.
- لبنان يقف حاليا عند مفترق طرق خطير، وبدون الإصلاحات سريعة سيغرق في أزمة لا نهاية لها: من المتوقع أن تظل مستويات البطالة والفقر مرتفعة، مع استمرار تراجع الإمكانات الاقتصادية. ومن شأن بقاء الوضع الراهن أن يزيد تقويض دعائم الثقة في المؤسسات الوطنية والاستمرار في تأجيل الإصلاحات سيؤدي إلى استمرار القيود التي تكبح الاقتصاد، مع ما لها من تبعات على البلد ككل تصعب إزالتها، ولا سيما على شريحة الأسر منخفضة الدخل إلى متوسطة الدخل. ومع ازدياد الشعور بعدم اليقين سيزداد ضعف المركز الخارجي ويستمر نزيف الاحتياطيات الدولية الشحيحة لدى مصرف لبنان. وسيستمر هبوط سعر الصرف والتضخم المتزايد دون هوادة، مما يؤدي إلى تسارع مخاطر الدولار النقدية المرتفعة بالفعل. وسيزداد الطابع غير الرسمي للاقتصاد أكثر، مما يقلص مجال تحصيل الضرائب ويفرض المزيد من القيود على الإنفاق من الموازنة العامة، مع زيادة مخاطر ترسخ الأنشطة غير المشروعة في الاقتصاد. وبدون الإقرار بفجوة القطاع المصرفي الكبيرة والتصدي لها بمصادقية، لن يكون بوسع البنوك تقديم الائتمان الكافي لدعم الاقتصاد، وسيستمر تحمل صغار المودعين خسائر فادحة على مسحوباتهم بالنقد الأجنبي، بينما تظل الودائع المتوسطة إلى الكبيرة محبوسة إلى أجل غير مسمى. ومن جهة أخرى، من المتوقع أن تتسارع وتيرة الهجرة خارج البلاد، ولا سيما هجرة العمالة الماهرة، مما يزيد من إضعاف فرص النمو المستقبلية.**

وهناك مسار بديل يمكن أن يؤدي إلى الاستقرار والنمو: فقد أكدت بعثة الصندوق الحاجة الماسة لتنفيذ حزمة الإصلاحات الشاملة التالية:

- *تنفيذ استراتيجية مالية متوسطة الأجل* لاستعادة القدرة على إبقاء الدين في حدود مستدامة وخلق الحيز اللازم لزيادة الإنفاق الاجتماعي والإنمائي: ينبغي أن تتمثل الخطوة الأولى في اعتماد موازنة لعام 2023 تستخدم سعر صرف السوق الموحدة للأغراض الجمركية والضريبية، وتحقق التوازن بين ضرائب معينة ومعدل التضخم، وتقطع الشوط الأول نحو إصلاح الإدارة العامة. وينبغي أن توفر هذه الموازنة أيضا التمويل اللازم للإنفاق العام الضروري وتبدأ بإصلاحات القطاع العام الحيوية التي ستؤدي بمرور الوقت إلى رفع مستوى الكفاءة. وفي السنوات التالية، سوف يتطلب تعزيز الموارد العامة تنفيذ إصلاحات تعبئة الإيرادات التي تركز على توسيع الوعاء الضريبي، وسد الثغرات القائمة، وتحسين الامتثال الضريبي لمختلف فئات المكلفين من خلال تقوية الإدارة الضريبية وتحديثها. وتشكل جهود تعبئة الإيرادات عاملا حيويا لدعم الزيادة التدريجية في الإنفاق ذي الأولوية على البنود الاجتماعية والإنمائية للوصول إلى مستويات أكثر ملاءمة. وينبغي دعم الاستراتيجية المالية الكلية بإصلاحات لوضع حد لخسائر المؤسسات المملوكة للدولة والتدرج في إلغاء التحويلات من الموازنة، لا سيما إلى قطاع الطاقة، وتحسين الإدارة العامة، والمضي قدما في تنفيذ إصلاحات نظام التقاعد المستدامة. وسوف يشكل الضبط التدريجي لأوضاع المالية العامة عاملا جوهريا لتكملة عملية إعادة هيكلة الديون الضرورية التي ينبغي أن تهدف إلى خفض الدين العام إلى مستويات يمكن الاستمرار في تحملها على المدى المتوسط.
- *إعادة هيكلة النظام المالي على نحو موثوق* لاستعادة قدرته على البقاء ودعم التعافي الاقتصادي: وسيقتضي ذلك الاعتراف بالخسائر الضخمة التي تحملها البنك المركزي والبنوك التجارية ومعالجتها صراحة، مع مراعاة التسلسل الهرمي للمطالبات، وحماية صغار المودعين، والحد من اللجوء للقطاع العام نظرا لمركز مديونيته الحالي غير القادر على الاستمرار. وينبغي إعادة هيكلة البنوك التي تمتلك مقومات البقاء وإعادة رسملتها ضمن خطة محددة الوقت، أما البنوك التي لا تمتلك مقومات البقاء فينبغي أن تخرج من السوق. وتقتضي فعالية تنفيذ هذه الاستراتيجية تعديل "قانون السرية المصرفية" لمعالجة مواطن الضعف الحساسة القائمة التي لا تزال مستمرة على الرغم من التحسينات المهمة المدخلة بموجب عملية الإصلاح السابقة. وعلى وجه التحديد، ينبغي أن يتاح للجهات المعنية الاطلاع على البيانات المتعلقة بمعاملات الأفراد وودائعهم المصرفية. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي تحديث الإطار القانوني والمؤسسي في البنك المركزي وهيئات الرقابة المصرفية الأخرى من أجل تقوية الحوكمة والمساءلة بغية إعادة بناء الثقة في المؤسسات. ولزيادة درجة الشفافية، ينبغي نشر عملية التدقيق الخاصة لأوضاع البنك المركزي.
- *توحيد أسعار الصرف وتشديد السياسة النقدية* لإعادة بناء المصداقية في الاقتصاد وتحسين مركزه الخارجي: من شأن توحيد أسعار الصرف أن يلغي التشوهات الضارة، ويضع حدا لفرص تحقيق الربح، ويخفض الضغوط على احتياطات النقد الأجنبي لدى البنك المركزي، ويمهد الطريق أمام سعر الصرف الذي تحدده قوى السوق. وينبغي أن تقتصر هذه العملية بضوابط رأسمالية مؤقتة للمساعدة على حماية موارد النقد الأجنبي المحدودة في النظام المالي اللازمة لضمان الوصول إلى حلول منصفة للمودعين. وللمساعدة في تخفيض التضخم في أعقاب توحيد سعر الصرف، ينبغي أن تستعين السياسة النقدية الانكماشية بكافة الأدوات المتاحة، كما ينبغي توخي الصرامة في منع تمويل البنك المركزي للقطاع الحكومي. وسوف يتعين أن يكون التدخل في سوق الصرف محدودا للغاية ويقتصر فقط على أغراض معالجة الخلل في أوضاع السوق.

● تنفيذ إصلاحات هيكلية طموحة لتكون مكملة للسياسات الاقتصادية وخلق بيئة مواتية لتحقيق نمو أقوى:

○ تقوية إطار الإدارة المالية العامة لضمان سلامة الإشراف على الموارد العامة، وتعزيز الانضباط المالي، وزيادة شفافية عملية إعداد الموازنة: من شأن سن قانون محدث للإدارة المالية العامة أن يوفر استراتيجية شاملة للإصلاحات التي يفترض أن تنطوي على تعزيز الضوابط الداخلية والخارجية، وصياغة إطار للمالية العامة متوسط الأجل، وتقبيد استخدام سلف الخزينة العامة، وإنشاء حساب الخزينة الموحد المندمج بالكامل.

○ إصلاح المؤسسات المملوكة للدولة لضمان سلامة الحوكمة، والشفافية، والسلامة المالية والتشغيلية، وتحسين توفير الخدمات، واحتواء المخاطر على المالية العامة: سوف تتمثل الخطوة الأولى في إعداد قائمة شاملة بالمؤسسات المملوكة للدولة واستكمال ونشر عمليات تدقيق الحسابات المالية لكبرى المؤسسات المملوكة للدولة، يليها وضع استراتيجية للشعور بالملكية ترسخ الأهداف الاستراتيجية، وتحديد مبادئ الإشراف على المؤسسات المملوكة للدولة وإدارتها. وعلاوة على ذلك، سيكون من الضروري معالجة المشكلات المزمنة في قطاع الكهرباء من خلال التنفيذ العاجل لإصلاحات هذا القطاع التي أقرها مجلس الوزراء بالفعل في شهر مارس/آذار 2022.

● تعزيز أطر الحوكمة، ومكافحة الفساد، ومكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لإعادة إكتساب الثقة الاجتماعية لسياسات الحكومة وتشجيع النمو الشامل للجميع: من شأن العملية الجارية لتشخيص حالة الحوكمة أن ترسم خارطة طريق الإصلاح، التي تهدف من بين جملة أمور إلى تعزيز استقلالية ونزاهة النظام القضائي، وتحسين المساءلة على مختلف مستويات القطاع العام. كذلك ينبغي التعجيل بوضع قانون الشراء العام المقرر الذي يتطابق مع المعايير العالمية الفضلى موضع التنفيذ، بدءاً بالتفعيل الكامل لهيئة الشراء العام والمنصة الإلكترونية للشراء العام.

ولا يزال صندوق النقد الدولي ملتزماً بدعم لبنان، وبواصل الانخراط عن كثب في جهود السلطات من خلال إسداء المشورة على مستوى السياسات وتقديم المساعدة الفنية. وتأمين التعاون والدعم من الشركاء متعددي الأطراف والشركاء الثنائيين له أهمية بالغة أيضاً للنجاح في تنفيذ جهود الإصلاح التي تبذلها السلطات الوطنية. غير أن هذا الدعم سيتوقف أيضاً على التزام لبنان ومثابرتة في تنفيذ برنامج الإصلاح الشامل والطموح. وفي هذا الشأن، نرحب بالتزام السلطات بالعمل مع الصندوق والشركاء الدوليين الآخرين من أجل تنفيذ السياسات الرامية إلى معالجة التحديات الراهنة ووضع الاقتصاد اللبناني على مسار مستدام، بما في ذلك عن طريق برنامج اقتصادي يدعمه الصندوق.

وتود البعثة تقديم الشكر للسلطات اللبنانية وجميع الأطراف المقابلة الأخرى على التعاون الوثيق، والحوار البناء على مستوى السياسات، وكرم الضيافة.



Liban : déclaration des services du FMI à l'issue de leur mission de 2023 au titre de l'article IV

POUR PUBLICATION IMMÉDIATE

Les déclarations de fin de mission présentent les observations préliminaires des services du FMI au terme d'une visite officielle (« mission ») le plus souvent dans un pays membre. Les missions sont effectuées dans le cadre des consultations périodiques (généralement annuelles) au titre de [l'article IV](#) des statuts du FMI, d'une demande d'utilisation (emprunt) des ressources du FMI, des entretiens sur les programmes de référence ou d'une autre forme de suivi de l'évolution économique des pays membres.

Les autorités ont consenti à la publication de la présente déclaration. Les avis exprimés dans ces conclusions sont ceux des services du FMI et ne représentent pas nécessairement ceux du conseil d'administration. Sur la base des observations préliminaires de cette mission, les services du FMI établiront un rapport qui, sous réserve de l'approbation de la direction générale du FMI, sera soumis à l'examen et à la prise de décision par son conseil d'administration.

Washington, le 23 mars 2023 : *Une mission du Fonds monétaire international (FMI) s'est rendue à Beyrouth du 15 au 23 mars pour mener les consultations de 2023 au titre de l'article IV, évaluer la situation économique et examiner les priorités des pouvoirs publics.*

Le Liban est à un moment particulièrement difficile. Depuis plus de trois ans, il est confronté à une crise sans précédent, avec de graves bouleversements économiques, une dépréciation spectaculaire de la livre libanaise et une inflation à trois chiffres qui ont des effets catastrophiques sur les vies et les moyens de subsistance des habitants. Le chômage et l'émigration ont considérablement augmenté et la pauvreté a atteint des niveaux historiquement élevés. Les prestations de services de base tels que l'électricité, santé publique et l'enseignement public ont été gravement perturbées, et les dispositifs fondamentaux d'aide sociale ainsi que les investissements publics se sont effondrés. En général, la capacité des administrations publiques a été gravement affaiblie. Les banques sont incapables d'accorder des crédits à l'économie et les dépôts bancaires sont pour la plupart inaccessibles aux clients. La présence d'un grand nombre de réfugiés exacerbe les défis du Liban.

En dépit de la gravité de la situation qui exige une action immédiate et décisive, la mise en œuvre du train complet de réformes économiques, désignée dans l'accord au niveau du personnel, a peu progressé malgré un certain nombre d'efforts déployés par les autorités. Cette inaction porte exagérément atteinte à la population à revenu faible à intermédiaire et nuit au potentiel économique à long terme du Liban. Le gouvernement, le parlement et la banque centrale (BdL) doivent ensemble et d'une manière accélérée prendre des mesures déterminantes pour remédier aux faiblesses institutionnelles et structurelles de longue date afin de stabiliser l'économie et de poser les jalons d'une reprise forte et durable.

L'économie reste profondément affaiblie. Après une contraction brutale de 40 % environ après le début de la crise, l'activité économique semble s'être légèrement stabilisée en 2022, sous l'effet d'une certaine reprise du tourisme, une poursuite du désendettement des entreprises privées et du

maintien d'abondants envois de fonds ce qui a renforcé la consommation. Toutefois, de nombreuses tendances économiques restent négatives :

- L'inflation est à trois chiffres, portée par une dépréciation spectaculaire de la livre libanaise, qui s'explique par l'absence de confiance dans le système financier libanais, les augmentations considérables de la masse monétaire et les interactions complexes entre les circulaires de la Banque du Liban donnant lieu à des taux de change multiples et des arbitrages spéculatifs.
- L'effondrement des recettes budgétaires a imposé des réductions draconiennes et anarchiques des dépenses publiques au minimum. Toutefois, le gouvernement compte sur le financement de la banque centrale, l'accumulation d'arriérés et un certain niveau d'aide des donateurs pour soutenir un déficit budgétaire de plus de 5 % du PIB. Ce déficit pourrait être encore plus élevé, si les opérations quasi-budgétaires réalisées actuellement par la banque centrale sont prises en compte, notamment la fourniture de devises à des taux subventionnés.
- Le secteur bancaire est mis à très rude épreuve avec l'érosion des fonds propres des banques et de considérables pertes non réalisées qui se profilent à l'horizon.
- Après une nette amélioration en 2020-21, le déficit des transactions courantes s'est considérablement creusé, selon les estimations, pour atteindre plus de 25 % du PIB en 2022, notamment en raison des prix élevés du pétrole et des denrées alimentaires et de l'accélération des importations à la veille d'un ajustement prévu du taux de change à des fins fiscales. La faiblesse de la position extérieure et les décisions ponctuelles de politique monétaire ont entraîné une baisse constante des réserves de change à environ 10 milliards de dollars en décembre 2022 (en dehors de l'or), contre 36 milliards de dollars avant la crise.

Le Liban se trouve à un carrefour dangereux et, sans réformes, il s'enlisera dans une crise interminable. La pauvreté et le chômage resteront élevés et le potentiel économique continuera de reculer. Un maintien du statu quo continuerait de saper la confiance dans les institutions du pays et de nouveaux retards dans la mise en œuvre des réformes maintiendraient l'économie en crise, avec des conséquences irrémédiables pour l'ensemble du pays, mais surtout pour les ménages à revenu faible à moyen. Une forte incertitude affaiblira encore la position extérieure et la BdL continuera de perdre de rares réserves de change. La dépréciation du taux de change et la spirale inflationniste se poursuivront sans relâche, accélérant la dollarisation en liquide déjà prononcée de l'économie. L'informalité continuera d'augmenter, réduisant les possibilités de recettes fiscales et obligera à réduire davantage les dépenses budgétaires, tout en augmentant le risque de voir des activités illicites s'installer durablement dans l'économie. Le large déficit financier dans le secteur bancaire n'est pas reconnu et traité de façon crédible, les banques ne seront pas en mesure de fournir un crédit efficace pour venir en aide à l'économie, et les petits déposants continueront de subir d'énormes pertes sur leurs retraits en devises, tandis que les dépôts moyens et plus importants resteront bloqués indéfiniment. L'émigration, en particulier de travailleurs qualifiés, pourrait s'accélérer, mettant davantage en péril les perspectives de croissance future.

Une autre voie est possible pour conduire à la stabilité et à la croissance. La mission a souligné l'urgence de mettre en œuvre le train de réformes complètes suivant :

- *Mettre en place une stratégie budgétaire à moyen terme* pour rétablir la viabilité de la dette et créer une marge de manœuvre afin d'augmenter les dépenses sociales et en

faveur du développement. La première étape devrait consister à adopter une loi de finances 2023 qui prévoit un taux de change du marché unifié aux fins douanières et fiscales et un ajustement de taxes spécifiques en fonction de l'inflation, et qui entame le processus de rétablissement de l'administration publique. Cette loi de finances devrait également prévoir le financement nécessaire des dépenses sociales essentielles et lancer d'importantes réformes du secteur public qui, au fil du temps, amélioreraient son efficience. Les années suivantes, le renforcement des finances publiques impliquerait des réformes visant à accroître les recettes, qui reposent sur l'élargissement de l'assiette des impôts, la suppression des niches fiscales existantes et l'amélioration de la conformité fiscale de tous les contribuables en renforçant et en modernisant l'administration fiscale. Les mesures visant à accroître les recettes sont cruciales pour permettre une augmentation progressive des dépenses prioritaires en faveur de la protection sociale et du développement à des niveaux plus appropriés. Cette stratégie budgétaire globale devrait être soutenue par des réformes visant à éliminer les pertes des entreprises publiques et à supprimer progressivement les transferts du budget, en particulier vers le secteur de l'énergie, à améliorer l'administration publique et à faire avancer les réformes pour un système de retraite pérenne. Un rééquilibrage budgétaire progressif sera essentiel pour compléter la restructuration indispensable de la dette qui devrait viser à ramener l'endettement public à un niveau soutenable à moyen terme.

- *Procéder à une restructuration crédible du système financier* pour rétablir sa viabilité et favoriser la reprise économique. Il convient pour cela de reconnaître et de traiter d'emblée les pertes considérables subies par la banque centrale et les banques commerciales, de respecter la hiérarchie des créances, de protéger les petits déposants et de limiter le recours au secteur public compte tenu de son niveau actuel d'endettement qui n'est pas soutenable. Les banques viables devraient être restructurées et recapitalisées selon un calendrier assorti de délais précis, et les banques non viables devraient sortir du marché. La mise en œuvre effective de cette stratégie implique de modifier la loi sur le secret bancaire pour remédier aux faiblesses critiques persistantes, malgré les importantes améliorations apportées par la récente réforme. Plus précisément, les organismes compétents devraient avoir accès aux données sur les transactions et les dépôts au niveau des particuliers. En outre, le cadre juridique et institutionnel de la banque centrale et des autres autorités bancaires devrait être modernisé pour renforcer la gouvernance et la responsabilité afin de rétablir la confiance dans les institutions. Pour accroître la transparence, l'audit spécial de la banque centrale devrait être publié.
- *Unifier les taux de change et resserrer la politique monétaire* pour rétablir la crédibilité et améliorer la position extérieure de l'économie. Cette unification supprimerait les distorsions préjudiciables, éliminerait les possibilités de recherche de rente, réduirait les pressions sur les réserves de change de la banque centrale et ouvrirait la voie vers un taux de change déterminé par le marché. Ce processus devrait s'accompagner de contrôles temporaires des capitaux pour contribuer à protéger les ressources limitées en devises du système financier, nécessaires pour garantir une solution équitable aux déposants. Afin de contribuer à réduire l'inflation après l'unification des taux, une politique monétaire stricte devrait recourir à tous les outils disponibles et le financement du gouvernement par la banque centrale devrait être strictement interdit. Les interventions sur le marché des changes devront être très limitées et uniquement dans le but de remédier aux conditions chaotiques du marché.

- *Entreprendre des réformes structurelles ambitieuses* pour compléter les mesures économiques et créer un environnement propice à une croissance plus forte.
 - *Renforcer le cadre de gestion des finances publiques (GFP)* pour assurer un contrôle adéquat des finances publiques, renforcer la discipline budgétaire et améliorer la transparence du processus budgétaire. L'instauration d'une loi moderne sur la GFP fournirait une stratégie globale de réformes qui devrait inclure le renforcement des contrôles internes et externes, l'élaboration d'un cadre budgétaire à moyen terme, une utilisation restreinte des avances du Trésor et la mise en place d'un compte unique du Trésor entièrement intégré.
 - *Réformer les entreprises publiques* pour assurer la bonne gouvernance, la transparence, la viabilité financière et opérationnelle, une meilleure prestation de services et pour contenir les risques budgétaires. La première étape consisterait à élaborer un inventaire exhaustif des entreprises publiques et à achever et publier les audits financiers des plus grandes d'entre elles, puis dans un second temps il conviendrait d'élaborer une stratégie d'actionnariat qui définirait les objectifs stratégiques et les principes de surveillance et de gestion des entreprises publiques. En outre, il sera essentiel de remédier aux problèmes de longue date dans le secteur de l'électricité en mettant rapidement en œuvre les réformes sectorielles déjà approuvées par le conseil des ministres en mars 2022.
- *Renforcer les dispositifs de gouvernance, de lutte contre la corruption et de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT)* pour regagner la confiance de la population dans les politiques gouvernementales et favoriser une croissance inclusive. Le diagnostic de gouvernance en cours fournira la feuille de route de la réforme, notamment pour renforcer l'indépendance et l'intégrité du système judiciaire et pour améliorer la responsabilité dans l'ensemble du secteur public. En outre, la loi des achats publics promulguée qui est en accord avec les meilleures normes internationales devrait être mise en œuvre rapidement, en commençant par la pleine fonctionnalité de l'Autorité des achats publics et de la plate-forme de passation des marchés en ligne.

Le FMI reste déterminé à soutenir le Liban et continue de collaborer étroitement avec les autorités en leur apportant ses conseils en matière de politiques publiques et son assistance technique. La collaboration et le soutien des partenaires multilatéraux et bilatéraux sont également essentiels au succès de la mise en œuvre des efforts de réforme des autorités. Toutefois, ce soutien dépendra également de l'engagement du Liban et de la mise en œuvre résolue d'un programme de réformes complet et ambitieux. À cet égard, nous saluons la volonté des autorités de travailler avec le FMI et d'autres partenaires internationaux pour mettre en œuvre des mesures visant à relever les défis actuels et à placer l'économie libanaise sur une trajectoire durable, notamment dans le cadre d'un programme appuyé par le FMI.

La mission tient à remercier les autorités libanaises et tous ses autres homologues de leur étroite collaboration, leur dialogue constructif et leur hospitalité.