

Projet de loi**portant règlement du compte général de l'exercice 2016****Avis du Conseil d'État**

(10 octobre 2017)

Par dépêche du 5 juillet 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2016, élaboré par le ministre des Finances.

Le texte du projet de loi sous avis était accompagné d'un exposé des motifs, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que des annexes faisant partie intégrante du projet de loi en question, reprenant la présentation article par article du compte général de l'exercice 2016.

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

Suivant l'exposé des motifs, le compte général de l'exercice 2016 s'est clôturé avec un déficit de 1.292,62 millions d'euros, alors que le budget voté renseignait un déficit de 438,24 millions d'euros.

Le budget voté de l'exercice 2016 se présente comme suit :

	Recettes	Dépenses	Excédent/Déficit
Budget courant	12.976,35	12.174,63	801,73
Budget en capital	90,21	1.330,18	-1.239,97
Budget total	13.066,57	13.504,81	-438,24

(Chiffres exprimés en millions d'euros)

Le compte général de l'exercice 2016, de son côté, se présente comme suit :

	Recettes	Dépenses	Excédent
Compte du budget courant	13.228,41	12.131,33	1.097,18
Compte du budget en capital	189,14	2.578,94	-2.389,80
Compte du budget total	13.417,55	14.710,17	-1.292,62

(Chiffres exprimés en millions d'euros)

Le Conseil d'État note que le déficit de 1.292,62 millions d'euros est supérieur au montant de 438,24 millions d'euros, estimation du budget voté. Cette différence de 854,46 millions d'euros s'explique, selon les auteurs du projet de loi sous rubrique, par « une série de circonstances exceptionnelles dont il y a lieu de faire abstraction pour apprécier à sa juste valeur l'exécution budgétaire au cours de l'exercice 2016. »

Ces « circonstances exceptionnelles » sont : le remboursement intégral de trois prêts bancaires échus pour un montant de 400 millions d'euros, des dotations supplémentaires au profit du Fonds du rail et du Fonds des routes pour respectivement 200 millions et 150 millions d'euros, dotations qui auraient initialement dû se faire par allocation du produit d'un emprunt obligataire qui n'a pas été émis au cours de l'exercice 2016, ainsi qu'une augmentation de 285 millions d'euros des quotes-parts du Luxembourg dans le capital du Fonds monétaire international (FMI).

Selon les auteurs du projet de loi, en faisant abstraction de ces « circonstances exceptionnelles », le déficit du budget total se serait élevé à 256,82 millions d'euros avec des dépenses de 13.674,37 millions d'euros. Les dépenses du budget total s'élèvent à 14.710,17 millions d'euros en tenant compte des « circonstances exceptionnelles ».

Le Conseil d'État relève que les « circonstances exceptionnelles » impacteraient uniquement les dépenses du budget en capital qui passeraient de 2.578,94 millions d'euros à 1.543,14 millions d'euros hors « circonstances exceptionnelles », établissant l'écart avec le budget voté à 16,01% au lieu de 93,88%.

Au vu des explications fournies par les auteurs de la loi en projet, les circonstances en question sont peut-être exceptionnelles, donc non récurrentes, mais ne sont pas imprévisibles. En outre, on peut se demander s'il n'y a pas également eu, du côté des recettes, des « circonstances exceptionnelles » qui ont fait que, pour certaines catégories de recettes, une plus-value « exceptionnelle » s'est cristallisée, certes de moindre ampleur. Ainsi, l'augmentation de 69,36 millions d'euros dans la part du Luxembourg au titre des recettes communes de l'Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL) fait suite à un décompte effectué en 2015, mais encaissé en 2016. De même, le tableau 5 de l'exposé des motifs renseigne une augmentation de 3.748% au titre du libellé « comptes extraordinaires : remboursement de la part excédentaire des crédits mis à disposition ».

Néanmoins, les auteurs du projet de loi sous avis indiquent qu'un environnement macro-économique favorable ainsi qu'une rigueur continue au niveau des dépenses à la suite des 258 mesures du paquet d'avenir ont entraîné une augmentation de 2,69% au niveau des recettes du budget total pour une augmentation des dépenses de 1,26% après avoir tenu compte des « circonstances exceptionnelles ». L'augmentation se chiffre à 8,93% au niveau des dépenses par rapport au budget voté pour le compte général de l'exercice 2016 tel qu'il devra être approuvé.

Il est toutefois précisé que, tant le solde négatif de 1.292,62 millions d'euros renseigné par le compte général de l'exercice 2016 tel que repris au tableau 2a de l'exposé des motifs, que le solde négatif de 438,24 millions d'euros tel que repris au tableau 1 de l'exposé, ne doivent pas être

confondus avec le solde budgétaire des « administrations publiques » établi selon les règles et concepts du système européen des comptes (SEC2010).

Déjà dans son avis du 27 septembre 2016 à propos du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2015 (doc. parl. n° 7005²), le Conseil d'État avait observé que :

« Il est par conséquent exposé que le compte général – établi suivant la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État – 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, notamment lorsqu'il s'agit d'apprécier la situation des finances publiques au niveau de l'administration centrale.

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 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, en l'occurrence le secteur public dans son ensemble constitué de l'administration centrale, des administrations locales ainsi que du secteur de la sécurité sociale. Outre ce périmètre de couverture différent, le solde SEC2010 tient également compte des dépenses « réelles » 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. »

Le projet de loi sous avis procède néanmoins à une analyse des recettes et des dépenses des administrations publiques (tableau 6 de l'exposé des motifs) dont il résulte que celles-ci devraient clôturer l'exercice 2016 avec un solde positif de 1,6% du produit intérieur brut (PIB) (budget voté 0,5% du PIB), alors que l'administration centrale accuserait un déficit de -0,4% du PIB (budget voté : -1,2% du PIB).

Sur le fond, le Conseil d'État ne peut que rappeler que, dans son avis précité du 27 septembre 2016, il avait indiqué que :

« le Conseil d'État peut concevoir, d'un côté, la différenciation entre les concepts d'« administration publique » et d'« administration centrale » dans le cadre du SEC2010 et les implications techniques de cette différenciation et, de l'autre, l'objet du projet de loi sous examen qui est de présenter l'exécution budgétaire conformément à la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État. Il n'en reste pas moins que la présentation actuelle de l'exécution du budget n'est pas simple et, partant, difficilement compréhensible.

En conséquence et comme par le passé, le Conseil d'État ne peut qu'insister sur la nécessité d'établir une concordance entre la présentation de l'exécution du budget tant dans le cadre de la loi précitée du 8 juin 1999 que dans le cadre du SEC2010. L'opportunité d'une telle approche est d'autant plus bénéfique que les auteurs du projet de loi soulignent eux-mêmes qu'un certain nombre

d'ajustements supplémentaires sont nécessaires pour déterminer le solde SEC2010. Or, de tels ajustements sont en pratique toujours réalisés, comme en atteste la présentation de la situation globale du solde de l'administration publique, selon la méthode du SEC2010, dans le projet de loi sous avis. »

Les auteurs du projet de loi sous avis exposent par ailleurs que l'État n'a émis aucun emprunt obligataire en 2016. Sont alors tour à tour présentés : les caractéristiques des emprunts obligataires classiques existants en y incluant un emprunt obligataire de 2 milliards d'euros émis en janvier 2017 (tableau 8 de l'exposé des motifs), l'échéancier de l'État central hors prêts bancaires (graphique) ainsi que l'évolution des autorisations d'emprunts en euros (tableau 9 de l'exposé des motifs, qui indique également l'emprunt obligataire émis en janvier 2017).

Le compte général pour l'exercice 2016 présente des dépenses totales de 14.710,17 millions d'euros (soit des dépenses courantes de 12.131,23 millions d'euros et des dépenses en capital de 2.578,94 millions d'euros). Les dépenses totales autorisées dépassent le volume total des dépenses fixé par le budget voté de 1.205,36 millions d'euros, soit un écart de 8,93% entre le budget voté et le compte général. Ces chiffres se présentent comme suit :

	Budget voté	Compte général	Écart
Dépenses du budget courant	12.174,63	12.131,23	-43,40
Dépenses du budget en capital	1.330,18	2.578,94	1.248,76
Dépenses du budget total	13.504,81	14.710,17	1.205,36

(Chiffres exprimés en millions d'euros)

Au niveau des recettes, le Conseil d'État note des recettes d'un montant total de 13.417,55 millions d'euros (soit des recettes courantes de 13.228,41 millions d'euros et des recettes en capital de 189,14 millions d'euros). Les recettes totales effectives dépassent les prévisions du budget voté de 350,90 millions d'euros, ce qui équivaut à un écart de 2,69%. Quant aux recettes en capital, la plus-value se chiffre à 98,93 millions d'euros. Ces chiffres se présentent comme suit :

	Budget voté	Compte général	Écart
Recettes du budget courant	12.976,35	13.228,41	252,05
Recettes du budget en capital	90,21	189,14	98,93
Recettes du budget total	13.066,57	13.417,55	350,90

(Chiffres exprimés en millions d'euros)

Il est à relever que, par rapport au compte général de l'exercice 2015, les recettes courantes ont connu une progression de 613,61 millions d'euros ou 4,86%. Cet écart positif s'explique essentiellement, à l'instar des exercices précédents, par deux phénomènes contraires, à savoir :

- d'une part, des catégories de recettes avec des écarts positifs dont notamment l'impôt retenu sur les revenus de capitaux (+107,72 millions d'euros), l'impôt sur la fortune (+79,255 millions d'euros), la taxe sur la valeur ajoutée (+76,82 millions d'euros), les droits d'enregistrement

(+70,79 millions d'euros), la restitution sur la contribution versée par l'État aux organismes de sécurité sociale (+79,75 millions d'euros), la part du Luxembourg dans les recettes communes de l'UEBL (+69,37 millions d'euros) et un remboursement de la part de crédits mis à disposition (+36,88 millions d'euros), et,

- d'autre part, des catégories de recettes avec des écarts négatifs dont notamment l'impôt sur les revenus des ménages (-248,79 millions d'euros) et la taxe d'abonnement sur les titres de société (-91 millions d'euros).

Suivant l'article 2 de la loi en projet, l'excédent de dépenses du compte général de l'exercice 2016 d'un montant de 1.292.620.188,92 euros est porté au débit du compte « réserve budgétaire », lequel correspond au solde cumulé des comptes généraux de l'État depuis 1946. Suite au déficit des comptes généraux des années précédentes, la réserve budgétaire a disparu pour faire place à un solde négatif cumulé depuis 2005. Ce solde négatif a plus que doublé par rapport à l'exercice 2015, passant de 1.133,3 millions d'euros à 2.425,9 millions d'euros.

Le compte général présente également la situation financière des fonds spéciaux de l'État dont le montant est arrêté pour l'exercice 2016 à 1.823 millions d'euros (2015 : 1.569,50 millions d'euros).

Le compte général reprend en outre la situation des « Services de l'État à gestion séparée » dont le montant total des soldes fin 2016 est de 100,29 millions d'euros.

Le budget pour ordre de l'exercice 2016 qui prend en compte, d'une part, les recettes encaissées par l'État pour le compte de tiers et, d'autre part, en ce qui concerne les dépenses, les montants alloués aux destinataires, présente un solde positif de 19,05 millions d'euros.

Examen des articles

Le texte des articles de la loi en projet n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État quant au fond.

Observations d'ordre légistique

Article 3

Dans un souci de cohérence et de lisibilité, le Conseil d'État note qu'il est préférable d'intégrer la rubrique intitulée « Total des Fonds des communes » dans son tableau respectif, en ajoutant une ligne.

Article 4

L'observation relative à l'article 3 ci-avant vaut également pour l'article sous examen et les rubriques intitulées « Total de l'avoir disponible des Fonds spéciaux de l'État » et « Total Fonds de couv. de dettes de l'État sans incid. budg. » sont à reprendre dans leurs tableaux respectifs. Par ailleurs, la rubrique précitée ne doit pas comprendre d'abréviations et se lira

« Total des Fonds de couverture de dettes de l'État sans incidence budgétaire ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 10 octobre 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes