

**Projet de loi****portant règlement du compte général de l'exercice 2010.****Avis du Conseil d'Etat**

(15 novembre 2011)

Par dépêche du 22 juin 2011, 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 2010, élaboré par le ministre des Finances. Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs et d'un addendum comprenant le compte général de l'exercice 2010 avec le budget des recettes, le budget des dépenses, le budget pour ordre, un historique du solde cumulé des budgets des recettes et dépenses pour ordre, ainsi que des indications sur les totaux des avoirs sur fonds spéciaux.

Le rapport général de la Cour des comptes sur le projet de loi sous avis a été communiqué au Conseil d'Etat par dépêche de celle-ci du 25 octobre 2011.

Lors de l'élaboration du présent avis, le Conseil d'Etat ne disposait d'aucun avis des chambres professionnelles.

\*

D'après l'exposé des motifs, aucune loi n'a modifié le budget voté de l'exercice 2010, de sorte que le budget définitif de l'exercice 2010 n'a pas changé par rapport au budget voté.

Il se présente comme suit:

|                          | <b>Recettes</b> | <b>Dépenses</b> | <b>Excédent</b> |
|--------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| <b>Budget courant</b>    | 8 398,7         | 8 850,9         | - 452,2         |
| <b>Budget en capital</b> | 1 420,1         | 942,9           | 477,2           |
| <b>Budget total</b>      | 9 818,8         | 9 793,8         | 25,0            |

(en millions d'euros)

Le compte général 2010 de son côté se présente comme suit:

|                          | <b>Recettes</b> | <b>Dépenses</b> | <b>Excédent</b> |
|--------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| <b>Budget courant</b>    | 9 354,8         | 8 993,3         | 361,5           |
| <b>Budget en capital</b> | 1 666,7         | 1 117,4         | 549,3           |
| <b>Budget total</b>      | 11 021,5        | 10 110,7        | 910,8           |

(en millions d'euros)

Aussi les auteurs rendent-ils attentif au fait que l'excédent net du compte général 2010 de l'ordre de 910,8 millions d'euros ne doit pas être confondu avec le solde de financement de l'administration publique établi selon les règles et concepts du système européen des comptes (SEC95). Le compte général reflète, article par article, l'exécution du budget de l'Etat pour un exercice donné. Le solde de financement des administrations publiques notifié semestriellement à la Commission européenne, sur base

duquel le respect du Pacte de stabilité et de croissance est évalué, diffère du compte général notamment par la prise en compte des dépenses nettes effectives des fonds spéciaux de l'Etat et des établissements publics, ainsi que par des règles d'affectation ou d'imputation différentes pour certaines opérations budgétaires.

Ainsi, selon les auteurs, le résultat notifié pour le 1<sup>er</sup> avril 2011 à la Commission européenne s'élevait à un besoin de financement de 709,9 millions d'euros pour l'exercice 2010 (-1,7 % du PIB).

Le compte général de l'exercice 2010 est clôturé avec un solde positif de 910 millions, alors que le budget voté ne prévoyait qu'un solde positif de 25 millions d'euros. Ce solde est à ventiler en fonction de l'évolution des recettes et des dépenses:

a) Au niveau des recettes ordinaires, le Conseil d'Etat relève un écart positif de 956 millions correspondant à 11,4% des recettes budgétées. Cet écart s'élève à 542 millions si on le compare au compte général de l'exercice 2009. Le budget voté pour 2010 anticipait des recettes fiscales en retrait par rapport à l'année 2009, alors qu'en fait les recettes ont dépassé significativement le montant atteint en 2009. Le Conseil d'Etat s'interroge sur les raisons expliquant cet écart significatif par rapport aux prévisions. Sans doute, la meilleure conjoncture économique, notamment la croissance supérieure aux prévisions établies par les experts au moment de l'établissement du budget, sont un facteur d'explication. En 2010, la croissance économique a en effet atteint 3,5% alors que le Gouvernement avait tablé sur un taux de croissance de 1% à 1,5% lors de l'élaboration du budget. Le Conseil d'Etat s'interroge toutefois sur l'impact d'autres facteurs, et notamment les changements de législation fiscale, l'effort fait par les administrations fiscales pour réduire les retards d'imposition, la gestion administrative des retards en matière de paiement des impôts et de remboursement des impôts ainsi que la lutte contre la fraude fiscale. Il s'étonne que le projet de loi se borne à constater les écarts sans fournir un mot d'explication et d'analyse. Il ose espérer que les services compétents ont établi une analyse des écarts et qu'il a actualisé son modèle de prévision des recettes afin d'en améliorer la fiabilité et de réduire les marges d'erreur à l'avenir.

b) Les recettes extraordinaires de 1.666 millions d'euros comprennent essentiellement le produit d'emprunts nouveaux pour un montant de 1.597 millions.

c) Les dépenses ordinaires dépassent de 316 millions le budget voté. Cet écart s'explique essentiellement par trois positions de dépenses:

- les transferts de revenus aux ménages (+56 millions), aux administrations de sécurité sociale (+41 millions), aux communes (+30 millions) et aux entreprises (+12 millions) dépassent de 139 millions le budget voté;
- les achats de terrains, prévus pour 20,5 millions, ont atteint le total de 69,9 millions, soit un dépassement de 49,4 millions;
- les dotations aux fonds spéciaux dépassent de 162 millions le montant budgété.

Face à ces dépassements budgétaires, le Conseil d'Etat observe également que, sur d'autres postes, le total des dépenses effectives reste inférieur aux montants inscrits au budget voté.

Abstraction faite de l'écart relatif aux dotations aux fonds spéciaux, le dépassement des dépenses se réduit à 1,9% des crédits inscrits au budget voté. Le Conseil d'Etat conclut que le Gouvernement a une bonne maîtrise des dépenses budgétaires, et il l'incite à ne pas relâcher ses efforts d'économie dans la gestion des deniers publics.

d) Les dépenses en capital dépassent de 174 millions le montant inscrit au budget voté. Ce dépassement est essentiellement imputable à des crédits inscrits au ministère des Finances dont les paiements effectifs s'élèvent à 236 millions alors que les crédits votés n'étaient que de 48 millions.

Le compte général reflète l'exécution du budget de l'Etat voté par la Chambre des députés pour l'exercice 2010. Le budget est établi suivant des règles légales attribuant à chaque département ministériel des crédits budgétaires, tant pour les recettes que pour les dépenses, de sorte à assigner l'autorité et la responsabilité pour l'exécution du budget aux membres du Gouvernement en charge des différents portefeuilles ministériels. Cette présentation budgétaire n'est pas destinée à présenter les données sous une forme qui se prêterait à des analyses économiques et financières.

La présentation des comptes du Gouvernement suivant les règles et concepts SEC95 établis par l'Union européenne a pour finalité de déterminer le solde financier au niveau du secteur public dans son ensemble. Les données financières présentées suivant la méthode SEC95 pour l'Etat central sont particulièrement utiles pour l'analyse de la gestion financière au niveau de l'Etat proprement dit, car elles incluent tant le budget de l'Etat que les comptes de toutes les entités, et notamment des fonds spéciaux, dont la gestion financière relève directement de l'Etat.

En 2010, l'Etat central a enregistré un besoin de financement de 1.333 millions d'euros. Ce chiffre figure aussi dans la notification des déficits que le Gouvernement a transmise à la Commission européenne le 1<sup>er</sup> avril 2011. Ce chiffre de 1.333 millions représente l'excédent des dépenses, donc en fait le déficit de l'Etat en 2010. Le chiffre de 1.333 millions est à rapprocher du solde prévisionnel retenu lors de l'établissement du budget, soit 2.261 millions.

Le projet de budget de l'Etat pour l'année 2012 chiffre le besoin de financement de l'administration centrale pour 2010 à 1.048 millions. Tout en se réjouissant de ce que les derniers chiffres du déficit soient significativement inférieurs à l'estimation faite en mars 2011, le Conseil d'Etat s'étonne de l'importance de cet écart.

Le tableau suivant compare le budget 2010 de l'Etat central avec le compte général en suivant la méthode SEC95:

**Comparaison du budget et du compte général de l'administration centrale (SEC95)**

| (en millions d'euros) | Projet de budget 2010 | Compte général 2010 | Ecart en millions | Ecart en % |
|-----------------------|-----------------------|---------------------|-------------------|------------|
| Total des recettes    | 10 037                | 11 209              | 1 172             | 11,68%     |
| Total des dépenses    | 12 298                | 12 258              | -40               | -0,33%     |
| Solde négatif         | -2 261                | -1 049              | 1 212             | -53,60%    |

source: projets de loi n° 6293 (compte général 2010) et n° 6350 (projet de budget 2012)

Il résulte de ce tableau que le total des dépenses ne s'écarte pas du budget alors que le total des recettes dépasse de 11,68% le total budgété. Le déficit a pu être ramené à un total de 1.049 millions d'euros.

A la lumière des considérations qui précèdent, et sous réserve des observations formulées, le Conseil d'Etat propose l'adoption du projet de loi sous revue.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 15 novembre 2011.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder