

N° 6692²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2014-2015

PROJET DE LOI

portant règlement du compte général de l'exercice 2013

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(11.11.2014)

Par dépêche du 2 juin 2014, le Premier ministre, ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique dont le texte a été préparé par le ministre des Finances.

Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'une fiche financière.

Le Conseil d'Etat a pris connaissance du rapport général de la Cour des comptes sur le projet de loi sous avis.

Suivant l'exposé des motifs, le budget définitif de l'exercice 2013 ne s'écarte pas du budget élargé par la loi du 21 décembre 2012 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013.

Le budget voté de l'exercice 2013 se présente comme suit:

(en millions d'euros)

	<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Excédent</i>
Budget courant	11.146,0	10.786,9	359,1
Budget en capital	57,4	974,9	-917,5
Budget total	11.203,4	11.761,8	-558,4

Le compte général 2013, de son côté, se présente comme suit:

(en millions d'euros)

	<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Excédent</i>
Compte du budget courant	11.363,6	10.961,1	402,5
Compte du budget en capital	3.134,3	3.177,8	-43,5
Moins: opérations d'emprunt	3.050,0	2.000,0	1.050,0
Compte sans opérations d'emprunt	84,3	1.177,7	-1.093,4
Compte du budget total	14.497,9	14.138,8	359,1
Compte du budget total sans les opérations d'emprunt	11.447,9	12.138,8	-690,9

Le Conseil d'Etat note que le déficit de 690,9 millions d'euros élargé au compte général pour l'année 2013 dépasse légèrement le déficit de 558,4 millions d'euros inscrit au budget voté de la même année.

Le compte général établi suivant la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat se clôture sur un excédent, ceci en raison des opérations sur emprunts. L'Etat a en effet émis des emprunts portant sur un total de 3.050 millions d'euros, dont 2.000 millions ont été utilisés pour rembourser un emprunt venu à échéance. Le montant restant (1.050 millions d'euros) explique donc le solde positif du compte général.

Le compte général peut être rapproché de la présentation des finances publiques, suivant les règles du système européen des comptes nationaux. 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.

Les auteurs du projet de loi relèvent que le chiffre du déficit de l'administration centrale au titre de l'année 2013, tel qu'il a été notifié à la Commission européenne le 1er avril 2014, est de 742 millions d'euros¹. Ce chiffre s'écarte notablement du montant inscrit aux prévisions figurant au projet de budget 2013, soit 1.292,9 millions d'euros. Par contre, le tableau intitulé „les prévisions de l'administration centrale pour 2015“, repris au volume 2 du projet de budget 2015², renseigne un montant nettement inférieur, à savoir 504,8 millions d'euros. Le Conseil d'Etat suppose que le tableau repris au projet de budget 2015 est basé sur des données plus récentes et reflète donc mieux la situation financière. Il s'étonne de l'écart entre ces chiffres.

Les différences substantielles au niveau de ces chiffres ne simplifient pas l'interprétation des données relatives au compte général de l'année 2013. S'il est vrai que le règlement du compte général de l'année 2013 se base uniquement sur la méthodologie de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, c'est néanmoins à juste titre que le document parlementaire n° 6692 fait le rapprochement avec le système européen des comptes nationaux, alors que ce dernier système présente une vision plus économique de l'exécution budgétaire. Comme des écarts importants se sont également présentés les années précédentes, le Conseil d'Etat voudrait inviter le Gouvernement à réfléchir à la présentation des résultats de l'exécution du budget. Le projet de budget de l'Etat pour l'année 2015 présente des innovations intéressantes au niveau de la programmation financière pluriannuelle, conformément aux exigences européennes en matière de gouvernance des finances publiques. La nouvelle présentation du budget présente une vision cohérente de l'évolution prévisible des finances publiques pour les années à venir: le Conseil d'Etat se permet de suggérer au Gouvernement de compléter cet éclairage prospectif par une analyse économique de l'exécution budgétaire pour l'année en cours et l'année précédente.

Au total, les dépenses effectives, déterminées conformément à la méthodologie de la loi précitée du 8 juin 1999, dépassent de 377 millions d'euros le budget voté. Le total s'analyse comme suit:

	<i>Budget voté</i>	<i>Compte général*</i>	<i>Ecart</i>
Dépenses du budget courant	10.786,9	10.961,1	-174,2
Dépenses du budget en capital	974,9	1.177,8	-202,8
Dépenses du budget total	11.761,8	12.138,8	-377,0

* Total des dépenses abstraction faite des opérations sur emprunts (en millions d'euros)

Ce dépassement est essentiellement imputable à deux positions de dépenses:

- les dotations aux fonds spéciaux qui dépassent de 334 millions d'euros le montant budgété, essentiellement en faveur du fonds communal, du fonds des routes, et du fonds pour la loi de garantie, et
- les transferts aux ménages qui excèdent de 59,4 millions d'euros les crédits inscrits au budget voté.

Le solde restant s'explique par une série d'écarts individuels relativement faibles.

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:

1 Source: Projet de loi sur le compte général 2013, doc. parl. n° 6692, page 4. Le chiffre de 1.157 millions d'euros a en effet été notifié à la Commission européenne par le Gouvernement le 1er avril 2013.

2 Source: Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015, doc. parl. n° 6720^S, volume 2, page 17.

	<i>Budget voté</i>	<i>Compte général*</i>	<i>Ecart</i>
Recettes du budget courant	11.146,0	11.363,6	217,6
Recettes du budget en capital	57,4	84,3	26,9
Recettes du budget total	11.203,4	11.447,9	244,5

* Total des dépenses abstraction faite des opérations sur emprunts (en millions d'euros)

La plus-value au niveau des recettes de 244,5 millions d'euros s'explique essentiellement par:

- des plus-values sur différentes catégories d'impôts, soit essentiellement la TVA (+170 millions), l'impôt retenu sur les salaires (+112 millions) et la taxe d'abonnement (+91 millions), et
- des moins-values sur plusieurs types d'impôts, et notamment sur l'impôt sur le revenu des collectivités (-64 millions), la part du Luxembourg dans les droits de douane et d'accise de l'Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL) (-46 millions) et l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette (-34 millions).

Compte tenu des opérations d'emprunt, le compte général de l'exercice 2013 dégage un résultat positif de 359 millions d'euros. Cet excédent est affecté à la réserve budgétaire, qui correspond au solde cumulé des comptes généraux de l'Etat depuis 1946. Suite au déficit des comptes généraux des années précédentes, la réserve budgétaire a disparu pour donner la place à un solde négatif cumulé depuis 2005. Ce solde s'établit désormais à -530 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 spéciaux 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 1.609,695 millions d'euros (compte général de l'exercice 2012: 1.705,2 millions d'euros) reste relativement stable. L'avoir disponible des fonds spéciaux représente en définitive une réalité complexe, vu que l'alimentation de ces fonds peut se faire par cinq sources distinctes:

- les réserves des fonds 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 années, et notamment en 2013, l'excédent comptable du compte général est dû à l'émission d'emprunts, de sorte que, financièrement parlant, les fonds spéciaux sont alimentés par des dettes;
- 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;
- certaines recettes fiscales perçues par l'Etat sont directement comptabilisées dans les fonds spéciaux, sans transiter par le budget de l'Etat;
- 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; tel est notamment le cas pour le fonds des routes et le fonds du rail.

Il s'ensuit que le solde positif des fonds spéciaux de l'Etat doit être analysé avec la réserve budgétaire, la dette publique et 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	1.609
Réserve budgétaire négative	-530
Solde	1.079

Ce solde est à rapprocher du total des emprunts émis par l'Etat en 2013, soit 3.050 millions d'euros. Si 2.000 millions d'euros ont été utilisés pour rembourser des emprunts, il reste 1.050 millions de dettes nouvelles, soit un montant pratiquement égal au solde 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 2013, 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 2,8 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“³.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 11 novembre 2014.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Victor GILLEN

³ 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).