

N° 8556¹
CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI
portant règlement du compte général de l'exercice 2024

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
(1.7.2025)

En vertu de l'arrêté du 18 juin 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, 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 financière, d'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck », d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'une annexe reprenant la présentation, article par article, du compte général de l'exercice 2024.

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Le budget définitif de l'exercice 2024 se présente comme suit :

	<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Excédents/Déficits</i>
Budget courant	23 803 214 983	22 953 887 011	849 327 972
Budget en capital	187 246 600	3 201 495 575	-3 014 248 975
Budget total <i>hors opérations financières</i>	23 990 461 583	26 155 382 586	-2 164 921 003
Opérations financières	2 500 385 700	564 439 100	1 935 946 600
Budget total y compris <i>opérations financières</i>	26 490 847 283	26 719 821 686	-228 974 403

(Chiffres exprimés en euros)

Le compte général 2024, de son côté, se présente comme suit :

	<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Excédents/Déficits</i>
Compte du budget courant	25 129 601 106	22 641 027 540	2 488 573 566
Compte du budget en capital	162 950 488	3 217 361 908	-3 054 411 420
Compte du budget total <i>hors opérations financières</i>	25 292 551 594	25 858 389 448	-565 837 854
Opérations financières	2 542 359 550	583 147 755	1 959 211 795
Budget total y compris <i>opérations financières</i>	27 834 911 144	26 441 537 203	1 393 373 941

(Chiffres exprimés en euros)

L'écart entre le budget définitif 2024 et le compte général 2024 se présente comme suit :

	<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Excédents/Déficits</i>
Écart du budget courant	1 326 386 123	-312 859 471	1 639 245 594
Écart du budget en capital	-24 296 112	15 866 333	-40 162 445
Écart du budget total <i>hors opérations financières</i>	1 302 090 011	-296 993 138	1 599 083 149
Écart Opérations financières	41 973 850	18 708 655	23 265 195
Écart Budget total y compris <i>opérations financières</i>	1 344 063 861	-278 284 483	1 622 348 344

(Chiffres exprimés en euros)

Le Conseil d'État note que le compte général ainsi présenté s'est clôturé, hors opérations financières, avec un déficit de 565,8 millions d'euros, alors que le budget voté renseignait un déficit de 2 164,9 millions d'euros. D'après l'exposé des motifs, cette différence « s'explique d'une part, par une maîtrise des dépenses et l'absence de tranche indiciaire au cours de l'année 2024 ; et, d'autre part, par la dynamique soutenue des recettes. Cette dernière s'illustre en particulier au niveau de l'impôt sur le revenu des collectivités et de l'impôt retenu sur les revenus de capitaux, tout comme au niveau de la taxe sur la valeur ajoutée ».

Au niveau des opérations financières, le compte général affiche un excédent de 1 959,2 millions d'euros, alors que le budget voté renseignait un excédent de 1 935,9 millions d'euros.

En tenant compte des opérations financières, le compte général de l'exercice 2024 s'est clôturé avec un excédent de 1 393,3 millions d'euros, alors que le budget définitif renseignait un déficit de 22,8 millions d'euros. Cette différence s'explique, selon l'exposé des motifs, « dans une large mesure par des recettes fiscales plus élevées qu'initialement prévues, combinées avec un suivi rigoureux des dépenses, ayant abouti à une diminution de celles-ci de quelques 278,2 millions d'euros ».

Le Conseil d'État note, d'une part, que le compte général pour l'exercice 2024 renseigne des dépenses courantes de 22 641 millions d'euros, des dépenses en capital de 3 217,3 millions d'euros et des dépenses sur opérations financières à hauteur de 583,1 millions d'euros, avec un total de 26 441,5 millions d'euros. Ce total est inférieur de 278,2 millions d'euros par rapport aux prévisions du budget voté, soit un écart de -1,04 pour cent.

L'exposé des motifs reprend dans les tableaux 4A et 4B des décomptes plus précis des dépenses liées à l'impact budgétaire des différents paquets de mesures à la fin décembre 2024 et des garanties de l'État accordées dans le cadre des paquets de mesures.

Il ressort par ailleurs du tableau n° 4 de l'exposé des motifs que les principales variations proviennent de l'acquisition auprès de secteurs autres que le secteur des administrations publiques d'immeubles à incorporer dans le domaine de l'État (147 020 009,70 euros), de la contribution de l'État au financement de la Mutualité des employeurs (84 100 000,00 euros), du transfert vers la Belgique dans le cadre de l'union économique belgo luxembourgeoise en matière de droits de douane et d'accise (66 018 740,55 euros) et de l'acquisition auprès du secteur des administrations publiques d'immeubles à incorporer dans le domaine de l'État (52 428 685,72 euros). La ventilation des dépenses totales selon le code économique de l'exercice 2024 est reprise au tableau n° 3 de l'exposé des motifs.

D'autre part, le Conseil d'État constate que le compte général pour l'exercice 2024 renseigne des recettes courantes de 25 129,6 millions d'euros, des recettes en capital de 162,9 millions d'euros et des recettes sur opérations financières de 2 542,3 millions d'euros, soit des recettes totales de 27 834,9 millions d'euros. Au final, les recettes totales effectives se trouvent en deçà de la prévision du budget voté de 1 344 millions d'euros.

La ventilation des recettes totales selon le code économique de l'exercice 2024 et les écarts entre la prévision de recettes du budget voté et le compte général 2024 sont repris au tableau n° 5 de l'exposé des motifs. Il en ressort que les baisses les plus importantes sont avant tout constatées pour les transferts de revenus de l'étranger, les transferts en capital de l'étranger et le remboursement de transferts de capitaux aux ménages. Les principales plus values au niveau des recettes sont reprises au tableau n° 6 de l'exposé des motifs. Il en ressort que les plus values les plus importantes proviennent de l'impôt sur le revenu des collectivités (651 858 390,34 euros), de l'impôt retenu sur les revenus de capitaux (241 005 834,01 euros) et de la taxe sur la valeur ajoutée (217 368 122,40 euros).

Le tableau n° 7 de l'exposé des motifs reprend le détail des emprunts obligataires en cours au 31 décembre 2024. À cet égard, il est précisé à l'exposé des motifs que « [l']emprunt de mars 2024 a été émis sur base d'une autorisation prévue à l'article 39 de la loi du 23 décembre 2022 concernant le budget des recettes et dépenses de l'État pour l'exercice 2023 et couvrant également la période des douzièmes provisoires de l'année 2024. L'emprunt d'octobre 2024 a été émis sur base de l'article 32 de la loi du 26 avril 2024 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024, conférant au ministre ayant le Trésor dans ses attributions l'autorisation d'émettre des emprunts pour un montant maximum de 5.000 millions d'euros. Ce même article a annulé le solde disponible des précédentes autorisations d'emprunt (i.e. celles prévues au budget 2023) non-utilisées. L'autorisation prévue à l'article 32 ayant été limitée dans le temps, le solde restant disponible au 31 décembre 2024 (à savoir 3.750 millions d'euros) n'a pas été reporté sur 2025. Cette « sous-utilisation » des autorisations d'emprunt s'explique dans une large mesure par l'amélioration du solde de l'année et la diminution correspondante du besoin de financements ».

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. 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 effectives 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 l'exposé des motifs, le solde SEC2010 pour 2024 est estimé à - 99,1 millions d'euros, ce qui représente un écart de 466,6 millions d'euros par rapport au solde établi suivant les règles de la loi précitée du 8 juin 1999. Les auteurs du projet de loi estiment que les nouvelles approches adoptées à partir du projet de budget pour 2019 permettent de limiter l'écart entre les deux présentations comptables, sans pour autant être en mesure de le réduire entièrement en raison des périmètres de consolidation et des règles de comptabilisation divergents.

Selon les auteurs, le solde SEC2010 tel que renseigné dans le Programme de stabilité et de croissance connaît une amélioration considérable par rapport au budget initial, qui tablait sur un solde négatif de 1,91 milliard d'euros. Cette amélioration s'explique par des plus-values en matière de recettes de l'ordre de 1,5 milliard d'euros, face à des dépenses qui sont globalement restées en dessous du niveau prévu initialement.

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 2024 à 2 699,5 millions d'euros. 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 (« SEGS ») : le solde fin 2024 relatif aux entités désignées en tant que SEGS s'élève à 227 millions d'euros.

EXAMEN DES ARTICLES

Articles 1^{er} à 4

Sans observation.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LÉGISTIQUE

Article 3

Au point I, huitième ligne, le Conseil d'État signale que les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement, pour écrire « Ministère de l'éducation, de l'enfance et de la jeunesse ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 1^{er} juillet 2025.

Le Secrétaire général,

Marc BESCH

Le Président,

Marc THEWES