

Projet de loi

portant règlement du compte général de l'exercice 2020

Avis du Conseil d'État

(16 juillet 2021)

Par dépêche du 24 juin 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Finances.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que d'une annexe reprenant la présentation, article par article, du compte général de l'exercice 2020.

Le rapport général de la Cour des comptes sur le projet de loi sous avis n'a pas encore été communiqué au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Selon l'exposé des motifs, les nombreuses mesures prises afin d'atténuer les effets de la pandémie de Covid-19 sur les plans sanitaire, économique et social ont eu un impact budgétaire conséquent.

Le budget définitif de l'exercice 2020, c'est-à-dire après prise en compte des adaptations opérées par les lois votées au cours de l'année 2020 modifiant la loi modifiée du 20 décembre 2019 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020¹, se présente comme suit :

¹ Loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement ; Loi modifiée du 24 juillet 2020 visant à mettre en place un fonds de relance et de solidarité et un régime d'aides en faveur de certaines entreprises et portant modification de : 1° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 2° la loi modifiée du 20 décembre 2019 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020 ; 3° la loi du 3 avril 2020 relative à la mise en place d'un régime d'aides en faveur des entreprises en difficulté financière temporaire et modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative 1) aux mesures sociales au bénéfice des artistes professionnels indépendants et des intermittents du spectacle 2) à la promotion de la création artistique ; Loi du 15 décembre 2020 autorisant la participation de l'État au financement des mesures prises en charge par l'assurance maladie-maternité dans le cadre de la crise sanitaire due à la pandémie Covid-19 et modifiant la loi modifiée du 20 décembre 2019 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020.

	Recettes	Dépenses	Excédents/Déficits
Budget courant	17 786 692 095	16 518 324 036	1 268 368 059
Budget en capital	98 894 500	2 449 642 425	-2 350 747 925
Budget total <i>hors opérations financières</i>	17 885 586 595	18 967 966 461	-1 082 379 866
Opérations financières	2 458 175 400	2 054 204 800	403 970 600
Budget total <i>y compris opérations financières</i>	20 343 761 995	21 022 171 261	-678 409 266

(Chiffres exprimés en euros)

Le compte général 2020, de son côté, se présente comme suit :

	Recettes	Dépenses	Excédents/Déficits
Compte du budget courant	16 595 435 752,93	17 650 836 351,48	-1 055 400 598,55
Compte du budget en capital	93 112 532,26	2 830 792 354,00	-2 737 979 821,74
Compte du budget total <i>hors opérations financières</i>	16 688 548 285,19	20 481 628 705,48	-3 793 080 420,29
Opérations financières	4 352 526 844,41	2 539 705 320,80	1 812 821 523,61
Budget total <i>y compris opérations financières</i>	21 041 075 129,60	23 021 334 026,28	-1 980 258 896,68

(Chiffres exprimés en euros)

L'écart entre le budget définitif 2020 et le compte général 2020 se présente comme suit :

	Recettes	Dépenses	Excédents/Déficits
Écart du budget courant	-1 191 256 342,07	1 132 512 315,48	-2 323 768 657,55
Écart du budget en capital	-5 781 967,74	381 149 929,00	-386 931 896,74
Écart du budget total <i>hors opérations financières</i>	-1 197 038 309,81	1 513 662 244,48	-2 710 700 554,29

Écart Opérations financières	1 894 351 444,41	485 500 520,80	1 408 850 923,61
Écart Budget total <i>y compris opérations financières</i>	697 313 134,60	1 999 162 765,28	-1 301 849 630,68

(Chiffres exprimés en euros)

Le Conseil d'État note que le compte général ainsi présenté s'est clôturé, hors opérations financières, avec un déficit de 3 793 millions d'euros, alors que le budget voté renseignait un déficit de 1 082,4 millions d'euros. D'après l'exposé des motifs, la détérioration de l'ordre de 2 710,7 millions d'euros est essentiellement due aux conséquences majeures qu'a eu la crise de Covid-19 sur les finances publiques en raison des mesures prises en vue de sauvegarder l'appareil productif et contenir l'impact sur les ménages.

En tenant compte des opérations financières, le compte général de l'exercice 2020 s'est clôturé avec un déficit de 1 980,3 millions, alors que le budget définitif renseignait un déficit de 678,4 millions d'euros.

Le Conseil d'État note que le compte général pour l'exercice 2020 renseigne des dépenses courantes de 17 650,8 millions d'euros, des dépenses en capital de 2 830,8 millions d'euros et des dépenses sur opérations financières à hauteur de 2 539,8 millions d'euros, avec un total de 23 021,3 millions d'euros. Les dépenses totales dépassent le volume total des dépenses prévu au budget voté de 1 999,2 millions d'euros, soit un écart de 9,51 pour cent entre le budget voté et le compte général.

Selon l'exposé des motifs, l'écart entre le budget définitif 2020 et le compte général 2020 au niveau du remboursement de la dette publique de 350,3 millions d'euros provient du remboursement en fin d'année, en raison d'une amélioration des liquidités de l'État, des deux certificats de trésorerie qui avaient émis au mois de juin 2020 afin de renforcer le coussin de liquidités de la Trésorerie de l'État dans le contexte de la pandémie de Covid-19, tandis que la variation au niveau de la dotation des fonds de réserve (+656 008 239,17 euros) s'expliquerait notamment par la dotation extraordinaire du fonds pour l'emploi de 800 millions d'euros, en raison du recours massif au chômage partiel au cours de la crise.

Il ressort du tableau n° 4 de l'exposé des motifs que les autres variations majeures proviennent du transfert de capitaux aux ménages (+243 303 206,82 euros), de l'achat de biens non durables et de services (+ 181 272 539,20 euros), de l'achat de terrains et bâtiments dans le pays (+ 159 977 223,84 euros), de l'octroi de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières (+ 131 166 700 euros), du transfert de revenus à l'étranger (+ 105 347 442,49 euros), des salaires et charges sociales (+93 754 949,80 euros) ainsi que de transferts en capital à l'administration centrale (+49 002 783,76 euros), aux administrations privées (+48 307 015,73 euros) et aux administrations publiques locales (+ 22 558 305,64 euros). La ventilation des dépenses totales selon le code économique de l'exercice 2020 est reprise au tableau n° 4 de l'exposé des motifs.

D'autre part, le Conseil d'État constate que le compte général pour l'exercice 2020 renseigne des recettes courantes de 16 595 millions d'euros, des recettes en capital de 93,1 millions d'euros et des recettes sur opérations financières de 4 352,5 millions d'euros, soit des recettes totales de 21.41 millions d'euros. Au final, les recettes totales effectives dépassent la prévision du budget voté de 697,3 millions d'euros.

Les principaux écarts entre la prévision de recettes du budget voté et le compte général 2020 sont repris au tableau n° 6 de l'exposé des motifs. Il en ressort que les baisses les plus importantes sont avant tout constatées pour l'impôt général sur le revenu, tant des collectivités que sur les traitements et salaires et pour les recettes au titre de la taxe sur la valeur ajoutée. Selon l'exposé des motifs, ce sont les recettes sur opérations financières, réalisées au cours de l'exercice budgétaire 2020, au titre desquelles est comptabilisé le produit des emprunts, qui font que les recettes globales dépassent le montant budgétisé de 697,3 millions d'euros.

Il est par ailleurs exposé qu'afin de doter la Trésorerie de l'État des liquidités nécessaires pour faire face à la crise et assurer le financement des différentes aides et mesures de relance mises en place par le Gouvernement, il a été recouru à :

- 1° trois nouvelles émissions obligataires (détaillées au tableau n° 7), dont le premier emprunt obligataire de type « soutenable » émis par un État souverain européen, ont été lancées en 2020, et ont permis de lever 2,5 milliards d'euros ;
- 2° l'émission de deux certificats de trésorerie au mois de juin 2020 avec des taux négatifs de 0,19 pour cent et de 0,28 pour cent (lesquels certificats ont été remboursés au mois de décembre 2020).

Le tableau n° 8 de l'exposé des motifs reprend le détail des emprunts en cours au 31 décembre 2020. Le tableau n° 9 représente la situation actuelle en ce qui concerne les autorisations d'emprunt qui sont prévues dans le budget de l'État.

Les auteurs du projet de loi font remarquer que les chiffres renseignés aux différents tableaux présentés ci-avant ont été établis suivant les règles de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État et ne doivent pas être confondus avec la présentation des chiffres des finances publiques selon les règles et concepts du système européen des comptes (ci-après « SEC2010 »).

Il est par conséquent exposé que le compte général – établi suivant la loi précitée du 8 juin 1999 – 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 (représentation dite « administrative » selon les auteurs du projet). Le système SEC2010 présente, quant à lui, une vue plus économique de l'exécution du budget et concerne un périmètre plus vaste des « administrations publiques », allant au-delà du périmètre de l'État central et comprenant l'administration centrale (dont l'État central, les fonds spéciaux, les institutions de l'État et les établissements publics), les administrations locales ainsi que le secteur de la sécurité sociale.

En règle générale, 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 (CE) 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 tel que défini précédemment. Outre ce périmètre de couverture différent, le solde SEC2010 tient également compte des dépenses effectives 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.

Selon l'exposé des motifs, le solde SEC2010 pour 2020 est estimé à - 3 338 millions d'euros, ce qui représente un écart de 455 millions d'euros par rapport au solde établi suivant les règles de la loi précitée du 8 juin 1999. Les auteurs du projet de loi estiment que les nouvelles approches adoptées à partir du projet de budget pour 2019 permettent de limiter l'écart entre les deux présentations comptables, sans pour autant être en mesure de le réduire entièrement en raison des périmètres de consolidation et des règles de comptabilisation divergents.

Il ressort, en outre, de l'exposé des motifs que l'avoir disponible des fonds spéciaux de l'État est arrêté au compte général de l'exercice 2020 à 2 711,9 millions d'euros. Il est toutefois précisé que les « avoirs » des fonds spéciaux ne doivent pas être confondus avec les réserves de liquidités détenues par la Trésorerie de l'État, dans la mesure où ces avoirs correspondent uniquement à des droits à « engager » des dépenses par les gestionnaires des fonds spéciaux.

Le Conseil d'État note, enfin, que pour compléter les informations du compte général, les auteurs du projet de loi indiquent qu'il y a lieu de tenir compte de la situation des Services de l'État à gestion séparée (« SEGS ») : le solde fin 2020 relatif aux entités désignées en tant que SEGS s'élève à 127,1 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

Observation générale

En ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable et l'acronyme « EUR » est à rédiger en toutes lettres, pour écrire par exemple « 16 688 548 285,19 euros ».

Article 1^{er}

À la phrase liminaire, il convient d'ajouter les termes « de l'État » après les termes « en capital ».

Article 3

Au point I, le Conseil d'État signale que les institutions, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Partant, il y a lieu d'écrire « Ministère de l'éducation, de l'enfance et de la jeunesse ».

Article 4

À la phrase liminaire, il faut écrire « services de l'État à gestion séparée avec une lettre « s » initiale minuscule, étant donné qu'il s'agit de termes génériques.

À l'instar des autres services de l'État à gestion séparée cités, il convient de faire abstraction de l'acronyme « ENEPS » après les termes « École nationale de l'éducation physique et des sports ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 16 juillet 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz