

N° 6577¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013

PROJET DE LOI

portant règlement du compte général de l'exercice 2012

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(22.10.2013)

Par dépêche du 28 mai 2013, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat pour avis du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2012, élaboré par le ministre des Finances. Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'une fiche d'évaluation d'impact et d'annexes comprenant le compte général de l'exercice 2012 avec le budget des recettes et des dépenses, le budget des recettes et des dépenses pour ordre, un historique du solde cumulé des budgets des recettes et dépenses pour ordre, ainsi qu'un tableau présentant les avoirs des fonds spéciaux.

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

Suivant l'exposé des motifs, le budget définitif de l'exercice 2012 s'écarte du budget inscrit dans la loi du 23 décembre 2011 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice dans la mesure où la loi du 21 juillet 2012 portant création du Sportlycée a ajouté deux articles au budget des dépenses courantes, portant sur un montant total de 178.684 euros.

Le budget voté de l'exercice 2012 se présente comme suit:

(en millions d'euros)

	<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Excédent</i>
Budget courant	10.632,5	10.175,3	457,2
Budget en capital	59,8	913,1	-853,3
Budget total	10.692,3	11.088,4	-396,1

Le compte général 2012, de son côté, se présente comme suit:

(en millions d'euros)

	<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Excédent</i>
Compte du budget courant	10.674,1	10.253,3	420,8
Compte du budget en capital	631,9	1.258,7	-626,8
Compte du budget total	11.306,0	11.512,0	-206,0

Le Conseil d'Etat note avec satisfaction que le déficit de 206 millions d'euros est nettement inférieur au montant de 396,1 millions d'euros émarginé au budget définitif. Cette embellie s'explique essentiellement par l'émission d'un emprunt obligataire d'un milliard d'euros, dont 546,3 millions d'euros sont inscrits en recettes en capital. Sur ce total, 345,6 millions d'euros couvrent des dépenses en capital non prévues au budget définitif, et le solde, soit 200,7 millions d'euros, a un impact direct sur la réduction du déficit budgétaire. Il s'ensuit que, abstraction faite de l'impact de cet emprunt obligataire, le déficit réalisé aurait été de 406,7 millions d'euros, soit un montant pratiquement égal au déficit inscrit au budget voté, à savoir 396,1 millions d'euros. Le total des recettes et le total des dépenses du budget ordinaire restent très proches du budget voté et, par voie de conséquence, l'excédent des recettes de

457 millions d'euros ne s'écarte que de 36 millions d'euros du montant émarginé au budget voté. Le Conseil d'Etat conclut que les prévisions de recettes ont été établies avec beaucoup de réalisme.

Le compte général peut être rapproché de la présentation des finances publiques suivant les règles du système européen des comptes SEC95. Le solde de financement de l'administration centrale diffère en effet du compte général par la prise en considération des recettes et des dépenses effectives des fonds spéciaux de l'Etat et des établissements publics, et par l'application de règles d'affectation et d'imputation différentes pour certaines opérations budgétaires.

Selon les auteurs du projet de loi, le déficit de l'administration centrale calculé sur base du compte général s'élevait à 1.157 millions d'euros pour l'exercice 2012¹. Ce chiffre est très proche du montant inscrit au budget voté de l'administration centrale, à savoir 1.143 millions d'euros. A noter également que le déficit repris au tableau intitulé „recettes et dépenses de l'administration centrale“ annexé au projet de loi² atteint un montant inférieur, à savoir 1.099 millions d'euros. Le Conseil d'Etat note avec satisfaction que le déficit définitif de l'administration centrale reste très proche du solde inscrit au budget voté. Il suppose également que le tableau repris en annexe au projet de loi a été établi à une date plus récente que la notification du besoin de financement à la Commission européenne, et que le déficit est passé de 1.157 à 1.099 millions d'euros entre ces deux dates. Mais cette hypothèse du Conseil d'Etat reste incertaine. Toujours est-il que le Gouvernement ne facilite pas l'orientation du lecteur lorsqu'il publie deux chiffres différents dans le même document parlementaire sans les réconcilier entre eux.

Le Gouvernement avait prévu un déficit de l'administration centrale de 1.648 millions pour l'année 2012 au moment de la présentation du budget 2013³: comme cette évaluation tient compte de l'exécution probable d'après les prévisions actualisées des départements ministériels et des administrations fiscales, le Conseil d'Etat se serait attendu à ce que ces prévisions actualisées au cours de l'année 2012 seraient plus proches des chiffres définitifs que le budget voté, établi en été 2011. Ce paradoxe n'est pas expliqué dans l'exposé des motifs.

Il ressort du tableau intitulé „recettes et dépenses de l'administration centrale“ annexé au projet de loi⁴ que les recettes et les dépenses comportent des écarts qui se compensent partiellement. A titre d'exemple, la consommation intermédiaire dépasse de 82 millions (soit 8,2%) le montant inscrit au budget définitif de l'administration centrale: ce chiffre à lui seul est déjà supérieur à l'écart entre le déficit inscrit au budget voté et le déficit repris au compte général.

En définitive, il convient de retenir deux chiffres pour apprécier le déficit budgétaire relatif à l'exercice 2012:

- Le compte général des recettes et des dépenses de l'Etat, établi suivant les règles de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, émerge un déficit de 206 millions d'euros.
- Le compte général des recettes et des dépenses de l'administration centrale, établi suivant le système européen SEC95, dégage un solde à financer de 1.099 millions d'euros.

L'écart entre ces deux chiffres est impressionnant. Il s'explique essentiellement par les retraitements opérés par le système européen SEC95:

- Le système SEC95 élimine certaines écritures comptables inscrites au compte général établi suivant les règles nationales (exemple: contrairement aux règles nationales, le système SEC95 n'inscrit pas les émissions d'emprunts en recettes de l'Etat).
- Le système SEC95, basé sur l'ensemble de l'administration centrale, tient compte des recettes et des dépenses réalisées tant par l'Etat proprement dit que par les fonds spéciaux et les fonds d'investissement, les services de l'Etat à gestion séparée et les établissements publics.

1 Doc. parl. n° 6577¹, page 3. Le chiffre de 1.157 millions a en effet été notifié à la Commission européenne par le Gouvernement, le 1er avril 2013.

2 Doc. parl. n° 6577¹, page 9.

3 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat de l'exercice 2013 (doc. parl. n° 6500³), page 17.

4 Doc. parl. n° 6577¹, page 9.

Ces retraitements peuvent être résumés comme suit:

(en millions d'euros)

Déficit suivant la loi modifiée du 8 juin 1999:	206
+ emprunt émis par l'Etat, partie inscrite comme recette en capital:	546,3
+ autres ajustements suivant le système européen SEC95 (essentiellement les fonds spéciaux):	346,7
Déficit:	1.099

En définitive, le système européen SEC95 présente une vue plus économique de l'administration centrale, tandis que le système défini par les règles nationales vise essentiellement à assurer le contrôle parlementaire sur les recettes et les dépenses de l'Etat.

Au total, les dépenses effectives, déterminées conformément à la loi précitée du 8 juin 1999, dépassent de 423,6 millions d'euros le budget voté. Le total s'analyse comme suit:

(en millions d'euros)

	<i>Budget voté</i>	<i>Compte général</i>	<i>Ecart</i>
Dépenses du budget courant	10.175,3	10.253,3	78,0
Dépenses du budget en capital	913,1	1.258,7	345,6
Dépenses du budget total	11.088,4	11.512,0	423,6

Cet écart s'explique essentiellement par deux positions de dépenses:

- Les dotations aux fonds spéciaux dépassent de 220 millions d'euros le montant budgété. Ces augmentations concernent le fonds d'investissements publics administratifs (+100 millions), le fonds pour l'emploi (+70 millions) et le fonds pour la loi de garantie (+50 millions). Le Conseil d'Etat relève que le compte général de l'année 2011 comportait également des dotations aux fonds spéciaux dépassant significativement les montants budgétés (+295,5 millions). A défaut d'informations plus précises, il ne peut pas se prononcer sur les raisons de ces écarts.
- Les octrois de crédits et prises de participations portent sur 184 millions d'euros, alors que seulement 1 million était inscrit au budget, soit un écart de 183 millions d'euros. Cet excédent est essentiellement imputable à la prise de participation dans la Banque Internationale à Luxembourg (73 millions) et à la contribution du Luxembourg au capital du Mécanisme européen de stabilité (80 millions).

Ces deux postes, à eux seuls, correspondent à un total de 403 millions d'euros dans le compte général, de sorte que les autres plus-values et moins-values de dépenses, prises ensemble, ne dépassent pas 20 millions d'euros.

Au niveau des recettes, le Conseil d'Etat relève que le total des recettes fiscales effectives est très proche du montant inscrit au budget voté, de sorte que la plus-value de recettes est essentiellement liée aux recettes en capital:

(en millions d'euros)

	<i>Budget voté</i>	<i>Compte général</i>	<i>Ecart</i>
Recettes du budget courant	10.632,5	10.674,1	41,6
Recettes du budget en capital	59,8	631,9	572,1
Recettes du budget total	10.692,3	11.306,0	613,7

La plus-value au niveau des recettes en capital de 631,9 millions d'euros s'explique essentiellement par l'émission d'un emprunt. En effet, l'Etat a émis un emprunt d'un milliard d'euros dont 200 millions ont été affectés au fonds du rail et 250 millions au fonds des routes et le solde de 546,3 millions d'euros, abstraction faite des frais liés à l'émission de 3,7 millions d'euros, a été porté en recettes budgétaires.

Le résultat négatif du compte général de l'exercice 2012, de 395,9 millions d'euros, est imputé à la réserve budgétaire, qui correspond au solde cumulé des comptes généraux de l'Etat depuis 1946. Suite au déficit des comptes généraux successifs, la réserve budgétaire a disparu pour donner la place à un solde négatif cumulé depuis 2005. Ce solde s'établit désormais à -889,3 millions d'euros.

Le compte général présente également la situation financière des fonds des communes, des fonds d'autres tiers, des fonds de couverture de dettes de l'Etat sans incidence budgétaire et des fonds spé-

ciaux de l'Etat. En ce qui concerne les fonds spéciaux de l'Etat, le Conseil d'Etat note que le total des avoirs disponibles des 31 fonds de 1.705,2 millions d'euros (compte général de l'exercice 2011: 1.846,8 millions d'euros) reste relativement élevé. Il tient à rappeler que certains fonds spéciaux sont alimentés à la fois par des dotations budgétaires, et par des recettes d'emprunt. Tel est notamment le cas pour le fonds des routes et le fonds du rail. L'avoir disponible des fonds spéciaux représente en définitive une réalité complexe, vu que l'alimentation de ces fonds peut se faire par quatre sources distinctes:

- les réserves ont été constituées partiellement par l'allocation d'excédents budgétaires réalisés à partir de recettes fiscales abondantes: de telles dotations contribuent effectivement à la constitution de réserves financières;
- certaines recettes fiscales perçues par l'Etat sont directement comptabilisées dans les fonds spéciaux sans transiter par le budget de l'Etat;
- au cours des années où le compte général est déficitaire, la dotation budgétaire des fonds creuse le déficit de l'Etat et le montant de la dotation est donc en définitive porté en déduction de la réserve budgétaire: de telles dotations ne représentent qu'une simple écriture comptable, dépourvue de toute portée financière proprement dite; et
- les dotations à certains fonds spéciaux sont alimentées directement par des recettes d'emprunts, qui ne transitent pas par le budget de l'Etat: de telles dotations augmentent directement la dette publique de l'Etat et enlèvent donc aux fonds spéciaux leur caractère de réserve au sens où ce terme s'utilise normalement.

Il s'ensuit qu'il convient d'interpréter le solde positif des fonds spéciaux de l'Etat en le rapprochant de la réserve budgétaire, de la dette publique et de la trésorerie de l'Etat. Dans une lecture purement financière des agrégats budgétaires, il conviendrait en effet de déduire au moins la réserve budgétaire négative du total des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat:

(en millions d'euros)

Total des avoirs spéciaux et des fonds d'investissement:	1.705
Réserve budgétaire négative:	-889
Solde:	816

Ce solde est à rapprocher du total des emprunts émis au cours des trois dernières années et affectés directement au fonds du rail et au fonds des routes, soit 400 millions en 2010, 200 millions en 2011 et 450 millions en 2012: à eux seuls, les chiffres de ces trois années dépassent donc le solde de 816 millions calculé ci-avant. Le Conseil d'Etat conclut que les avoirs des fonds spéciaux ont perdu leur caractère de réserve au fil des années.

Le budget pour ordre de l'exercice 2012, qui tient compte, d'une part, des recettes encaissées par l'Etat pour le compte de tiers et, d'autre part, au niveau des dépenses, des montants alloués aux tiers destinataires, présente un excédent de dépenses de 10,3 millions d'euros. Compte tenu de cet excédent, le solde cumulé positif s'élève à 13,1 millions d'euros. Le Conseil d'Etat renvoie aux observations afférentes formulées dans ses avis des années antérieures, et notamment à son avis du 10 novembre 2009 sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2007 (doc. parl. n° 5891²) et du 8 décembre 2009 sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2008 (doc. parl. n° 6058^{2A}), recommandant „de procéder dorénavant aux opérations de report prévues par la loi et tendant à établir un équilibre entre recettes et dépenses pour ordre à la clôture de l'exercice, conformément à l'article 78(3) de la loi précitée du 8 juin 1999 qui retient que les dépenses pour ordre ne peuvent en principe pas dépasser le montant des recettes correspondantes à la fin de l'exercice“.

Aussi le Conseil d'Etat tient-il à rappeler dans ce contexte sa recommandation formulée antérieurement à l'adresse du Gouvernement „soit de respecter le cadre légal en place, soit d'adapter celui-ci pour répondre aux contraintes posées par les errements de comptabilisation inhérents aux budget et compte pour ordre“⁵.

En ce qui concerne l'historique du solde cumulé des budgets des recettes et dépenses pour ordre de 1988 à 2009, le Conseil d'Etat renvoie à son observation afférente formulée dans son avis du 8 décembre

5 Avis du Conseil d'Etat du 16 novembre 2010 sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2009 (doc. parl. n° 6153³); avis du Conseil d'Etat du 10 novembre 2009 sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2007 (doc. parl. n° 5891²).

2009 sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2008 (doc. parl. n° 6058^{2A}) et recommande de publier ce tableau dans une forme plus structurée et dès lors plus lisible.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 22 octobre 2013.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Victor GILLEN

