



N°

Le 12 septembre 2017

RAPPORT

SUR LE PROJET DE LOI N° 968

**MODIFIANT LA LOI N° 841 DU 1^{ER} MARS 1968 RELATIVE AUX LOIS DE
BUDGET**

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

Le projet de loi n°968 modifiant la loi n° 841 du 1^{er} mars 1968 relative aux lois de Budget, a été transmis au Secrétariat Général du Conseil National le 19 juillet 2017. Il a été déposé en Séance Publique le 3 octobre 2017, et renvoyé devant la Commission des Finances et de l'Economie Nationale, qui a d'ores et déjà achevé son étude.

Ce projet de loi vise à proposer un encadrement de la procédure de report de crédit pour les articles inscrits au programme triennal d'équipement.

Le texte fait suite à la proposition de loi n° 225 modifiant la loi n° 1.324 du 22 décembre 2006, laquelle avait modifié la loi n° 841 du 1^{er} mars 1968 relative aux lois de budget en instaurant une procédure de report de crédits de paiement sur les opérations en capital inscrites au programme triennal d'équipement public. Cette proposition de loi a été reçue au Conseil National le 5 octobre 2016 et adoptée à l'unanimité des élus lors de la Séance Publique du 29 novembre 2016.

A cet égard, votre Rapporteur tient à souligner le délai record qui s'est écoulé pour transformer cette proposition de loi en projet de loi. Cette réactivité témoigne, d'une part, de la prise de conscience du Gouvernement sur la nécessité d'une mise en place de « garde-fous » dans l'utilisation de nos crédits d'investissement, et d'autre part, de l'importance que revêt ce sujet pour l'avenir de nos finances publiques. Cela démontre, une nouvelle fois, qu'un travail discret et constructif avec le Gouvernement permet d'aboutir à des résultats concrets, au-delà de toutes considérations politiques.

Pour rappel, les textes relatifs aux lois de budget sont issues de la loi n° 841 du 1^{er} mars 1968, laquelle avait fait l'objet d'une modification en 2006. Cette dernière avait pour but d'intégrer une vision pluriannuelle, par la mise en place d'un plan triennal d'équipement destiné à moderniser notre procédure budgétaire face à la dépense publique en matière d'investissement. Elle instaurait précisément la procédure de report de crédits.

Le Conseil National a souhaité, par le biais de la proposition de loi n° 225, faire un bilan de cette modification après dix ans de pratique. Le constat a conduit les élus à voter un encadrement de ce dispositif, dans le but d'assurer une meilleure visibilité, voire une plus grande sécurité, face à la gestion des fonds publics, et dans les relations entre le Gouvernement et l'Assemblée.

Si, *a priori*, ce texte peut sembler technique, il ne faut cependant pas négliger son action directe sur le quotidien de nos compatriotes, en ce qu'il renforce le contrôle de l'Assemblée sur les deniers publics. Il constitue donc un acte politique majeur sur la gestion de nos finances publiques, et plus particulièrement sur celles de nos crédits d'investissement.

L'examen annuel du budget de l'Etat est un rendez-vous majeur et incontournable avec l'Exécutif. Il permet de traiter l'ensemble des sujets touchant à la politique du pays, certains étant malheureusement bien trop absents des informations données par le Gouvernement le reste de l'année.

Sans entrer dans la technique budgétaire, il est important que chacun prenne la mesure des dispositions envisagées. En effet, si nos budgets sont, depuis quelques années, excédentaires, personne n'a oublié les exercices en déficit. Les dépenses en capital ont représenté en 2016 près de 40% du total des dépenses du budget de l'Etat. Des actions concrètes pour leur gestion sont donc devenues essentielles dans un souci de maîtrise de nos finances publiques. Pour illustrer son propos, votre Rapporteur tient à rappeler que, pour l'exercice budgétaire de 2009, les dépenses d'investissement représentaient 205 M€, tandis que ces mêmes dépenses s'élevaient à 468 M€ pour l'exercice de 2016.

Au vu de ces montants, devenus considérables en valeur absolue en moins de 8 ans, l'opinion publique et les acheteurs publics doivent prendre conscience de la difficulté que peut représenter la présence de crédits budgétaires trop importants pour une saine gestion de la trésorerie de l'Etat.

En outre, la représentation nationale attend, au moment de l'examen des budgets, que les documents de travail présentés par le Gouvernement respectent les grands principes budgétaires tels que : annualité, unité, universalité et spécialité. Les reports de crédits, bien que dérogeant au principe d'annualité, ont été souhaités par le législateur il y a dix ans. En effet, afin de donner plus de souplesse aux services techniques en charge de planifier les opérations d'équipement, les reports permettent d'assurer la continuité d'exécution, tout en limitant l'écart entre les prévisions budgétaires et les résultats effectifs constatés au terme de l'exercice.

La Commission des Finances et de l'Economie Nationale a estimé que le dispositif actuel ne permet pas toujours d'établir des prévisions de dépenses fiables et proches de l'exécution. Or, la représentation nationale est aussi -et surtout- en droit d'attendre, pour se prononcer, un principe de sincérité reposant sur des informations et des prévisions fiables et raisonnables.

En effet, les crédits budgétaires surestimés constituent un confort pour le gestionnaire de l'opération d'équipement. La constitution d'un « bas de laine » facilite la libération de sommes pour faire face à d'éventuelles dépenses non prévues, mal estimées ou même complètement accessoires au projet auquel elles étaient

destinées. Cependant, force est de constater que ces pratiques n'aident pas à la visibilité budgétaire des élus.

Dans la gestion de sa politique d'équipement, le Gouvernement ne peut faire l'économie de porter une réflexion sur le montant des inscriptions initiales, en amont de ses projets, et sur la limitation des dépassements en cours d'opération venant de l'absence de définition précise de ses besoins. Ce point est essentiel : il convient d'améliorer la prévision initiale en terme de phasage, tant matériel que financier.

Dès lors, il nous faut abandonner l'idée qu'en matière de dépenses publiques, « plus » est synonyme de « mieux ».

De même, les surcoûts systématiques dans le cadre de la passation des marchés publics, illustrés par la rédaction d'avenants de régularisation, ont été soulignés dans le Rapport public du Contrôleur Général des Dépenses sur les comptes de l'exercice 2016 – page 214 :

« le Contrôleur Général des Dépenses déplore cette pratique [recours aux avenants de travaux supplémentaires] devenue constante depuis de très nombreuses années. Il est indispensable que le périmètre de commandes unilatérales soit encadré par des dispositions pour éviter tout abus. »

Cette pratique est consécutive à la surestimation du montant global initial, entraînant, de fait, des reports de crédits trop importants.

Paradoxalement, le caractère public du montant global surestimé d'une opération d'équipement ne contribue également pas à sa restriction. En effet, l'ensemble des acteurs opérationnels, ayant pris connaissance du plafond des dépenses mentionné au Journal Officiel, peuvent avoir tendance à ajouter des « travaux supplémentaires ». Le montant global d'une opération est malheureusement trop souvent considéré comme un objectif à atteindre et non comme une limite supérieure critique.

Ainsi, un meilleur accès à la commande publique et le choix d'un attributaire par multicritères sont autant d'outils limitatifs mis en avant par la proposition de loi

n°227 portant sur la passation des marchés publics et des concessions de services publics. Le droit monégasque de la commande publique, figé depuis 1959, a conduit les élus à prendre les devants, compte tenu de l'importance de ce sujet dans le poids de la dépense publique. De fait, les aspects qualitatifs de cette même dépense, comme nous l'avons vu dans l'opération des Jardins d'Apolline, doivent être un critère essentiel dans le choix des prestataires. Votre Rapporteur ne peut donc qu'inviter le Gouvernement à transformer cette proposition de loi en projet de loi dans les meilleurs délais.

La modernisation des outils de contractualisation va de pair avec la gestion budgétaire d'un plan triennal d'équipement, qui ne peut continuer à mener cette course effrénée à la dépense publique. Les acteurs privés, seuls garants pour limiter les commandes, sont rémunérés au pourcentage du montant des travaux. Votre Rapporteur invite le Gouvernement à conduire une réflexion sur l'application de coûts d'objectif, voire sur le fait de récompenser les économies réalisées à iso fonctionnalité.

La rationalisation des dépenses d'équipement et leur arbitrage doivent devenir une priorité, compte tenu de leur ampleur grandissante.

L'évolution des montants reportés au titre du plan triennal d'équipement est symptomatique d'une gestion financière trop souvent décorrélée des réels besoins opérationnels. Du fait de la surestimation de l'inscription initiale, les reports constituent une provision utilisable à souhait pour le gestionnaire en fonction des imprévus.

C'est la raison pour laquelle les élus se sont attachés à déposer une proposition de loi, apportant une solution aux problèmes rencontrés depuis ces dix dernières années. Cette proposition de loi, dont l'esprit a bien été traduit au sein de l'exposé des motifs du projet de loi par le Gouvernement, consistait à ne reporter que les crédits ayant fait l'objet d'une commande ferme et non encore mandatée, soit, pour le dire autrement, à reporter uniquement les crédits que l'Etat s'est engagé à payer et qu'il n'a pas encore mandatés. De fait, la possibilité de reporter des crédits aurait été absente dès lors qu'aucun contrat n'aurait été engagé.

Le Gouvernement a cependant argué que dans certain cas, les crédits non reportés auraient pu entraver le paiement ou la contractualisation auprès des prestataires.

Votre Rapporteur a bien entendu cet argument, et invite le Gouvernement à appliquer cette même rigueur budgétaire dans l'ensemble de ses actions.

En effet, que dire des mandatements en dépassement de crédits de paiement et d'engagements opérés tous les ans lors des procédures de rachat au Fonds de Reserve Constitutionnel.

Que dire également de l'utilisation de comptes de dépôts masquant, de fait, les chiffres des clôtures de comptes ? Par exemple à l'instar de l'opération l'Engelin, dont 19 millions d'euros furent placés en dépôt pour afficher un avancement de l'opération. Cette pratique a souvent été utilisée lors des clôtures budgétaires précédentes, et permet de constater une dépense au titre du budget sans réellement payer les prestataires.

Malgré ces contradictions gouvernementales, votre Rapporteur a toutefois procédé, dans un esprit constructif, à des échanges d'opinion afin de dégager une solution adaptée. Cette finalité conserve le principe général d'encadrement voulu, tout en laissant une possibilité d'appréciation des crédits nécessaires.

Cette souplesse voulue par le Gouvernement reste limitée. En effet, les reports « résulteront de la différence entre l'appréciation objective à la date de clôture, du montant total des crédits à débloquer de l'année suivante et le montant du cumul des mandatements jusqu'à l'exercice clôturé ».

Ainsi cet article engage bien le Gouvernement dans ses explications de report de crédits. Les justifications sommaires du passé doivent laisser place à une évaluation précise des besoins en trésorerie. Cette obligation amènera - votre Rapporteur l'espère - le Gouvernement à conduire une réflexion plus fine et prospective sur nos dépenses d'investissement.

Cette souplesse d'appréciation est donc objective et contrôlée, et devra faire l'objet d'une justification précise et circonstanciée auprès de notre Institution préalablement à la parution de l'Arrêté Ministériel entérinant les reports de crédits. Cette « appréciation objective » devra bien évidemment se baser sur des éléments concrets, et fera également l'objet d'une vérification *a posteriori* de la procédure de report lors de l'examen du Budget Rectificatif du même exercice budgétaire.

C'est dans cet esprit que la rédaction finale de ce dispositif a réussi à tendre vers un projet de loi conforme aux préoccupations de chacune des parties. Votre Rapporteur appelle ses collègues à voter en faveur de ce projet de loi et attire l'attention du Gouvernement sur l'intérêt tout particulier qui sera porté par les Elus aux résultats des estimations par rapport à l'exécution réelle lors de la mise en œuvre de ce projet de loi.