

N° 7330<sup>1</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2018-2019

**PROJET DE LOI**

portant règlement du compte général de l'exercice 2017

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(13.11.2018)

Par dépêche du 2 juillet 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique portant règlement du compte général de l'exercice 2017, élaboré par le ministre des Finances.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que d'une annexe reprenant la présentation article par article du compte général 2017.

Le rapport général de la Cour des comptes sur le projet de loi sous avis n'était pas à la disposition du Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Suivant l'exposé des motifs, le compte général de l'exercice 2017 s'est clôturé avec un excédent de recettes de 1 352,9 millions d'euros, alors que le budget voté renseignait un déficit de 850,9 millions d'euros.

Les auteurs du projet de loi indiquent toutefois que la « surperformance » de 2 203,8 millions d'euros est due, pour l'essentiel, à la comptabilisation des produits et remboursements d'emprunts et prêts qui en application des règles comptables applicables en la matière sont portés en recettes et dépenses au budget en capital.

Le budget voté de l'exercice 2017 se présente comme suit :

|                          | <i>Recettes</i> | <i>Dépenses</i> | <i>Excédents</i> |
|--------------------------|-----------------|-----------------|------------------|
| <b>Budget courant</b>    | 13 153,7        | 12 701,0        | 452,7            |
| <b>Budget en capital</b> | 90,2            | 1 393,8         | -1 303,6         |
| <b>Budget total</b>      | 13 243,9        | 14 094,8        | -850,9           |

(Chiffres exprimés en millions d'euros)

Le compte général 2017, de son côté, se présente comme suit :

|                                    | <i>Recettes</i> | <i>Dépenses</i> | <i>Excédents</i> |
|------------------------------------|-----------------|-----------------|------------------|
| <b>Compte du budget courant</b>    | 13 688,9        | 12 798,2        | 890,7            |
| <b>Compte du budget en capital</b> | 1 938,9         | 1 476,7         | 462,2            |
| <b>Compte du budget total</b>      | 15 627,8        | 14 274,9        | 1 352,9          |

(Chiffres exprimés en millions d'euros)

Le Conseil d'État note que le compte général ainsi présenté prend en compte les opérations liées à l'amortissement d'un prêt non comptabilisé au budget voté. Les auteurs du projet de loi précisent en conséquence qu'afin d'apprécier l'exécution du budget à sa juste valeur, il faut faire abstraction de ces opérations exceptionnelles dont l'impact comptable se chiffre au total à 1 777,9 millions d'euros en ce qui concerne les recettes (produit d'un emprunt obligataire d'un montant notionnel de 2 milliards d'euros lancé en janvier 2017, dont 150 millions d'euros ont été portés en recettes au Fonds des routes et 200 millions d'euros au Fonds du rail) et de 132 millions d'euros pour ce qui est des dépenses.

En définitive, l'exécution budgétaire corrigée de l'impact comptable des opérations en lien avec les prêts et emprunts précités se présente comme suit :

|                                    | <i>Recettes</i> | <i>Dépenses</i> | <i>Excédents</i> |
|------------------------------------|-----------------|-----------------|------------------|
| <b>Compte du budget courant</b>    | 13 688,9        | 12 798,2        | 890,7            |
| <b>Compte du budget en capital</b> | 161,0           | 1 344,7         | -1 183,7         |
| <b>Compte du budget total</b>      | 13 849,9        | 14 142,9        | -293,0           |

(Chiffres exprimés en millions d'euros)

Le Conseil d'État note qu'il ressort de cette présentation corrigée que l'exercice 2017 s'est clôturé avec un déficit de 293 millions d'euros. Par comparaison avec le déficit de 850,9 millions, tel que prévu au budget voté, il y a donc une amélioration de 557,9 millions d'euros.

Selon les auteurs du projet de loi, l'amélioration par rapport au budget voté s'explique notamment par des plus-values importantes en matière de recettes fiscales, étant entendu qu'une réforme fiscale est entrée en vigueur en date du 1<sup>er</sup> janvier 2017. Les recettes totales dépassent ainsi la prévision budgétaire de 4,58 %, soit 660 millions d'euros.

Les auteurs du projet de loi ajoutent que les dépenses évoluent en ligne avec le budget voté, avec un écart de 0,34 % au niveau des dépenses totales, grâce principalement aux effets du « *Zukunftspak* ». Il est affirmé qu'une actualisation détaillée de l'impact des deux cent cinquante-huit mesures de ce « *Zukunftspak* » est en cours de préparation dans le cadre des travaux budgétaires pour les exercices 2019 à 2022 et que, par conséquent, les chiffres y relatifs ne seront disponibles qu'à la fin de ces travaux.

D'une part, le Conseil d'État note que le compte général pour l'exercice 2017 renseigne des dépenses courantes de 12 798,2 millions d'euros et des dépenses en capital de 1 476,7 millions d'euros, ce qui constitue des dépenses totales de 14 274,9 millions d'euros. Ces dépenses dépassent le volume total des dépenses fixé par le budget voté de 180,1 millions d'euros (soit un écart de 1,28 %).

Il ressort de l'exposé des motifs que les principaux écarts, positifs et négatifs, entre le budget voté et l'exécution budgétaire se situent au niveau des dotations aux fonds de réserve (+162,4 millions d'euros, dont 132 millions pour l'amortissement d'un prêt), des transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (+90,7 millions d'euros), des crédits pour la réalisation d'ouvrages de génie civil (-25,9 millions d'euros) ainsi que des transferts de revenus aux ménages (-39,2 millions d'euros). La ventilation des dépenses totales selon le code économique de l'exercice 2017 est reprise au tableau 3 de l'exposé des motifs.

D'autre part, le Conseil d'État constate que le compte général pour l'exercice 2017 présente des recettes courantes d'un montant de 13 688,9 millions d'euros et des recettes en capital d'un montant de 1 938,9 millions d'euros, soit des recettes totales d'un montant de 15 627,8 millions d'euros. Au final, les recettes totales effectives dépassent la prévision du budget voté de 2 383,9 millions d'euros. Ce résultat s'explique, comme l'ont relevé les auteurs du projet dans l'exposé des motifs, par l'imputation des produits d'emprunt en tant que recettes au budget en capital ainsi qu'à des plus-values importantes en matière de recettes fiscales. Ainsi, abstraction faite du produit de l'emprunt obligataire contracté en 2017, les recettes totales effectives s'élèvent à 13 849,9 millions d'euros et dépassent la prévision budgétaire de 606 millions d'euros, soit une performance de 4,58 %. La ventilation des recettes totales selon le code économique de l'exercice 2017 est reprise au tableau 4 de l'exposé des motifs.

Les principaux écarts entre la prévision de recettes du budget voté et le compte général 2017 sont repris au tableau 5 de l'exposé des motifs. Selon les auteurs du projet de loi sous avis, l'écart globalement positif est le résultat de deux phénomènes contraires à savoir, d'une part, des catégories de recettes avec des écarts positifs très importants dont – outre les produits d'emprunts – principalement l'impôt sur le revenu des collectivités (+321,4 millions d'euros) et, d'autre part, des catégories de recettes avec des écarts négatifs dont l'impôt retenu sur le traitement des salaires (-90,4 millions d'euros) et la taxe d'abonnement (-75,6 millions d'euros).

Il ressort, en outre, de l'exposé des motifs que l'avoir disponible des fonds spéciaux de l'État est arrêté au compte général de l'exercice 2017 à 1 934,4 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 6,4 %, soit 116,3 millions d'euros par rapport à fin 2016. Il est toutefois précisé que les « avoirs » des fonds spéciaux ne doivent pas être confondus avec les réserves de liquidités détenues

par la Trésorerie de l'État, dans la mesure où ces avoirs correspondent uniquement à des droits à « engager » des dépenses par les gestionnaires des fonds spéciaux.

Le Conseil d'État note, enfin, que pour compléter les informations du compte général, les auteurs du projet de loi indiquent qu'il y a lieu de tenir compte de la situation des « Services de l'État à gestion séparée » (ci-après « SEGS »). Dès lors, les soldes fin 2017 relatifs aux entités désignées en tant que SEGS se chiffrent au total à 114,2 millions d'euros, ce qui correspond à une augmentation de 13,9 millions d'euros par rapport à 2016. Les auteurs du projet présentent le détail du solde par entité à l'article 4 du projet de loi sous examen.

Les auteurs du projet de loi font remarquer que les chiffres renseignés aux différents tableaux présentés ci-avant ont été établis suivant les règles de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État et ne doivent pas être confondus avec la présentation des chiffres des finances publiques selon les règles et concepts du système européen des comptes (ci-après « SEC2010 »).

Il est par conséquent exposé que le compte général – établi suivant la loi précitée du 8 juin 1999 – reflète, article par article, l'exécution du budget de l'État voté par la Chambre des députés pour un exercice donné, en recettes et en dépenses (représentation dite « administrative » selon les auteurs du projet). Le système SEC2010 présente quant à lui une vue plus économique de l'exécution du budget et concerne un périmètre plus vaste des « administrations publiques », allant au-delà du périmètre de l'État central et comprenant l'administration centrale (dont l'État central, les fonds spéciaux, les institutions de l'État et les établissements publics), les administrations locales ainsi que le secteur de la sécurité sociale.

En règle générale, le solde budgétaire des « administrations publiques » établi suivant les règles et concepts du SEC2010, notifié semestriellement à la Commission européenne (Eurostat) en vertu du règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne, a pour finalité de constater la capacité de financement dégagée (en cas de surplus) ou le besoin de financement éprouvé (en cas de déficit) d'un périmètre plus large que celui de l'État central tel que défini précédemment. Outre ce périmètre de couverture différent, le solde SEC2010 tient également compte des dépenses « réelles » des fonds spéciaux et des établissements publics – au lieu des simples dotations budgétaires figurant au compte général – et fait usage de règles d'affectation ou d'imputation différentes pour certaines opérations budgétaires.

Selon les auteurs du projet de loi, d'après les données les plus récentes qui ont été établies suivant les règles et les concepts du SEC2010 et qui ont été renseignées dans la dix-neuvième actualisation du Programme de stabilité et de croissance (ci-après « PSC ») pour la période 2018-2022, la situation financière des « administrations publiques » se présente comme suit en 2017 :

|                           | <i>Estimations</i> |                 |
|---------------------------|--------------------|-----------------|
|                           | <i>Budget 2017</i> | <i>PSC 2018</i> |
| Administrations publiques | 347                | 858             |
| Administration centrale   | -881               | -220            |
| Administrations locales   | 188                | 81              |
| Sécurité sociale          | 1 040              | 996             |

(Chiffres exprimés en millions d'euros)

Selon la méthode SEC2010, la situation globale du solde de l'administration centrale en 2017 est estimée à -220 millions d'euros (-0,4 % du PIB), ce qui, selon les auteurs du projet de loi sous avis, représente une surperformance de 661 millions d'euros par rapport au budget voté qui tablait sur un déficit de 881 millions d'euros. Ainsi, au niveau des dépenses, dont le total est de 324 millions d'euros moins élevé que la prévision budgétaire, l'écart s'explique principalement par des dépenses moins importantes au niveau de la formation de capital (-203 millions d'euros) et des transferts en capital à payer (-156 millions d'euros). Au niveau des recettes, dont le total dépasse la prévision budgétaire de 337 millions d'euros, la surperformance s'explique pour l'essentiel par des impôts courants sur le revenu et le patrimoine (+132 millions d'euros) et des transferts en capital à recevoir (+88 millions d'euros). Le détail des recettes et dépenses de l'administration centrale suivant le SEC2010 est repris au tableau 7 de l'exposé des motifs du projet de loi sous examen.

Selon les auteurs du projet, une mise à jour du solde SEC2010, au-delà de ce qui est réalisé au 1<sup>er</sup> avril et au 1<sup>er</sup> octobre de chaque année, ne serait pas réalisable dans le cadre du projet de loi sous examen, en raison de la non-disponibilité de l'intégralité des données nécessaires au moment de l'élaboration du projet de loi portant règlement du compte général ainsi que du nécessaire retraitement de ces données pour les conformer aux exigences SEC2010. Le projet de loi sous examen se limite par conséquent à renseigner sur l'exécution budgétaire conformément aux dispositions de la loi précitée du 8 juin 1999.

Le Conseil d'État constate qu'il découle de cette situation que la présentation actuelle de l'exécution du budget est complexe et que, partant, elle n'est pas aisément compréhensible. Il prend toutefois note que les auteurs du projet soulignent que le ministre des Finances a présenté, en date du 27 mars 2018, les premières pistes de réflexion aux fins de rapprochement de la comptabilisation des recettes et des dépenses suivant le système SEC2010 et leur comptabilisation suivant la loi précitée du 8 juin 1999.

Comme par le passé, le Conseil d'État ne peut qu'insister sur la nécessité d'établir, au plus vite, une concordance entre la présentation de l'exécution du budget tant dans le cadre de la loi précitée du 8 juin 1999 que dans le cadre du SEC2010.

Les auteurs du projet de loi exposent également que l'État a émis en 2017 un nouvel emprunt obligataire sur dix ans, d'un montant notionnel de 2 000 millions d'euros à coupon de 0,625 %, dont 150 millions ont été portés en recettes sur le Fonds des routes et 200 millions sur le Fonds du rail. Il est précisé que le reste a été porté en recettes sur le budget lui-même. Sont, par la suite, tour à tour présentées : les caractéristiques et échéances finales des emprunts obligataires classiques existants fin 2017 (tableau 8 de l'exposé des motifs), l'évolution de la dette publique et des charges d'intérêts y relatives au niveau de l'administration centrale suivant SEC2010 (graphique 1) ainsi que l'évolution des autorisations d'emprunts en euros de 2008 à 2017 (tableau 9 de l'exposé des motifs).

Selon les auteurs de la loi en projet, le texte sous examen arrêtant le compte général de l'exercice 2017 est analogue à celui des années précédentes, à l'exception de l'intégration de l'ancien article 2 à l'article 1<sup>er</sup> ainsi que de l'ajout d'un nouvel article arrêtant les soldes en fin d'exercice des SEGS.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

Le texte des articles de la loi en projet n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État quant au fond.

\*

## OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

### *Observations générales*

Le Conseil d'État propose, dans un souci de cohérence, de supprimer les deux-points dans les tableaux respectifs.

Les institutions, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif seulement, pour écrire à titre d'exemple « Ministère de l'éducation, de l'enfance et de la jeunesse », « Lycée technique du centre » ou « Affaires maritimes ».

### *Intitulé*

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

### *Article 1<sup>er</sup>*

Il convient de supprimer les termes « annexé à la présente loi », pour être superfétatoires, et de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« Le compte général [...] figurant en annexe est arrêté comme suit : ».

### *Article 2*

Afin de garantir la cohérence entre les tableaux insérés dans le projet de loi sous examen, le Conseil d'État préconise d'écrire « euros » au lieu de « EUR ».

Lorsque les termes génériques sont visés, tous les substantifs s'écrivent en lettres minuscules. Partant, il y a lieu d'écrire le terme « fonds » avec une lettre initiale minuscule pour écrire « Total des fonds des communes ». Cette observation vaut également pour l'article 3, point II, où il convient d'écrire « Total des fonds de couverture de dettes de l'État sans incidence budgétaire ».

#### *Article 4*

Dans un souci de transparence, il s'impose de faire abstraction de sigles et d'écrire à titre d'exemple « Administration de la navigation aérienne », « École nationale de l'éducation physique et des sports », « Centre des technologies de l'information de l'État » ou « Agence pour le développement de l'emploi » en toutes lettres.

Il convient de mentionner les institutions, établissements publics, organismes, etc. visés, avec leur dénomination complète en écrivant à titre d'exemple : « Centre national de l'audiovisuel », « Musée national d'histoire et d'art », « Musée national d'histoire naturelle », « Centre de gestion informatique de l'éducation », « Lycée de garçons de Luxembourg », « Lycée technique « École de commerce et de gestion » », « Lycée technique hôtelier Alexis Heck », « Lycée Robert Schuman », « Lycée technique pour profession de santé », « Lycée technique pour professions éducatives et sociales » ou « Service de la formation des adultes ».

Il y a également lieu d'employer la dénomination correcte des institutions, établissements publics, organismes, etc. visés, en écrivant à titre d'exemple : « Lycée technique Michel Lucius », « Lycée Nic Biever », « Lycée des garçons Esch » ou « Lycée Bel-Val ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, 13 novembre 2018.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Georges WIVENES

