

Le 25 septembre 2017

RAPPORT

SUR LE PROJET DE LOI N° 967

PORTANT FIXATION DU BUDGET RECTIFICATIF DE L'EXERCICE 2017

(Rapporteur au nom de la Commission des Finances et de l'Économie Nationale :

Marc BURINI)

Le projet de Budget Rectificatif 2017 a été déposé au Conseil National le 30 juin 2017. La Commission des Finances et de l'Economie Nationale s'en est saisie sans attendre son renvoi officiel.

L'examen de ce budget a donné lieu à la préparation, en Commission des Finances et de l'Economie Nationale, de plus de 105 questions communiquées au Gouvernement ainsi qu'une mise à jour des tableaux de suivi des recettes, des dépenses et des activités des sociétés concessionnaires mis en place par le Conseil National sous cette mandature.

Les 4, 6 et 8 septembre, Conseil National et Gouvernement se sont réunis en Commissions Plénières d'Etude Budgétaires et ont débattu de l'ensemble des sujets touchant à la politique économique et sociale du Pays.

Mais Monaco n'étant pas indépendant de son environnement, votre Rapporteur souhaite commencer son propos par un bref rappel de la conjoncture économique internationale.

Malgré des tensions géopolitiques malheureusement toujours aussi prégnantes, l'OCDE confirme, à la fin du premier semestre 2017, ses prévisions de croissance pour l'économie mondiale qui s'établissent à 3,5% pour l'année. La zone Euro redémarre à un rythme plus modéré avec une prévision de 1,8% en moyenne et de 1,3% pour la France. Selon les analystes cette phase de reprise devrait perdurer en 2018.

La dépréciation du dollar et un resserrement monétaire moins rapide qu'attendu devraient constituer des relais de croissance.

Cependant, les risques demeurent et pourraient freiner une progression encore modeste. A ce titre un retour du protectionnisme affaiblirait la croissance mondiale et pourrait mettre en péril de très nombreux emplois reposant sur les activités internationales. L'expansion rapide du crédit au secteur privé et le niveau relativement élevé de l'endettement constituent toujours un risque majeur dans plusieurs pays.

Dans ce contexte, nous pouvons nous réjouir que le Gouvernement présente un projet de Budget Rectificatif en excédent, dans la continuité des trois exercices précédents. Pour 2017, les prévisions de recettes s'élèvent à 1 milliard 226 millions d'euros et les dépenses à 1 milliard 220 millions d'euros conduisant à un résultat excédentaire de 6,4 millions d'euros hors dépenses affectées aux reports de crédits de l'ordre de 40,5 millions d'euros.

Sur le plan des inscriptions budgétaires, ce projet de Budget présente des ajustements à la marge par rapport au Budget Primitif de l'exercice 2017.

En date du 22 septembre 2017, le Gouvernement nous a informés par courrier de dépenses supplémentaires principalement pour l'assistance à l'échange automatique d'informations pour 420 000 euros ramenant l'excédent à 5,9 millions d'euros.

Au-delà des ajustements techniques, un Budget Rectificatif est toujours l'occasion pour les élus d'établir un bilan sincère de l'action du Gouvernement et d'examiner les engagements pris devant notre Institution lors du Budget Primitif.



Mais, en liminaire, Votre Rapporteur ne saurait débiter son analyse des inscriptions budgétaires sans relever une certaine incompréhension suite à nos débats, sur la mise en place par le Gouvernement des actions à moyen et long terme souvent annoncées depuis de nombreux exercices budgétaires.

Nos compatriotes nous ont élus pour les représenter, pour que nous soyons un relais auprès du Gouvernement. Cependant, votre Rapporteur relève que la teneur et la qualité des réponses apportées à nos questions sur les sujets tenant, tant au quotidien des monégasques et des résidents, qu'aux grandes orientations politiques, n'ont pas toujours été à la hauteur de nos attentes.

Il est important que l'Exécutif prenne conscience que l'Assemblée a trop souvent le sentiment que l'action gouvernementale n'est pas en adéquation avec les objectifs affichés.

Nous avons souvent le sentiment qu'il s'agit plus d'un Monde comme représentation plutôt que comme volonté.

L'ensemble des débats qui ont marqué les séances privées d'étude de ce projet de Budget Rectificatif a mis en lumière les difficultés de mise en place de l'action gouvernementale. Le Gouvernement ne devrait pas commencer trop de chantiers à la fois sous peine qu'ils prennent du retard ou restent inachevés. Hiérarchiser ses actions, se fixer des objectifs en termes de temps et de moyens et s'y conformer semble plus pertinent. Aussi performante soit-elle, notre Administration reste contrainte par ses effectifs.

Ce sentiment général des Elus peut s'expliquer par la théorie de la relativité tant Conseil National et Gouvernement ne semblent pas avoir le même référentiel de mesure du temps. Mais la physique quantique à travers le paradoxe de Schrödinger pourrait aussi expliquer l'impression que nous avons dans la mesure où certains projets gouvernementaux paraissent à la fois morts et vivants.

Votre Rapporteur apportera des exemples concrets illustrant son propos introductif tout au long de son exposé.



Votre rapporteur se doit aussi de relayer la déception voire l'irritation de nombreux Conseillers Nationaux à la lecture des réponses formulées par le Gouvernement à la centaine de questions envoyées par la Commission des Finances.

Ces réponses se sont avérées trop succinctes, sur des sujets d'importance, en se bornant à constater des faits sans apporter de pistes de solutions. Alors que souvent, pour certaines réponses, le degré de détail est inversement proportionnel à l'importance du sujet traité.

Bien que nos séances privées permettent aux Elus de solliciter des explications complémentaires, à l'issue de nos débats, qui ont duré près de 20 heures, ressort trop souvent une impression de frustration et les Conseillers Nationaux restent dubitatifs quant à la lenteur avec laquelle certains dossiers avancent.

Le temps semble en effet avoir suspendu son vol dans certains domaines de l'action publique dans un monde qui lui accélère sa course.

Nous pouvons illustrer cette appréciation générale par quelques exemples :

- l'outil de gestion immobilière de l'Administration des Domaines démarré en 2014 n'est pas encore pleinement exploitable ; OPTIMO n'est pas encore optimal 3 ans après sa mise en service alors même qu'il constituait le développement informatique prioritaire de l'Administration.

-le déploiement de compteurs électriques intelligents sera effectif en 2020 soit 6 ans après l'étude réalisée à cet effet.

-la refonte du droit économique annoncée comme élément stratégique majeur de la politique d'attractivité et qui avait été déposée en juillet 2013, a été retirée 3 ans après.

- la modernisation de l'outil informatique des services fiscaux n'avance pas depuis au moins dix ans...



Par ailleurs, comment ne pas être étonnés voire inquiets de constater que dans certains domaines, aucune réflexion ne soit menée pour anticiper l'avenir et préparer l'action publique.

Là encore, votre Rapporteur propose quelques exemples :

- Alors qu'il constate que plus d'une centaine de sociétés sont en recherche de locaux pour exercer leur activité, le Gouvernement n'envisage aucune action. Il faudra attendre au moins 2020 que de nouvelles constructions soient achevées!

- Sur la mobilité dans le parc domanial, alors que l'augmentation des échanges pourrait être une des solutions au problème de pénurie de logement, la seule action du Gouvernement a été d'envoyer un courrier aux locataires les incitant à échanger leur appartement. Ceci n'a abouti qu'à un seul échange.

- Sur la gestion du parc domanial, le Gouvernement se contente de constater que l'Administration des Domaines doit traiter directement les difficultés rencontrées par les locataires alors que ce rôle relève des syndicats. Rien n'est envisagé pour remédier à ce problème.

Cette liste, loin d'être exhaustive, confirme une impression continue de procrastination sur certains dossiers depuis le début de cette mandature et ces atermoiements gouvernementaux ne sont pas pour rassurer les Elus.

Votre Rapporteur en vient à présent à l'analyse de ce projet de budget qui présente, comme indiqué dans son introduction, des évolutions à la marge, aussi bien au niveau des recettes, qu'au niveau des dépenses conformément à l'esprit de la loi n° 841 du 1^{er} mars 1968 relative aux lois de budget.



Les prévisions de recettes s'élèvent à 1 milliard 226 millions d'euros en légère progression de 1,3% par rapport au Budget Primitif.

Le chapitre des contributions estimé à 937 millions d'euros est en hausse de 1,4%. Parmi ces recettes fiscales, seuls les droits de mutation sont en baisse de 5 millions soit -4% par rapport au budget primitif. Cette prévision prudente s'explique par la prise en compte d'un fléchissement des recettes depuis le début de l'année 2017 par rapport à l'an dernier, étant précisé que des opérations exceptionnelles avaient été réalisées en 2016.

Toutes les autres recettes fiscales sont en hausse.

L'impôt sur les bénéfices passe de 125 à 129 millions d'euros soit +3,2%. Cette augmentation résulte de l'accroissement des contributeurs et de sociétés acquittant nouvellement cet impôt de manière très conséquente. Votre Rapporteur espère qu'aujourd'hui tous les assujettis contribuent bien à la charge publique.

La T.V.A s'élève à 599 millions contre 579 millions au budget primitif 2017 soit une augmentation de +0,7%. A ce titre, la Commission des Finances ne peut que regretter que le programme immobilier ODEON n'engendre toujours pas les recettes conséquentes annoncées il y a près de dix ans en matière de T.V.A.

En effet, depuis le début de cette opération, l'Etat n'a encaissé que 35 millions d'euros de gain net, un montant bien modeste qui n'est pas à la hauteur de l'édifice. Ce montant n'a malheureusement pas évolué depuis le Budget Primitif 2017.

Les droits de douane s'établissent à 43 millions contre 33 millions soit une augmentation de 20%. Cette augmentation est la plus significative du Budget Rectificatif et en est le fait marquant en termes des recettes.

Cette hausse exceptionnelle s'explique par l'augmentation française des taxes sur les énergies, à savoir principalement la TICPE (taxe intérieure de Consommation sur les produits Energétiques) et la TICGN (Taxe Intérieure de Consommation sur le Gaz Naturel). Depuis 2016, ces taxes entrent donc dans la comptabilisation du forfait douanier et relèvent désormais du code des douanes. Elles ont vocation à être pérennes.



On rappellera qu'une convention douanière lie la Principauté à la France depuis le 18 mai 1963. Celle-ci prévoit qu'une quote-part des droits de douane constituant un forfait douanier est reversée à Monaco. La fraction de ce forfait issue des deux taxes sur l'électricité et le gaz est passée de 0,8 millions d'euros à 7,3 millions d'euros, ce qui explique en grande partie les 10 millions supplémentaires encaissés en 2017. L'évolution législative française touchant les taxes sur les énergies explique donc cette hausse.

A ce titre, votre Rapporteur souhaite souligner que nos recettes fiscales, T.V.A., droits de douane et impôt sur les bénéfices, représentant deux tiers des recettes de l'Etat, peuvent subir des modifications à la hausse comme à la baisse en vertu de cette même convention fiscale de 1963. Rappelons que la T.V.A. et les taxes de remplacement sont appliquées dans la Principauté sur les mêmes bases et aux mêmes tarifs qu'en France, et que notre impôt sur les bénéfices est également établi et recouvré dans les mêmes conditions que l'impôt français frappant les bénéfices des sociétés et autres personnes morales.

Cette année, l'augmentation des taxes françaises nous est favorable. Mais ce ne sera peut-être pas toujours le cas. Par exemple, une actualité récente, annonce une baisse de l'impôt sur les sociétés en France de 33 1/3% à 25% d'ici 2019. *Ipsa facto*, notre impôt sur les bénéfices s'alignerait donc sur ce pourcentage.

On ne saurait donc que conseiller d'anticiper ces décisions et d'établir des scénarii en fonction des différentes évolutions fiscales envisagées en France, puisque, comme cela nous a été indiqué lors des séances privées, ce suivi n'est étonnamment pas effectué aujourd'hui par les services de l'Etat.

En ce qui concerne les produits et revenus du domaine de l'Etat, seul le domaine immobilier est en légère hausse de +1,6%. Cela s'explique principalement par le transfert d'immeubles du Fonds de Réserve Constitutionnel vers le budget de l'Etat et par l'augmentation de certains loyers commerciaux. D'aucuns pourraient s'étonner de cette prévision à la hausse dans la mesure où le Gouvernement connaît par ailleurs un manque à gagner important sur les loyers des Jardins d'Apolline.



En fait les loyers impayés des jardins d'Apolline ne sont pas déduits des recettes du budget de l'Etat car le Gouvernement a abondé un compte spécial du trésor sur lequel ils sont imputés en dépenses. Les comptes spéciaux du trésor qui retracent des mouvements de fonds provisoires sont adoptés par la loi de finances. Ils présentent une certaine souplesse et le Gouvernement a inscrit une somme de 5,5 millions d'euros affectés au sinistre des Jardins d'Apolline. Votre Rapporteur rappelle donc que seul le vote du budget peut permettre d'affecter ces sommes afin qu'elles soient utilisables.

S'agissant du parc domanial, les séances privées ont été l'occasion de revenir en détail sur la crise et la gestion du sinistre du complexe immobilier des Jardins d'Apolline. C'est en effet l'évènement marquant de cet exercice et votre Rapporteur y reviendra longuement à la fin de son rapport.

En ce qui concerne le secteur locatif commercial, la Commission des Finances s'interroge toujours sur la politique appliquée par le Gouvernement notamment en matière de loyers de commerces et de bureaux ainsi que du recouvrement des loyers impayés. Les réponses du Gouvernement à ce sujet ont laissé les élus insatisfaits. Quelle politique tarifaire applique-t-on ? Y a-t-il une logique par quartier ? En réalité, ne sommes-nous toujours pas dans la politique du cas par cas ?

En ce qui concerne les monopoles, on peut relever la progression des recettes des monopoles exploités par l'Etat de +7% principalement due à l'accroissement des ventes de la Régie des Tabacs sur tous les produits existants : cigarettes, dispositifs électroniques et tabacs à chauffer.

En revanche, le chapitre des monopoles concédés connaît une baisse de 9%. A l'exception de la redevance de Monaco Telecom qui progresse légèrement du fait d'une augmentation de sa marge brute, les autres sociétés concessionnaires présentent un prévisionnel à la baisse.

Ainsi, la redevance de la Société des Bains de Mer qui, rappelons-le, est calculée sur le chiffre d'affaires brut du secteur des jeux à hauteur de 15%, est en baisse de 8,2% par rapport aux prévisions du Budget Primitif.



La Commission des Finances s'était d'ailleurs montrée extrêmement dubitative sur la prévision optimiste du budget primitif qui s'élevait à 33,8 millions d'euros en hausse de 4,8%. Malheureusement, les résultats du secteur des jeux en baisse de 6,2% sur l'exercice 2016/2017 lui ont donné raison, les chiffres ne sont toujours pas concluants.

Les Elus ont bien conscience qu'il faut laisser le temps aux nouveaux dirigeants du secteur des jeux pour obtenir des résultats. Pour autant, ils sont surpris qu'il ait fallu attendre 2017 pour affirmer une réelle volonté de relancer ce secteur et pour lancer une véritable politique commerciale.

Même si la politique de relance présentée ne comporte pas d'objectifs chiffrés et d'horizon temporel, elle a le mérite d'exister et marque une détermination. Mais en 2013, le « Plan Renaissance » avait été présenté lors d'un grand raout et l'ambition de son intitulé laissait présager une redécouverte et une remise à l'honneur des jeux au sein de la SBM. Ce Quattrocento, cette Première Renaissance, ne fut pas à la hauteur des espoirs suscités. Avant de revenir aux valeurs de l'antique, il fallait construire un ensemble immobilier ambitieux. Que sont ses recommandations devenues ? Que de temps perdu ! Nous restons toujours dans l'attente de la Haute Renaissance pour cette activité emblématique...

La société d'exploitation des Ports de Monaco connaît également un fléchissement de 1,65% de son chiffre d'affaires qui se traduit par une baisse de 3,1% par rapport aux prévisions du budget primitif. Cette tendance est due à une baisse des recettes des croisières. Tendance qui devrait se poursuivre jusqu'en 2020 du fait d'une part des travaux sur le quai des Etats Unis et d'autre part de ceux de l'extension en mer.

Ce constat a suscité un débat sur la politique touristique de la Principauté. Comment concilier tourisme de masse, tourisme de luxe et qualité de vie pour tous ? Sur cette question, le Gouvernement et la S.E.P.M. ont tranché pour l'accueil de petites unités de luxe. Pour autant, les croisiéristes qui accostent ailleurs proposent des excursions à leurs clients qui affluent donc en masse en Principauté. Il ne faudrait pas que Monaco devienne victime de son propre succès et de son pouvoir d'attraction.



Cette question qui reste ouverte s'inscrit dans un cadre plus général concernant la gestion de Monaco : orientation des politiques publiques et des objectifs économiques et sociétaux dans tous les domaines sur un territoire contraint qui ne peut vivre que par des apports extérieurs...

A ce titre, la Commission des Finances est satisfaite de certaines opérations que l'on pourrait qualifier de « croissance externe » finalisée cette année par le Gouvernement. L'investissement dans l'aéroport de Nice par le biais du Fonds de Réserve Constitutionnel en juin 2017 est une excellente opportunité que le Gouvernement a su saisir.

Le dernier chapitre des recettes, celles issues des services administratifs, est en hausse de 16% par rapport aux prévisions établies lors du Budget Primitif 2017. Cette évolution s'explique par des recettes exceptionnelles, notamment un legs au Nouveau Musée National de Monaco (+1,5 millions) et par la régularisation, comme à chaque budget rectificatif, des investissements effectués par l'Automobile Club pour le Grand Prix 2016 (+1,9 millions).

Pour clore cet exposé sur les recettes, votre Rapporteur n'a eu de cesse d'appeler de ses vœux une plus grande diversification de l'économie monégasque. Il ne peut donc que se réjouir de l'aboutissement du projet d'incubateur qui sera inauguré en novembre prochain. De nouvelles sociétés innovantes vont être accompagnées par le Gouvernement et nous espérons tous que de brillantes idées généreront de l'activité et des recettes pour la Principauté. Il est essentiel pour cela de tout mettre en œuvre afin d'ancrer les créateurs d'entreprises de manière pérenne dans l'écosystème monégasque.

Votre Rapporteur en vient à présent au chapitre des dépenses.

Ces dernières, s'établissent à 1 milliard 219 millions d'euros en augmentation de 1,3% par rapport au Budget Primitif 2017.

Elles se décomposent de la manière suivante :

- ✓ 544 millions au titre des dépenses de fonctionnement ; elles sont stables par rapport au budget primitif 2017.



- ✓ 282 millions au titre des dépenses d'interventions publiques soit une hausse de 5,4%.
- ✓ 393 millions au titre des dépenses d'équipement et d'investissements, reports de crédits non compris soit une légère progression de 0,2%.

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement de l'administration, la Commission des Finances incite le Gouvernement à examiner l'augmentation du nombre d'emplois occupés par des monégasques sans aucune pérennité.

En effet, il est important de limiter le recours aux suppléants « de longue durée » et de trouver des solutions de titularisation pour le personnel contractuel monégasque dont l'ancienneté est significative. Lors de nos échanges privés, le Gouvernement a montré qu'il est conscient de cette problématique.

Votre Rapporteur incite donc le Gouvernement à apporter rapidement des réponses à ces questions.

De plus, la Commission des Finances rappelle que les élus sont très attachés à la gestion des ressources humaines de l'Etat et à la formation des personnels. Ils appellent le Gouvernement à être très attentif à la gestion des carrières et au suivi des vœux de mobilité des fonctionnaires. Nonobstant, il nous semble qu'il ne faut pas hésiter dans certains cas à externaliser certaines missions ponctuelles ou nécessitant des compétences très spécifiques.

Au titre des interventions publiques, l'étude de ce Budget Rectificatif a permis de faire un point sur de nombreux aspects de la vie éducative et sportive de nos compatriotes.

En effet, votre Rapporteur souligne la récente réforme opérée dans le cadre de l'allocation des bourses d'études. Les Elus par le biais de la Commission de l'Education et de la Jeunesse ont finalement réussi à convaincre le Gouvernement de revoir son système de prise en charge des frais pour les études supérieures.



Devant une certaine réticence initiale du Gouvernement, il aura fallu toute la détermination du Conseil National pour obtenir une première avancée.

Les bourses d'études constituent un dispositif essentiel à l'éducation et la formation professionnelle ou technique des jeunes Monégasques. Grâce aux nouvelles dispositions adoptées, les jeunes étudiants monégasques poursuivant des formations diplômantes dans des établissements de très haut niveau pourront bénéficier d'une prise en charge plus importante des frais de scolarité, avec une prise en compte des frais réels d'inscription à hauteur de 25% dans le calcul de leur bourse d'études. Il convient de saluer cette première étape dont on pourra faire un bilan dans les prochain mois.

Cette importante évolution du dispositif des bourses est complémentaire avec la loi n° 1.425 portant création d'une aide financière de l'Etat facilitant l'accès des étudiants à l'emprunt votée le 27 avril 2016.

Votre Rapporteur tient à attirer également l'attention du Gouvernement sur l'urgence que revêt la politique sportive en Principauté.

Après un constat alarmant sur la qualité et l'utilisation de nos structures sportives, il faut prendre toute la mesure de cette problématique.

Le dépôt d'un projet de loi sur le sport se fait attendre et des annonces dans la presse font état de projets de restructuration d'enceintes sportives qui n'ont pas encore été présentés officiellement au Conseil National. Là encore, nos séances privés ne nous ont pas éclairés de manière satisfaisante.

Comme l'a clairement indiqué le Gouvernement, certains éléments devraient apparaître lors de l'étude du Budget Primitif 2018. La restructuration notamment du Stade Louis II fera bien sûr l'objet de toutes nos attentions.



Dans un souci d'anticipation, votre Rapporteur appelle le Gouvernement à plus de visibilité et de rigueur, dès le Budget Primitif 2018, tant en ce qui concerne la communication, que l'octroi d'aides financières aux diverses entités associatives et fédératives.

Le Gouvernement doit prendre conscience que le sport associatif en Principauté est particulièrement développé et qu'il convient d'aider les acteurs de manière équitable, au travers de règles claires et connues de tous.

Au-delà des possibles restructurations du Stade Louis II, du Stade des Moneghetti, des salles omnisports de la nouvelle Gare, et de l'implantation d'une structure au Devens, votre Rapporteur indique que les travaux d'équipement seuls ne suffisent pas. La refonte est plus générale et doit porter également sur les priorités d'accès et les horaires octroyés aux entités. Une normalisation de l'utilisation des enceintes est indispensable et doit s'adapter à l'évolution des pratiques afin de permettre un fonctionnement optimum pour tous les différents acteurs. N'oublions pas que le sport fait partie de l'ADN de la Principauté, il est intrinsèque à notre image.

De plus, le lien entre les diverses entités scolaires et associatives doit être accentué. Ces passerelles entre sport scolaire et sport amateur sont un axe important du développement du sport en Principauté. Ces passerelles doivent être renforcées et développées par un dialogue entre le corps éducatif et le corps associatif. Entre les problèmes d'accès aux informations, les tarifs inégaux et les horaires méconnus. Pratiquer le sport en milieu associatif est un véritable chemin de croix pour nos compatriotes et résidents.

Votre Rapporteur en vient maintenant aux dépenses d'investissement.

Ces dépenses s'élèvent à 393 millions d'euros soit 32% du montant total des dépenses de l'Etat. Si on ajoute les reports de crédits de 40,5 millions au titre du Budget 2017, l'Etat dispose d'une enveloppe de 433 millions d'euros en 2017 soit 34 % du budget total.



Le montant des reports de crédits a nettement diminué par rapport à l'an dernier où il avait atteint 54,8 millions d'euros.

Dans son rapport sur les reports de crédit de l'exercice 2016 sur 2017, le Gouvernement indique, je cite : « *Un effort renforcé a été mené cette année pour réduire le montant global des reports. A cet effet, un échange a été engagé de manière systématique avec les services gestionnaires, afin de limiter les reports aux sommes strictement nécessaires au cours de l'année 2017, et dans certains cas, aux dépenses estimées jusqu'à la date de disponibilité des crédits rectificatifs. Répondant aux souhaits exprimés par le Conseil National, la révision des inscriptions primitives au budget 2018 sera privilégiée.* »

Votre Rapporteur se réjouit que le Gouvernement ait désormais pris conscience de la nécessité d'introduire plus de rigueur dans les prévisions budgétaires de ses crédits d'investissements publics. Reporter des crédits doit être en lien avec le besoin en financement de la gestion opérationnelle. Nous le verrons plus avant par la transformation d'une proposition de loi de la Commission des Finances en projet de loi.

Parmi ces crédits d'équipement, votre Rapporteur souhaite évoquer l'article sur la mise en œuvre du système informatique dont le report s'élève à 1,5 millions. Il est regrettable de prendre du retard sur les développements informatiques pourtant cruciaux pour la modernisation de l'administration. Votre Rapporteur encourage le Gouvernement à se donner tous les moyens d'accélérer cette refonte en utilisant les crédits qui ont d'ores et déjà été votés.

Conscients que les chantiers toujours plus nombreux et complexes influent fortement sur la qualité de vie à Monaco, cette qualité de vie est désormais largement altérée par ces derniers.

Le Conseil National souffre par ailleurs souvent d'un manque de visibilité à long terme de l'action gouvernementale concernant nos grands travaux.



Dans ce domaine, après trois ans de haute lutte, votre Rapporteur est satisfait d'avoir enfin obtenu un phasage de tous les chantiers à horizon 2021 ainsi qu'un phasage du chantier du Nouvel Hôpital jusqu'en 2032, avec les besoins en financement année par année et enfin, un programme décennal d'équipement public. Ces documents de travail constituent un élément de pilotage précieux tant pour le Gouvernement que pour les Elus et devront faire l'objet d'une mise à jour constante.

Ces outils sont essentiels dans le suivi des grands travaux. Ils pourront permettre une prise de décision plus aisée dans le cadre d'arbitrages qui seront assurément rendus nécessaires si nous voulons préserver le cadre de vie de nos compatriotes et des résidents et assurer les besoins en financement de l'Etat pour les années à venir.

L'ensemble des grands travaux doit être mené avec une vision économique précise souvent absente et dont votre Rapporteur développera l'importance plus avant.

Dans un esprit de maîtrise de la dépense publique, votre Rapporteur appelle, une nouvelle fois, à une réflexion sur les montants initiaux affectés aux opérations d'équipement.

Au vu du nombre croissant d'opérations initiées, la maîtrise du coût global devient urgente et le montant affecté ne doit pas être estimé de manière trop imprécise. Et ce, tant au niveau du coût initial que des coûts de fonctionnement futurs, lesquels viendront obérer les budgets de l'Etat pour des décennies. A ce titre, votre Rapporteur rappelle que le Gouvernement s'était engagé à fournir pour toute opération les coûts prévisionnels d'entretien.

Dans cet esprit, la Commission des Finances a relevé des dépenses supplémentaires de l'ordre de 5 millions d'euros pour chacune des opérations Tunnel Descendant et L'Engelin.



Votre Rapporteur tient à rappeler les évolutions de coûts qu'ont connu ces opérations passant de 106,5 millions en 2016 à 115 millions en 2017 pour le Tunnel Descendant et de 104 millions en 2015 à 119 millions en 2017 pour l'Engelin.

Ces tendances ne peuvent en aucun cas devenir normatives au sein de la gestion des opérations d'équipement.

Après cet exposé des grandes tendances chiffrées du Budget Rectificatif, Votre Rapporteur souhaite à présent aborder les différents engagements pris par le Gouvernement devant notre Assemblée lors de l'examen du budget primitif 2017.

En premier lieu, conformément aux engagements, l'Assemblée a pris note avec satisfaction de l'Arrêté Ministériel concernant la pérennisation des indemnités de vacances et de fin d'année en faveur des fonctionnaires et agents de la Fonction Publique, ainsi que des pensionnés publié au Journal de Monaco en date du 21 juillet 2017.

Il en est de même de l'augmentation de 1,2% cette année du point d'indice de traitement pour les fonctionnaires par l'intégration de 0,4 points fin 2017 eu égard à l'inflation anticipée.

En second lieu, les Elus sont très satisfaits de la transformation en des temps record des deux propositions de loi émanant du Conseil National :

- La proposition de loi n° 222 portant modification du taux du Contrat Habitation Capitalisation, adoptée en Séance Publique en juin 2016. Les foyers ayant souscrits un Contrat Habitation Capitalisation ont ainsi pu bénéficier dès le 1^{er} juillet 2017 - soit à peine un an après la proposition – d'une baisse significative de leurs mensualités de remboursement.



- La proposition de loi n° 225 sur l'encadrement des reports de crédits adoptée en Séance Publique le 29 novembre 2016, d'ores et déjà transformée en projet de loi par le Gouvernement le 19 juillet dernier soit en seulement 7 mois.

Ces deux exemples démontrent d'une part, que lorsque la volonté politique est présente, les dossiers peuvent avancer vite et être rapidement mis en œuvre. Le Conseil National, outre son rôle de co-législateur peut et doit aussi jouer un rôle de conseil dans tous les domaines de l'action publique.

A ce titre, le Conseil National a demandé au Gouvernement que le projet Ida qui consistait à l'origine à réaliser une opération immobilière pour les enfants du pays fasse l'objet d'un projet beaucoup plus ambitieux accompagné d'une vraie réflexion urbanistique, globale et systémique du quartier.

En fin d'année 2016, pour répondre à cette requête, le Gouvernement a lancé un concours d'urbanisme. Au Budget Primitif 2017, il s'engageait à présenter les résultats du concours aux Conseillers Nationaux. Cette présentation a eu lieu le 29 mai 2017. Il s'agit d'un projet à long terme c'est-à-dire sur 12 à 15 ans où, pour la première fois un quartier pourra être complètement réhabilité avec une vision d'ensemble en termes de logements, d'espaces de vie, de commerces, de flux de circulation automobiles et piétonniers. En d'autres termes, pour la première fois, un vrai développement urbanistique et sociétal cohérent verra le jour à l'échelle de tout un quartier.

Votre Rapporteur appelle de ses vœux à ce que, dans le futur, les restructurations de quartiers – auxquelles nous ne pourrons échapper – se fassent selon cette approche.

Un autre projet d'envergure répondant à une requête du Conseil National a été présenté aux élus le 12 juillet 2017. Il s'agit de la rénovation complète du quartier du Larvotto par les architectes de l'extension en mer.



On rappellera que lors du vote de la loi n°1.427 portant désaffectation de parcelles et volumes sur une nouvelle zone à réaliser au droit de l'anse du Portier, le Conseil National avait demandé qu'une rénovation ambitieuse du quartier du Larvotto en harmonie avec le nouveau quartier créé soit imaginée.

L'objectif était que la population s'empare de ce projet et qu'il s'inscrive dans une continuité urbanistique avec l'extension en mer afin de disposer d'un ensemble harmonieux qui devienne un réel lieu de vie.

Le projet imaginé par les architectes a totalement séduit les élus. Il est ambitieux et d'un esthétisme indéniable. Il permet un gain de surfaces commerciales de plus de 5.000 m², un agrandissement et un embellissement de la plage et de la promenade.

A ce titre, la Commission des finances demande que la réalisation de ce projet se fasse en même temps que les travaux de l'extension en mer afin de réduire la durée des nuisances pour les résidents.

Si la Commission des Finances et de l'Economie Nationale peut être satisfaite de l'avancée des études de ces deux grands projets, elle ne saurait achever l'examen de ce budget sans aborder le dossier des Jardins d'Apolline qui préoccupe l'ensemble de nos compatriotes tant il constitue un sinistre sans précédent pour la Principauté.

Une situation aux conséquences humaines graves pour les familles qui occupent des logements insalubres, qui n'ont pas eu, un temps, accès à l'eau potable, qu'il faudra reloger temporairement et qui sont encore, pour certaines, dans l'incertitude de leur quotidien pour les mois à venir.

Ce dossier a mis en lumière un grand nombre de dysfonctionnements allant de la conception à la gestion du parc immobilier de l'Etat, lequel est à la fois et tour à tour maître d'ouvrage, propriétaire et bailleur.

Ces dysfonctionnements ont été criants dans la gestion de la crise sanitaire des Jardins d'Apolline qui touche 10 % de nos compatriotes.



Il aura fallu deux ans pour que le Gouvernement prenne conscience de l'ampleur des problèmes et de la gravité de la situation.

Cette prise de conscience a d'ailleurs été concomitante à l'adoption, à l'unanimité des élus présents lors de la Séance Publique du 22 juin dernier, de la Résolution n°28 demandant au Gouvernement la mise en œuvre, par tout moyen, de mesures exceptionnelles d'urgence en faveur des occupants de l'immeuble domanial « Les Jardins d'Apolline ».

En outre cette même résolution demandait à ce que je cite, « *le Conseil National soit informé, par tout moyen, de façon hebdomadaire, de l'évolution de la situation ;(...) et que le Gouvernement assume à la fois pleinement son rôle en tant que puissance publique que ses responsabilités en tant que bailleur* ».

Malheureusement seule la presse locale avait suivi cette résolution et les élus n'étaient informés que par cette dernière. La Présidence du Conseil National a donc adressé un courrier au Gouvernement demandant à être instruit de façon périodique par ce dernier conformément à la résolution.

Votre réponse, Monsieur le Ministre, par une lettre en date du 31 juillet est à ce titre édifiante, je cite : « *il est donc légitime que les informations disponibles soient périodiquement transmises à l'Assemblée, ce que le Gouvernement continue à faire. Il ne serait toutefois pas conforme à nos Institutions d'instaurer un système tel que proposé qui conduirait de fait à un contrôle de l'action de l'exécutif.*

Cette réponse est loin d'être conforme à la volonté de transparence totale que vous avez affichée lors de la Séance Publique du 22 juin dernier.

Les réponses répétées de cet acabit pourraient presque passer à la fin pour des aveux de faiblesse.



Cependant, chez nos compatriotes, le temps n'est pas aux exégèses constitutionnelles mais le sentiment dominant dans la population est plutôt: comment en est-on arrivé là ? Et, plus jamais ça.

C'est pourquoi, votre Rapporteur aimerait tenter de dépasser cette crise et d'en tirer les conséquences qui s'imposent en matière de gestion de notre parc immobilier. Pour ce faire, notre propos sera d'analyser les différents rôles que joue l'Etat de la signature du contrat de promotion à la phase de construction des bâtiments et enfin, à la gestion du parc domanial.

En ce qui concerne la signature du contrat pour la réalisation d'une opération, le Gouvernement doit user de toutes ses compétences juridiques et prendre toutes les précautions nécessaires afin de prévoir tout sinistre : garanties décennales, pénalités de retard, interdiction de la sous-traitance en cascade. Le maître de l'ouvrage doit s'entourer dès le départ de toutes les garanties. A ce stade, personne n'est en mesure d'établir de responsabilités ou une chaîne de responsabilités. Seules les experts et la justice pourront les déterminer.

S'agissant de la phase de construction, la crise des Jardins d'Apolline a fait apparaître de nombreuses malfaçons dans la réalisation des opérations de construction. Pour mémoire, cette opération dénommée Ilot Rainier III a coûté 160 millions d'euros et fut réalisée par un marché « tout corps d'Etat ».

Il faut relever que, depuis quelques années, le Gouvernement ne procède plus à l'allotissement des marchés de construction des opérations de logements domaniaux mais fait appel à des conventions de promotion immobilière ou à des marchés « tout corps d'Etat ».

Ce choix opéré souvent pour permettre un gain de temps est en fait dû à l'absence de prévision de nos besoins en logements. En effet, l'urgence n'est qu'une conséquence d'un manque de vision prospective des besoins. L'opération l'Engelin sollicitée en début de mandature en est un exemple.



Dès lors, eu égard à la complexité et au nombre de chantiers d'Etat, le Conseil National appelle le Gouvernement à ouvrir une large réflexion sur le rôle de ses services exécutifs. L'Administration est-elle à même de gérer tous ces chantiers ou doit-elle déléguer aux opérateurs dont c'est le métier ?

L'Assemblée, de son côté, dans son rôle de co-legislateur souhaite apporter des solutions concrètes à travers sa proposition de loi sur la passation des marchés publics.

En effet, les textes règlementant la passation des marchés publics, éléments qui servent de fondation légale à toute la politique d'achat et d'investissement du Gouvernement datent de 1959.

Ce cadre juridique est figé alors même que l'ensemble des pays développés a su faire évoluer ses textes en les améliorant et en les adaptant aux conditions des nouvelles données économiques.

Ce mode de fonctionnement archaïque a montré ses limites et ses faiblesses notamment en termes de responsabilité face à la sous-traitance. On rappellera les nombreux sous-traitants intervenus sur d'autres opérations qui ont laissé des dettes très dommageables pour les caisses sociales.

Nous voyons bien là toute la nécessité d'un texte qui viendrait unifier les règles de la commande publique dans notre droit.

Un texte modernisant la contractualisation afin d'apporter sécurité juridique et transparence à notre politique de passation des marchés publics.

Le Conseil National a proposé un texte moderne au Gouvernement.

Ce texte – la proposition de loi n°227 - a été adopté en séance publique le 22 juin.

Ce texte propose la mise en place de critères objectifs lors de l'attribution du marché public.



Ce texte pose le principe fondamental du libre accès à tous les candidats à la commande publique, et de l'offre économiquement la plus avantageuse par rapport aux objectifs préalablement exprimés sans empiéter sur les prérogatives des pouvoirs adjudicateurs publics.

Ce texte valorise la préférence nationale et l'économie locale.

Ce texte responsabilise les différents opérateurs économiques et leurs sous-traitants en prohibant les sous-traitances « en cascade ».

Ce texte introduit pour la première fois dans notre droit la prohibition des pratiques anti-concurrentielles.

Nous vous demandons Monsieur le Ministre, de revenir vers notre Assemblée dans les meilleurs délais avec un projet de loi afin de se doter d'un cadre juridique moderne et uniformisé encadrant la passation de nos marchés publics.

Mais une fois l'immeuble construit, l'Etat en devient propriétaire et doit donc agir en tant que tel en assurant la gestion et l'entretien de son parc, donc en assurer la valorisation.

Dans un premier temps, la Commission des Finances ne peut s'empêcher de s'interroger sur l'attentisme du Gouvernement qui n'a pas cerné l'ampleur des problèmes rencontrés aux Jardins d'Apolline.

Mais l'administration dispose-t-elle de moyens humains suffisants et d'outils performants lui permettant de gérer son parc domanial de façon optimale ? N'oublions pas qu'en 10 années, le parc immobilier locatif a doublé passant de 1500 à plus de 3000 logements !

Pour ce qui concerne la gestion au quotidien des immeubles domaniaux, votre Rapporteur rappelle que cette tâche est déléguée pour une part importante aux syndicats professionnels de la place.



Suite aux doléances répétées de nos compatriotes quant à la gestion insatisfaisante en matière de délais et de services, les Elus ont demandé à ce que les missions de chacun soient clairement circonscrites et redéfinies.

Les Elus ont également souhaité que le mode de calcul des charges imputées aux locataires soit revu et que les pénalités contractuelles pour la non réalisation de chacune des prestations soient appliquées.

Eu égard à la taille actuelle du parc immobilier de l'Etat, le Conseil National considère qu'il est urgent de mettre en place une véritable équipe dédiée renforcée, laquelle serait chargée d'une part, en amont, de la valorisation du parc immobilier et de l'urbanisme commercial et, en aval, de la gestion quotidienne et de l'entretien des bâtiments.

Cette entité doit pouvoir fonctionner avec une plus grande souplesse, plus d'autonomie et avoir une réactivité identique au secteur privé.

En amont, cette structure aurait pour mission de définir les besoins en surfaces, démarche qui ne semble pas exister aujourd'hui.

Elle devrait aussi pouvoir s'appuyer sur des outils de gestion modernes et performants. Nos compatriotes ne pourront qu'y gagner en qualité de vie et l'Etat ne pourra que valoriser ses investissements et optimiser ses revenus.

A ce titre, la Commission a bien pris note, Monsieur le Ministre d'Etat, que vous avez nommé un Conseiller pour le numérique qui sera chargé d'orchestrer ce grand chantier de l'Administration. Mais devant l'ampleur de la tâche qui reste à accomplir, dans l'ensemble des métiers de la Fonction Publique, pour combler notre retard dans le domaine informatique, une seule personne paraît insuffisante. Il faudra donc se doter du personnel idoine et externaliser cette mission jusqu'à son terme.

Une de ces tâches sera de définir des priorités dans le déploiement d'outils informatiques. La mise en œuvre d'un outil réellement performant et fiable pour la gestion du parc domanial nous semble devoir être une de ces priorités.



Mais la gestion du parc domanial doit commencer en amont, par la définition des besoins en surfaces, démarche prospective qui ne semble pas toujours exister aujourd'hui.

Le Conseil National étant aussi une force de proposition, votre Rapporteur souhaite illustrer son propos par quelques exemples concrets.

Au cours de nos séances budgétaires, les élus sont intervenus sur le programme envisagé sur l'opération Ilot Pasteur. En effet, cette opération verra, pour un montant de 324 millions d'euros, s'édifier un collège de 1.500 élèves, un nouvel espace Leo Ferré, 8.000 m² de bureaux sans qu'aucun commerce de bouche ou offre de restauration n'ait été prévu dans son enceinte ou à proximité.

Nous considérons, et nous l'avons répété à plusieurs reprises, qu'il s'agit d'un oubli dommageable dans l'étude économique du projet.

Le Gouvernement nous a répondu que les futurs occupants des lieux, de l'ordre de deux mille quand même, devront attendre au moins 5 ans pour que l'extension du Centre Commercial de Fontvieille apporte, peut-être, une offre adéquate qui répondrait aux besoins légitimes des utilisateurs des lieux.

Nous réitérons notre demande : alors que le projet n'est pas encore sorti du sol, il est encore plus que temps de remédier à ce manquement.

Autre exemple, à la demande d'actions concrètes pour lutter contre le manque d'espace de bureau pour l'installation des 105 sociétés en attente de locaux pour démarrer leur activité, la réponse du Gouvernement fut également d'attendre la livraison de prochaines opérations à l'horizon 2020.

Les élus ne peuvent se satisfaire de ces réponses consistant sans cesse à repousser les problématiques touchant à notre développement économique sans présenter de solutions.

Devant cet immobilisme, la Commission des Finances propose des actions immédiates et pragmatiques.



S'agissant du manque de place pour l'installation des sociétés, nous sollicitons le Gouvernement pour le rallongement du délai d'autorisation de domicilier les sociétés n'accueillant pas de public et n'employant pas de personnel au domicile de l'exploitant ou du gérant. Voilà une démarche permettant de libérer des locaux inutilement occupés, tout en prévoyant des recettes supplémentaires au titre du domaine immobilier.

Autre solution en ce qui concerne cette fois les immeubles d'habitation, le Conseil National considère qu'il est urgent de favoriser la mobilité dans le parc domanial.

La réponse du Gouvernement sur ce sujet primordial a consisté en l'envoi d'un courrier à l'ensemble des foyers inscrits à la Commission d'attribution 2017. Quelle déception !

Votre Rapporteur tient à préciser que les Elus ont sollicité des réflexions sur une aide à la mobilité prévoyant une adaptation du loyer dans le cadre des échanges d'appartement, ainsi que la prise en charge de frais liés à l'échange. Cette solution semble la seule à même de faciliter et d'accélérer les échanges : il est urgent de la mettre en place.

Enfin, à l'initiative du Conseil National, le logement des monégasques a évolué. En complément des grands programmes, la construction d'immeuble de tailles plus modestes permet de livrer des appartements à échéances plus brèves, de dynamiser certains quartiers et de proposer une offre diversifiée. Les élus souhaitent que cette démarche se poursuive et ils demandent d'ores et déjà au Gouvernement qu'une nouvelle opération domaniale intermédiaire soit actée dès le budget primitif 2018.

Suite à son exposé, votre Rapporteur appelle ses collègues à voter en faveur de ce Budget Rectificatif 2017 tout en attirant l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'apporter dès le Budget Primitif 2018, c'est-à-dire dans les prochaines semaines des avancées concrètes sur les sujets que votre Rapporteur vient de détailler.

