

4 LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT ET LE FONDS DE LA DETTE

- | | |
|----------------------------|-----|
| 1. La Trésorerie de l'État | 106 |
| 2. Le Fonds de la dette | 108 |



LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT ET LE FONDS DE LA DETTE

1. LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

Au 31 décembre 2017¹⁴⁴, la valeur des actifs et des passifs de l'État s'établissait à 6,748 milliards d'euros.

Le passif était principalement composé des différents emprunts obligataires et bancaires à charge de l'État, qui en date du 31 décembre 2017 atteignaient 9,291 milliards d'euros (8,250 milliards d'euros pour les obligations et 0,952 milliard d'euros d'emprunts bancaires). Par rapport à la situation qui prévalait au 31 décembre 2016, la dette publique a augmenté de 1,9 milliard d'euros. Cette hausse a trouvé son origine dans deux mouvements agissant en sens opposé : d'une part, l'émission d'un emprunt obligataire de 2 milliards d'euros et, d'autre part, le remboursement intégral des emprunts à court terme à concurrence de 85 millions d'euros.

Du côté des actifs, outre les participations de l'État valorisées à 4,586 milliards (soit une valorisation inférieure de 142 millions d'euros par rapport au bilan établi à la fin de l'année 2016), on retrouvait les avoirs liquides de la Trésorerie, détenus auprès de la BCEE. Ceux-ci se composaient, d'une part, d'avoirs en compte courant (6,4 millions d'euros) et sur CCP (40,6 millions d'euros) et, d'autre part, de dépôts bancaires à terme (1,355 milliard d'euros). Au total, l'actif circulant liquide disponible pour la gestion de trésorerie journalière avait augmenté de 1,4 milliard d'euros par rapport à la situation prévalant à la fin de l'année 2016. Cette hausse de l'actif circulant pouvait s'expliquer comme étant largement la contrepartie de l'émission de l'emprunt de 2 milliards d'euros effectuée le 1^{er} février 2017.

144 L'année 2017 est la dernière année pour laquelle le bilan de la Trésorerie de l'État est publié.

Tableau 30 :

Bilan financier de l'État sur base du compte général 2016 et sur base des actifs et passifs recensés par la Trésorerie de l'État au 31 décembre 2017 (en euros)

A. ACTIF CIRCULANT	2 161 929 443	A. PASSIF CIRCULANT	2 161 929 443
1. Actif circulant liquide, disponible pour la gestion de trésorerie journalière	1 401 978 082	1. FONDS PROPRES DE L'ÉTAT (= RÉSERVES PRIMAIRES DE L'ÉTAT)	-7 785 505 682
1.1. Trésorerie de l'État	1 401 978 082	Réserves arrêtées et retraçables au compte général	
1.1.1. Compte courant BCEE	6 385 315	1.1. Fonds spéciaux de l'État	1 872 926 419
1.1.2. Montant net à recevoir de l'EPT dans le cadre des CCP de l'État	40 592 766	1.2. Solde opérationnel (=réserve budgétaire actuelle)	-481 126 206
1.1.3. Dépôts bancaires à terme	1 355 000 000	Réserves non arrêtées et non retraçables au compte général	
1.1.4. Compte courant BCLX	0,93	1.3. Réserves disponibles des Services de l'État à gestion séparée	114 221 737
2. Actif circulant non liquide, indisponible pour la gestion de trésorerie journalière	759 951 360	1.4. Fonds nécessaires au remboursement des titres de dette émis par l'État	-9 291 527 634
2.1. Trésorerie de l'État	759 179 045	2. FONDS DE TIERS (= Fonds déposés + Fonds empruntés)	9 947 435 126
2.2. Administrations fiscales	279 184	2.1. Dépôts de tiers auprès de l'État	655 907 492
2.3. Comptables extraordinaires	54 402	2.2. Titres de dette émis par l'État	9 291 527 634
2.4. Services de l'État à gestion séparée (SEGS)	438 725	2.2.1. Bons du Trésor	88 697 225
		2.2.2. Dette publique	9 202 830 409
		Emprunts obligataires	8 250 000 000
		Prêts bancaires à moyen et long terme BCEE (valeur nominale)	700 000 000
		Prêts bancaires à moyen et long terme BEI (valeur nominale)	150 000 000
		Prêts bancaires à moyen et long terme repris du Fonds Belval (valeur nominale)	102 830 409
		Prêts bancaires à court terme	0
B. ACTIF IMMOBILISÉ ACQUIS PAR DÉPENSE BUDGÉTAIRE	4 586 453 042	B. PASSIF IMMOBILISÉ	4 586 453 042
1.1. Participations de l'État	4 586 453 042	1. FONDS PROPRES DE L'ÉTAT (= RÉSERVES SECONDAIRES DE L'ÉTAT, acquises par dépense budgétaire)	4 586 453 042
dont BCL	175 000 000		
1.2. Octrois de crédits par l'État	0		
TOTAL ACTIFS FINANCIERS	6 748 382 486	TOTAL PASSIFS FINANCIERS	6 748 382 486
C. AVOIRS DE L'ÉTAT SUR CCP	579 672 803	C. CRÉANCE DE L'ENTREPRISE DES P&T SUR L'ÉTAT (= MONTANTS DÉPOSÉS VIA BCEE)	579 672 803

Source : Rapport d'activité du ministère des Finances 2017.

Les créances de l'entreprise POST Luxembourg sur l'État (montants déposés via la BCEE), contrebalancés par les avoirs de l'État sur les CCP, pour un montant de 579,6 millions d'euros étaient comptabilisées dans le hors bilan.

À la lecture des chiffres publiés dans le rapport annuel établi au 31 décembre 2017, il est extrêmement délicat de tirer des conclusions concernant les passifs à très court terme utilisés par la Trésorerie afin d'assurer sa gestion journalière (paiements des frais journaliers de l'État, salaires des fonctionnaires). De même, il n'est pas possible d'évaluer le niveau des liquidités dont l'État disposait au cours de l'année 2018 pour assurer le fonctionnement de ses services, ces chiffres datant pour rappel de fin 2017. Seule la publication mensuelle de ce bilan autoriserait une analyse actualisée et en détail afin d'appréhender dans sa globalité l'évolution de la situation financière de l'État.

Comme déjà mentionné dans ses avis précédents, la BCL ne peut qu'encourager les services de la Trésorerie à publier davantage d'informations de manière à assurer une plus grande transparence au niveau des flux financiers mensuels effectués par le Trésor. La BCL propose également que le bilan de la Trésorerie le plus récent devienne un document à part entière, qui serait inclus pour information dans la publication des programmes budgétaires annuels et pluriannuels. L'absence de ce document est en effet difficilement justifiable.

2. LE FONDS DE LA DETTE

En vertu de la loi du 24 décembre 1999 (article 13) concernant le budget des recettes et dépenses pour l'exercice 2000, les avoirs du Fonds de la dette étaient destinés aux paiements des intérêts et aux remboursements des emprunts et certificats de trésorerie émis par l'État. Le Fonds de la dette était alimenté par les crédits inscrits au budget de l'État.

Selon le projet de loi de programmation pluriannuelle 2018-2022, l'alimentation du Fonds pour l'année 2018 était ainsi constituée, d'une part, d'une dotation de 223 millions d'euros inscrite au budget devant servir à payer les intérêts sur la dette publique et les bons du trésor et, d'autre part, des fonds nécessaires au remboursement de la dette publique venant à échéance (717 millions d'euros). Le tableau 31 révèle également que l'entièreté de la dette venant à échéance en 2018 a été refinancée via l'émissions de nouvelles obligations.

Tableau 31 :

Situation du Fonds de la dette (en million d'euros)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1. Mouvements du fonds						
Avoir au 01.01	62,5	67,9	4,1			
Alimentations budgétaires						
Alimentation pour intérêts et bons du trésor	222,6	223,2	0			
Alimentation pour amortissement de la dette échue	148,7	717,0	0			
Dépenses	365,8	1 004,1	4,1			
Avoir au 31.12	67,9	4,1	0			
2. Programme des dépenses						
Dépenses						
intérêts	196,3	198,4	0			
amortissements	148,7	782,3	0			
bons du trésor	20,8	23,3	0			
Total des dépenses	365,8	1004,1	4,1			

Source : *Programmation pluriannuelle 2018-2022.*

Afin de rapprocher les deux systèmes de comptabilisation¹⁴⁵, la programmation pluriannuelle 2018-2022 prévoit la suppression du Fonds de la dette. Le solde disponible à la fin de l'exercice 2018, soit 4,1 millions d'euros, est porté en recette au budget de l'exercice 2019.

Afin de retracer également les opérations sur emprunts, la programmation pluriannuelle 2018-2022 introduit les articles budgétaires suivants :

Tableau 32 :

Articles budgétaires remplaçant le Fonds de la dette publique (en millions d'euros)

	2019	2020	2021	2022
Intérêts échus sur la dette publique	172,6	171,4	137,3	144,1
Amortissements de bons du Trésor	27,0	22,5	19,7	16,0
Amortissement de la dette publique	218,0	2 517,0	167,0	1 167,0
Produits d'emprunts nouveaux	0	480,0	350,0	70,0
Produits d'emprunts pour refinancement de la dette publique	0	2 517,0	167,0	1 167,0

Source : *Programmation pluriannuelle 2018-2022*.

Le tableau 32 fournit des informations sur les éléments suivants : i) les paiements d'intérêts sur la dette seraient en baisse à l'horizon 2021 pour ensuite augmenter légèrement en 2022 ii) l'État ne procédera en 2019 à aucun nouvel emprunt, que ce soit pour financer le déficit de l'administration centrale ou encore pour refinancer la dette venant à échéance iii) entre 2020 et 2022, l'entièreté de la dette venant à échéance serait refinancée par l'émission de nouveaux emprunts et iv) les montants relatifs aux emprunts nouveaux seraient inférieurs aux déficits de l'État central tels qu'ils apparaissent dans la loi de programmation pluriannuelle 2018-2022.

Dans ses avis précédents, la BCL estimait que le Fonds de la dette n'était qu'un simple « intermédiaire comptable » destiné à retracer les paiements relatifs à la dette de l'État. Le rôle du Fonds de la dette se réduisait à reprendre les montants mis à disposition pour le paiement des intérêts et le remboursement des emprunts de l'État.

La BCL ne peut donc que saluer la suppression du Fonds de la dette. Ceci est d'autant plus le cas que la nouvelle présentation permet de différencier les montants qui seront empruntés dans le but de refinancer la dette publique venant à échéance de ceux qui permettront d'assurer le financement du déficit de l'État central.

¹⁴⁵ Voir partie 2.1 du présent avis.