

## 8. ÉLÉMENTS ADDITIONNELS

### 8.1. LA TRANSFORMATION DU FONDS DE CRISE EN FONDS DE RÉÉQUILIBRAGE BUDGÉTAIRE

Lors de la présentation du projet de budget 2020, le ministre des Finances a annoncé la transformation du fonds de crise en un fonds de rééquilibrage budgétaire.

Le fonds de crise, créé par la loi du 27 juillet 1938, est un fonds dont le but est de constituer une réserve destinée à faire face aux dépenses extraordinaires liées à l'apparition d'une crise économique. Le fonds est alimenté par des dotations dont le montant est fixé chaque année par la loi budgétaire. Selon la documentation budgétaire dont dispose la BCL, le fonds de crise n'a plus été alimenté depuis de nombreuses années. D'autre part, les avoirs du fonds n'ont pas été utilisés lors de la crise de 2008-2009 quand le déficit public et l'endettement public ont fortement progressé.

La proposition visant à créer un fonds de rééquilibrage budgétaire apparaît à l'article 41<sup>319</sup> du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020. Cet article modifie la loi du 27 juillet 1938 portant création d'un fonds de réserve pour la crise.

Les principaux éléments inclus dans l'article 41 sont les suivants :

« Art. 1<sup>er</sup>. Il est créé un fonds spécial sous la dénomination de fonds de rééquilibrage budgétaire.

Le fonds a exclusivement pour but de constituer une réserve budgétaire pour faire face à d'éventuels chocs économiques ou budgétaires.

Art. 2. Le fonds est alimenté par des dotations budgétaires et par le produit de ses placements, en tenant compte d'une éventuelle réalisation de soldes budgétaires excédentaires.


Art. 3. Les sommes constituant le fonds de rééquilibrage budgétaire sont placées en application des dispositions de l'article 93, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État. Les sommes ainsi placées ne peuvent en aucun cas servir à couvrir des dépenses autres que celles prévues à l'article 4 de la présente loi.

Art. 4. Le ministre ayant le Budget dans ses attributions est autorisé à disposer des sommes constituant le fonds de rééquilibrage budgétaire aux fins exclusives de réduire un solde budgétaire déficitaire. »

L'exposé des motifs relatif au projet de budget 2020 ajoute les précisions suivantes concernant la création du fonds de rééquilibrage.

« Outre le fait que l'ancien fonds de crise est adapté au contexte actuel, la présente modification vise à garder la particularité du fonds de crise dans la mesure où les sommes constituant le fonds de rééquilibrage ne pourront être utilisées qu'aux seules fins prévues par l'objet du fonds. En pratique, elles devront donc être placées de façon séparée des avoirs de trésorerie. Contrairement aux autres fonds spéciaux existants, les avoirs du « fonds de rééquilibrage budgétaire » ne seront donc pas fongibles avec les avoirs disponibles de la Trésorerie de l'État et ils ne sauront être utilisés pour couvrir d'autres opérations courantes. »

319 L'article 41 initial du projet de loi a été adapté quant à sa forme via un amendement adopté le 19 novembre 2019 par la COFIBU. Cet amendement n'a pas d'incidence sur l'analyse de cette partie.



Au-delà des aspects légaux relatifs à la transformation du fonds de crise en fonds de rééquilibrage budgétaire, aspects qui ne sont pas traités dans cet avis, l'annonce faite par le Ministre amène plusieurs remarques.

## 1. Utilisation des avoirs actuels du fonds de crise

Selon la documentation budgétaire dont dispose la BCL, les avoirs du fonds de crise s'élevaient à 21,7 millions d'euros à la fin de l'année 2018.

Une question qui se pose est de savoir si le fonds de rééquilibrage commencera ses activités avec l'avoir actuel du fonds de crise mentionné ci-dessus à son actif ou si, dans le cas contraire, l'actif du fonds de crise sera liquidé ou transféré au budget de l'État de telle sorte que le fonds de rééquilibrage commencera ses activités avec un actif égal à zéro.

Dans sa conception, le fonds de rééquilibrage est proche du fonds souverain. Toutefois, il se distinguera de ce dernier par le fait que les avoirs du fonds de rééquilibrage pourront être utilisés à la discrétion du Ministre ayant le budget dans ses attributions (voir Art. 4 ci-dessus) alors que l'actif du fonds souverain ne peut être utilisé avant 2035 ou encore avant que la taille du bilan de ce dernier n'ait atteint 1 milliard d'euros.

## 2. Alimentation du fonds de rééquilibrage budgétaire

Selon la documentation budgétaire, le fonds sera alimenté par des dotations budgétaires et par le produit de ses placements, en tenant compte d'une éventuelle réalisation de soldes budgétaires excédentaires (voir Art. 2 ci-dessus).

Concernant le transfert vers le fonds d'éventuels excédents budgétaires, la question qui se pose est la suivante. Conviendra-t-il d'attendre le vote du Parlement relatif au compte général d'un exercice budgétaire donné (vote ayant lieu en général vers la fin de l'année qui suit l'exercice budgétaire) avant de pouvoir transférer l'excédent budgétaire dégagé vers le nouveau fonds, ou bien sera-t-il possible d'effectuer une dotation au fonds l'année qui suit celle pour laquelle une projection budgétaire ferait apparaître une possible plus-value.

Cette distinction est importante. En effet, dans le premier cas, un surplus réalisé durant l'année A-1 sera voté par le Parlement au cours de l'année A pour être transféré vers le fonds via une dotation budgétaire au cours de l'année A+1.

Dans le second cas, un excédent budgétaire estimé au cours de l'année A-1 pourra être transféré vers le fonds au cours de l'année A sans devoir nécessairement attendre le vote du Parlement relatif au compte général.

Il convient aussi de rappeler que la présentation du compte général se fait désormais selon deux approches. La première a trait au compte général de l'État central et est réalisée selon les principes comptables de la loi de 1999 sur la comptabilité de l'État. La seconde est faite suivant la norme comptable européenne SEC2010 et se réfère à l'administration centrale. L'approche prévalant dans le cadre d'un transfert d'une plus-value budgétaire vers le nouveau fonds devrait être précisée.

### 3. Transferts du fonds de rééquilibrage budgétaire vers l'État central

Dans le cas où il apparaît que l'exécution budgétaire relative à une année donnée se soldera par un déficit, un transfert pourra être effectué entre le fonds de rééquilibrage et le budget de l'État central afin de diminuer, voire d'apurer le déficit. Ce transfert intra-annuel pourra être effectué de manière discrétionnaire par le Ministre ayant le budget dans ses attributions.

### 4. Incidence des transactions du fonds de rééquilibrage budgétaire sur les soldes et sur la dette publique

#### a. Incidence sur le solde budgétaire de l'État central

En vertu de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, le fonds de rééquilibrage et l'État central sont des unités différentes.

Dès lors, tout transfert de l'État central vers le fonds de rééquilibrage aura un impact négatif sur le solde budgétaire de l'État central et inversement.

#### b. Incidence sur le besoin / capacité de financement de l'administration centrale

En vertu de la méthodologie utilisée en comptabilité nationale (SEC2010), l'État central et le fonds de rééquilibrage sont des unités incluses dans le périmètre de l'administration centrale. Les transferts entre ces deux unités sont consolidés et n'ont donc pas d'impact sur le besoin ou la capacité de financement (B9) de l'administration centrale.

En d'autres mots, et contrairement aux attentes, il n'est pas possible en vertu de la méthodologie SEC2010 d'utiliser le fonds de rééquilibrage afin de lisser les soldes de l'administration centrale (ou de corriger un besoin de financement des administrations publiques dans leur ensemble, qui pourrait ne plus être en ligne avec les normes budgétaires européennes).

La seule manière de lisser les soldes de l'administration centrale (SEC2010) consisterait à transférer les éventuels surplus budgétaires vers une entité se situant à l'extérieur du périmètre de cette dernière. Cette approche n'est toutefois que théorique. En effet, en cas de déficit de l'administration centrale qu'il conviendrait d'apurer, il est peu probable que l'État soit en mesure d'imposer à une unité institutionnelle sur laquelle il n'a pas de contrôle d'effectuer un transfert vers ce dernier.



Selon les calculs de la BCL, le compte général de l'État, apuré des opérations en capital relatif à des émissions et des remboursements de dette publique<sup>320</sup>, a affiché des plus-values budgétaires à seulement deux reprises au cours de la période 2005-2018.

Si le fonds de rééquilibrage budgétaire avait existé au cours de cette période, les alimentations potentielles du fonds, décidées sur la base des plus-values budgétaires, auraient été de taille réduite, à moins que le fonds n'ait été alimenté par des dotations supplémentaires directes effectuées par l'État central.

### c. Incidence sur l'endettement public

Les opérations relatives à l'émission ou au remboursement de la dette publique sont effectuées par la Trésorerie de l'État.

Selon le mode de fonctionnement en vigueur actuellement, les éventuelles plus-values budgétaires sont englobées dans les recettes de Trésorerie. Celles-ci peuvent, le cas échéant, être affectées au remboursement de la dette publique lorsque cette dernière vient à échéance<sup>321</sup>. Toute plus-value budgétaire imprévue, qui résulterait par exemple d'une conjoncture ou d'une évolution des recettes plus favorable, peut ainsi contribuer à réduire l'endettement public.

Dans l'hypothèse selon laquelle le fonds de rééquilibrage budgétaire dispose de ressources financières (soit via les dotations budgétaires antérieures, soit via les revenus sur investissements), le mode de fonctionnement actuellement centré sur la Trésorerie pourrait être modifié. La création du fonds de rééquilibrage permet à l'État central de disposer d'un instrument supplémentaire avec lequel il pourra influencer la trajectoire de la dette publique.

<sup>320</sup> Avant les modifications introduites dans la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'État qui ont pris effet avec le budget 2019, les opérations d'émission et de remboursement de dette étaient comptabilisées comme opérations en capital. Elles influençaient donc directement le solde de l'État central. Une émission de dette était comptabilisée comme une recette en capital et comme une dépense en capital dans le cas d'un remboursement de dette. Cette manière de procéder pouvait donc donner une image tronquée de la situation budgétaire relative à une année donnée.

À titre illustratif, sur base des données incluses dans le compte général la BCL a calculé un solde de l'État central expurgé des opérations relatives à la dette publique. Un tel exercice permet de dégager les surplus budgétaires qui auraient pu être transférés vers le fonds de rééquilibrage dans l'hypothèse d'une existence de ce dernier au cours de la période 2005-2018. Il en ressort que seules les années budgétaires 2006 et 2007 ont dégagé des surplus budgétaires qui auraient pu être transférés vers le fonds.

Dans le but de rapprocher la comptabilisation des données de finances publiques faite d'une part selon les règles du SEC2010 et d'autre part selon la loi sur la comptabilité de l'État de 1999, les trois propositions suivantes ont été reprises dans le projet de budget 2019 :

1. Inscription de certaines recettes brutes, précédemment inscrites au niveau du budget pour ordre, au budget des recettes et dépenses courantes de l'État.
2. Rapprochement des dotations aux dépenses effectives des fonds spéciaux et intégration dans le budget des recettes propres de certains fonds spéciaux en tant que dotation à ces fonds.
3. Nouvelle structuration du budget de l'État avec un budget des opérations financières.

Il ressort donc du point 3 ci-dessus que les opérations relatives aux émissions et remboursements de dette publique sont désormais comptabilisées comme des opérations financières sans impact sur le solde budgétaire (à l'instar de la méthodologie SEC2010) et non plus comme opérations en capital comme c'était le cas précédemment. Pour plus de détail, voir le point 2.1 de l'avis de la BCL sur le projet de budget 2019.

<sup>321</sup> Le 6 novembre 2019, l'État a procédé à l'émission d'emprunt pour un montant de 1,7 milliard d'euros devant servir à refinancer un emprunt de 2 milliards d'euros dont l'échéance est fixée en mai 2020. Toutes choses égales par ailleurs (sans émission de dette additionnelle), l'État devra donc puiser dans ses réserves de Trésorerie à concurrence de 300 millions pour rembourser la dette venant à échéance.

Selon l'exposé des motifs relatif au projet de budget 2020, les avoirs du fonds de rééquilibrage budgétaire doivent être isolés du reste des avoirs de la Trésorerie. Lors d'une période de basse conjoncture ou d'événements exceptionnels<sup>322</sup> et devant le besoin de devoir financer un déficit<sup>323</sup>, l'État pourrait alors soit opter pour une émission de dette, soit décider de puiser dans les avoirs du fonds. Dans le premier cas, l'endettement public sera plus élevé, alors que dans le second cas, ce sont les avoirs du fonds qui diminueraient.

Le fait de pouvoir disposer du fonds de rééquilibrage budgétaire pourra donc avoir une incidence sur les choix du gouvernement en matière d'endettement public.

### 5. Utilité du fonds de rééquilibrage budgétaire sur le long terme

Contrairement à d'autres pays ayant mis en place un fonds alimenté par des surplus budgétaires, dont les avoirs ne peuvent être utilisés que dans un but précis<sup>324</sup>, les avoirs du fonds de rééquilibrage pourront être utilisés lors d'éventuels chocs économiques ou budgétaires dont l'ampleur n'est ni définie, ni précisée dans le projet de loi.

Si la loi précisait la nature et l'ampleur du choc économique et budgétaire à la suite duquel les avoirs du fonds pourront être utilisés, ceci pourrait inciter les gouvernements successifs à alimenter le fonds de manière régulière.

Dans le cas contraire, on peut s'interroger sur la volonté d'un gouvernement de constituer une réserve budgétaire mise à disposition de gouvernements futurs qui pourront l'utiliser de manière discrétionnaire et selon des conditions peu précises. Un tel mécanisme représente une possible source d'aléa moral, incitant au laxisme budgétaire.

En conclusion, si la création du fonds de rééquilibrage ne permettra pas de lisser les soldes budgétaires dans une approche SEC2010, elle permettra toutefois de lisser les soldes au niveau de l'État central et pourra également influencer la trajectoire de la dette publique.

322 Dans le cadre du plan de sauvetage du secteur financier, l'État a procédé en 2008 à l'émission de dette pour un montant de 2,5 milliards d'euros

323 Dans le cas de figure d'une dette venant à échéance, l'État ne pourra pas rembourser cette dernière en puisant directement dans les avoirs du fonds. En effet, cette option n'est pas prévue dans le projet de loi.

324 L'Allemagne dispose d'un fonds dans lequel les surplus budgétaires sont transférés. Les avoirs du fonds sont utilisés dans le but d'effectuer des dépenses visant à l'intégration des migrants.