

Projet de loi

portant règlement du compte général de l'exercice 2011.

Avis du Conseil d'Etat

(23 octobre 2012)

Par dépêche du 1^{er} juin 2012, 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 2011, 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 2011 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 2011 s'écarte du budget inscrit dans la loi du 17 décembre 2010 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011 sur une seule position, à savoir la compensation forfaitaire exceptionnelle versée à la Mutualité des employeurs (montant: 25 millions d'euros). Cet écart trouve sa base légale dans l'article 36 de la loi budgétaire. De ce fait, le budget définitif de l'exercice 2011 se présente comme suit:

	Recettes	Dépenses	Excédent
Budget courant	9.547,2	9.402,4	144,8
Budget en capital	79	932,8	-863,8
Budget total	9.626,2	10.335,2	-709

(en millions d'euros)

Le compte général 2011 de son côté se présente comme suit:

	Recettes	Dépenses	Excédent
Compte du budget courant	10.266,4	9.493,1	773,3
Compte du budget en capital	100,0	1.235,4	-1.134,5
Compte du budget total	10.367,3	10.728,5	-361,2

(en millions d'euros)

Le Conseil d'Etat note avec satisfaction que le déficit de 361,2 millions d'euros est nettement inférieur au montant émarginé au budget définitif. Cette embellie s'explique essentiellement par une amélioration remarquable du solde positif des recettes et des dépenses courantes, en relation directe avec des recettes fiscales supérieures aux prévisions budgétaires.

Le compte général peut être rapproché de la présentation des finances publiques suivant les règles du système européen des comptes SEC 95. 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 992,2 millions d'euros pour l'exercice 2011. Ce chiffre est à rapprocher de la prévision budgétaire suivant le système SEC 95, qui avait tablé sur un déficit de 1.401,2 millions d'euros.

	Recettes	Dépenses	Solde
Budget voté	11.338,8	12.740,0	-1.401,2
Compte général	11.735,7	12.732,9	-997,2
Ecart	396,9	-7,1	403,9

(en millions d'euros)

Le Conseil d'Etat apprécie la réduction sensible du déficit par rapport aux chiffres inscrits au budget de l'Etat pour l'année 2011. Un déficit de l'ordre d'un milliard d'euros reste toutefois très élevé, et ce serait un leurre de se reposer sur l'amélioration significative par rapport aux prévisions budgétaires pour conclure que la situation des finances publiques serait satisfaisante: rapporté à la population de notre pays, ce déficit de l'administration centrale implique que chaque habitant, enfant, adulte en âge actif, retraité, doit théoriquement supporter 2.000 euros au titre de sa quote-part de dette résultant du déficit de l'Etat pour la seule année 2011.

Au total, les dépenses effectives, déterminées conformément à la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, dépassent de 393,3 millions le budget voté. Le total s'analyse comme suit:

	Budget voté	Compte général	Ecart
Dépenses du budget courant	9.402,4	9.493,1	90,7
Dépenses du budget en capital	932,8	1.235,4	302,6
Dépenses du budget total	10.335,2	10.728,5	393,3

(en millions d'euros)

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

- Les achats de terrains et de bâtiments, prévus pour 20 millions, ont atteint le total de 70 millions, soit un dépassement de 50 millions d'euros. Le Conseil d'Etat note que le compte général 2010 émergeait également un total de 70 millions et un dépassement de 50 millions d'euros. Comme le budget de l'année 2012 comporte de nouveau un crédit de 21 millions, il ose espérer que l'exécution budgétaire ne s'écartera pas significativement de ce crédit.
- Pour couvrir les dépenses de l'exercice 2011, les dotations aux fonds spéciaux dépassent de 295,5 millions d'euros le montant budgété.

- Les octrois de crédits et prises de participations portent sur 111 millions, alors que seulement 5 millions étaient inscrits au budget, soit un écart de 106 millions d'euros.

Ces trois postes, à eux seuls, correspondent à un total de 452 millions d'euros dans le compte, soit un chiffre dépassant de 59 millions d'euros l'excédent de dépenses du compte général par rapport au budget voté. En effet, sur d'autres postes, le total des dépenses effectives reste largement inférieur aux montants inscrits au budget voté. Tel est notamment le cas pour les achats de biens non durables et de services (-15 millions d'euros), les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (-43 millions d'euros), les transferts en capital aux entreprises et institutions financières (-20 millions d'euros) et la réalisation d'ouvrages de génie civil (-22 millions d'euros).

Au niveau des recettes ordinaires, le Conseil d'Etat relève un écart positif de 719 millions d'euros correspondant à 7,53% des recettes budgétées. Le budget voté pour 2011 anticipait en effet des recettes fiscales de 9.547 millions d'euros alors que les recettes effectives se chiffrent à 10.262 millions d'euros. Le Conseil d'Etat s'interroge sur les raisons expliquant cet écart significatif par rapport aux prévisions. Il note d'abord que la conjoncture économique a été morose en 2011, avec une croissance économique réelle de 1,6%, en retrait par rapport au taux de 3% escompté lors de l'établissement du budget. L'évolution conjoncturelle aurait donc plutôt dû infléchir les recettes fiscales. D'autres facteurs influencent évidemment l'évolution des recettes fiscales, notamment les changements de la législation fiscale, l'effort fait par les administrations fiscales pour réduire les retards d'imposition, la gestion administrative des retards en matière de paiement d'impôts et de remboursement d'impôts ainsi que la lutte contre la fraude fiscale. Le Conseil d'Etat suppose que les services compétents ont établi en interne une analyse des écarts et qu'ils ont actualisé leur modèle de prévision des recettes afin d'en améliorer la fiabilité et de réduire les marges d'erreur à l'avenir. Il ne saurait que répéter son constat, exprimé itérativement dans ses avis antérieurs sur le projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat: si le Gouvernement publiait son modèle de simulation à partir duquel il établit ses prévisions de recettes fiscales, et s'il joignait au projet de budget des recettes ordinaires une documentation renseignant les hypothèses de calcul de ses prévisions de recettes, alors le lecteur intéressé serait en mesure d'apprécier à leur juste valeur les données budgétaires. Dans une telle démarche, le Gouvernement expliquerait également les écarts par rapport à ses prévisions budgétaires dans le cadre du compte général. Force est de constater que le compte général 2011, tout comme les documents des années précédentes, se borne à énumérer les plus- et moins-values de recettes relatives aux principaux impôts dans un tableau, sans ajouter le moindre texte explicatif. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de se prononcer sur les causes de ces plus-values de recettes. Cette manière de procéder donne l'impression que le Gouvernement soit dispose d'instruments de gestion fiables, et qu'il établit des analyses budgétaires sans publier les résultats de ces études, soit que la politique du Gouvernement risque de s'exposer aux critiques du pilotage à vue, que les prévisions budgétaires reposent sur des bases fragiles, et que les plus-values de recettes sont engrangées sans que le Gouvernement établisse une analyse suffisamment fine pour bien interpréter les écarts par rapport aux prévisions de recettes. Dans la première

hypothèse, il conviendrait d'apprécier la politique par rapport au principe de la transparence de l'action gouvernementale. Dans la deuxième hypothèse, la politique budgétaire s'exposerait à un risque de dérapage en cas de renversement de tendance.

Le résultat négatif du compte général de l'exercice 2011 de -361 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 -683,2 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, le Conseil d'Etat note que le total des avoirs disponibles des 31 fonds spéciaux de 1.846,8 millions d'euros (compte général de l'exercice 2010: 1.942,3 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. En particulier, le fonds des routes et le fonds du rail ont été dotés par des recettes d'emprunts de 100 millions d'euros chacun en 2011 (2010: 200 + 200 millions d'euros). L'avoir disponible des fonds spéciaux représente en définitive une réalité complexe, qui doit être interprétée avec les nuances qui s'imposent:

- les réserves ont été constituées partiellement par l'allocation d'excédents budgétaires au cours des années antérieures;
- au cours des années où le compte général est déficitaire, la dotation budgétaire des fonds creuse le déficit et est donc portée en déduction de la réserve budgétaire;
- les dotations aux fonds spéciaux par des recettes d'emprunts augmentent directement la dette publique de l'Etat.

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.

Le budget pour ordre de l'exercice 2011, 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 0,67 millions d'euros. Tenant compte de cet excédent, le solde cumulé positif s'élève à 23,46 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 »¹.

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 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 23 octobre 2012.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen

¹ 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).