

Projet de loi**portant règlement du compte général de l'exercice 2018****Avis du Conseil d'État**

(8 octobre 2019)

Par dépêche du 2 juillet 2019, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique portant règlement du compte général de l'exercice 2018, 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 2018.

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.

Le budget voté de l'exercice 2018 se présente comme suit :

	Recettes	Dépenses	Excédents
Budget courant	13 981,1	13 396,2	584,9
Budget en capital	83,5	1 635,3	-1 551,8
Budget total	14 064,6	15 031,5	-966,9

(Chiffres exprimés en millions d'euros)

Le compte général 2018, de son côté, se présente comme suit :

	Recettes	Dépenses	Excédents
Compte du budget courant	15 076,3	13 555,4	1 520,9
Compte du budget en capital	752,7	2 648,7	-1 946,0
Compte du budget total	15 829,0	16 254,1	-425,1

(Chiffres exprimés en millions d'euros)

Le Conseil d'État note que le compte général ainsi présenté s'est clôturé avec un déficit de 425,1 millions d'euros alors que le budget voté renseignait un déficit de 966,9 millions d'euros.

D'après l'exposé des motifs, et à l'instar des exercices précédents, la représentation du compte général est affectée par des opérations pouvant être qualifiées d'exceptionnelles. C'est pourquoi, il y a lieu d'en faire abstraction pour apprécier l'exécution budgétaire en 2018 à sa juste valeur.

Au niveau des recettes en capital, la différence entre le compte général et le budget voté se chiffre ainsi au total à 669,2 millions d'euros et elle s'explique pour l'essentiel par deux prêts contractés au cours de l'année 2018

pour un montant total de 650 millions d'euros. En vertu des règles comptables applicables, le produit de ces prêts est porté en recettes au budget en capital.

Au niveau des dépenses en capital, la différence s'élève à 1 063,4 millions d'euros et elle s'explique à raison de 350 millions d'euros par les dotations supplémentaires au profit du Fonds du rail et du Fonds des routes, ceci en raison de l'absence d'emprunt obligataire au titre duquel ces dotations avaient été prévues au moment de l'élaboration du projet de budget 2018. Un montant total de 700 millions d'euros s'explique en outre par le remboursement de trois prêts bancaires par le biais du Fonds de la dette publique dont l'alimentation ne figurait pas au budget voté.

Au total, l'impact net des principales opérations exceptionnelles sur le solde du compte général 2018 se chiffre à 400 millions d'euros, dont 650 millions d'euros au niveau des recettes en capital et 1 050 millions d'euros au niveau des dépenses en capital.

En définitive, l'exécution budgétaire corrigée de l'impact comptable des opérations en lien avec les prêts et emprunts précités se présente comme suit :

	Recettes	Dépenses	Excédents
Compte du budget courant	15 076,3	13 555,4	1 095,2
Compte du budget en capital	102,7	1 648,7	-1 546,0
Compte du budget total	15 179,0	15 204,1	-25,1

(Chiffres exprimés en millions d'euros)

Le Conseil d'État note qu'il ressort de cette présentation corrigée que l'exercice 2018 s'est clôturé avec un déficit de 25,1 millions d'euros. Par comparaison avec le déficit de 966,9 millions, tel que prévu au budget voté, il y a donc une amélioration de 941,8 millions d'euros.

Selon les auteurs du projet de loi, l'amélioration par rapport au budget voté s'explique notamment par des plus-values importantes en matière de recettes. Les recettes totales dépassent ainsi la prévision budgétaire de 7,92 %, soit 1 114,4 millions d'euros.

Les auteurs du projet de loi ajoutent que les dépenses dépassent les crédits budgétaires votés dans une moindre mesure, et ce de l'ordre de 172,6 millions d'euros ou 1,15 %.

D'une part, le Conseil d'État note que le compte général pour l'exercice 2018 renseigne des dépenses courantes de 13 555,4 millions d'euros et des dépenses en capital de 2 698,7 millions d'euros, ce qui constitue des dépenses totales de 16 254,1 millions d'euros. Ces dépenses dépassent le volume total des dépenses fixé par le budget voté de 1 222,6 millions d'euros, soit un écart de 8,13 % entre le budget voté et le compte général.

Il ressort de l'exposé des motifs que les principaux écarts, positifs et négatifs, entre le budget voté et l'exécution budgétaire se situent au niveau des dotations aux fonds de réserve (+1 057 millions d'euros, dont 700 millions au titre du Fonds de la dette publique), des transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (+119 millions d'euros) et des achats de terrains et bâtiments dans le pays (+89 millions d'euros). Les écarts négatifs les plus importants s'expliquent par des transferts de revenus à

l'étranger (- 18 millions d'euros), les réalisations d'ouvrages de génie civil (- 27 millions d'euros) et les transferts en capital aux entreprises et institutions financières (- 49 millions d'euros). La ventilation des dépenses totales selon le code économique de l'exercice 2018 est reprise au tableau 5 de l'exposé des motifs.

D'autre part, le Conseil d'État constate que le compte général pour l'exercice 2018 présente des recettes courantes d'un montant de 15 076,3 millions d'euros et des recettes en capital d'un montant de 752,7 millions d'euros, soit des recettes totales d'un montant de 15 829 millions d'euros. Au final, les recettes totales effectives dépassent la prévision du budget voté de 1 764,5 millions d'euros.

Les principaux écarts entre la prévision de recettes du budget voté et le compte général 2018 sont repris au tableau 7 de l'exposé des motifs. Selon les auteurs du projet de loi sous avis, les surperformances s'expliquent, d'une part, par les effets de la situation très favorable de la conjoncture nationale et internationale et, d'autre part, par des facteurs spécifiques pour les différentes catégories de recettes affectées. L'impôt sur le revenu des collectivités et l'impôt sur la fortune connaissent notamment une très importante plus-value par rapport aux prévisions budgétaires en raison des effets du passage à l'imposition automatique sur base de déclarations électroniques ainsi que de la collection de soldes au titre d'exercices antérieurs.

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 2018 à 2 032,5 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 » (ci-après « SEGS »). Dès lors, les soldes fin 2018 relatifs aux entités désignées en tant que SEGS se chiffrent au total à 130 millions d'euros.

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 « 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.

Selon les auteurs du projet de loi, d'après les données les plus récentes qui ont été établies suivant les règles et les concepts du SEC2010 et qui ont été renseignées dans le cadre du projet de budget pour l'exercice 2019, la situation financière des « administrations publiques » se présente comme suit en 2018 :

	Estimations	
	Budget 2018	Projet de budget 2019
Administrations publiques	3 137	1 514
Administration centrale	-910	121
Administrations locales	206	334
Sécurité sociale	1 016	1 059

(Chiffres exprimés en millions d'euros)

Selon la méthode SEC2010, la situation globale du solde de l'administration centrale en 2018 est estimée à 121 millions d'euros (+0,2 % du PIB), ce qui, selon les auteurs du projet de loi sous avis, représente une surperformance de 1 031 millions d'euros par rapport au budget voté qui tablait sur un déficit de 910 millions d'euros. Ainsi, au niveau des dépenses, dont le total est de 331 millions d'euros plus élevé que la prévision budgétaire, l'écart s'explique principalement par des dépenses plus importantes au niveau de la rémunération des salariés (112 millions d'euros) et des autres transferts courants (218 millions d'euros). Au niveau des recettes, dont le total dépasse la prévision budgétaire de 1 362 millions d'euros, la surperformance s'explique pour l'essentiel par des impôts courants sur le revenu et le patrimoine (913 millions d'euros), des impôts sur la production et les importations (147 millions d'euros), ainsi que des transferts en capital à recevoir (121 millions d'euros). Le détail des recettes et dépenses de l'administration centrale suivant le SEC2010 est repris au tableau 9 de l'exposé des motifs du projet de loi sous examen.

Selon les auteurs du projet de loi, la prochaine actualisation officielle du solde SEC2010 pour l'exercice 2018 sera effectuée « dans le cadre de la notification qui est à transmettre à Eurostat pour le 1^{er} octobre 2019 ».

Le Conseil d'État constate qu'il découle de cette situation que la présentation actuelle de l'exécution du budget est complexe et que, partant, elle n'est pas aisément compréhensible.

Comme par le passé, le Conseil d'État ne peut qu'insister sur la nécessité d'établir, au plus vite, 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.

Les auteurs du projet de loi exposent également que l'État n'a émis en 2018 aucun emprunt obligataire et que des prêts bancaires à hauteur de 650 millions d'euros ont été contractés pour contribuer au financement des investissements de l'État ainsi qu'au refinancement de prêts venant à échéance au courant de l'année.

Quant à l'amortissement de la dette publique, la Trésorerie de l'État a procédé au remboursement de trois prêts bancaires étant arrivés à échéance au cours de l'année 2018, et ce pour un montant total de 700 millions d'euros.

Selon les auteurs de la loi en projet, le texte sous examen arrêtant le compte général de l'exercice 2018 est analogue à celui des années précédentes.

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

Au point I, il y a lieu d'écrire « Fonds de l'innovation ».

Au point II, il s'agit de se référer au « Total des fonds de couverture sans incidence budgétaire ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 8 octobre 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu