



CONSEIL NATIONAL
PRINCIPAUTE DE MONACO

N° 180

Le 9 novembre 2005

RAPPORT

SUR LA PROPOSITION DE LOI, N° 180

DE M. BRUNO BLANCHY, MME BRIGITTE BOCCONE-PAGES,
MM. CLAUDE BOISSON, ALEXANDRE BORDERO, CLAUDE CELLARIO
ET JEAN-MICHEL CUCCHI, MMES MICHELE DITTLOT
ET CATHERINE FAUTRIER, MM. JEAN-CHARLES GARDETTO,
THOMAS GIACCARDI, JEAN-PIERRE LICARI, BERNARD MARQUET,
JEAN-LUC NIGIONI, FABRICE NOTARI ET VINCENT PALMARO,
MME ANNE POYARD-VATRICAN, MM. DANIEL RAYMOND,
JACQUES RIT, JEAN-FRANCOIS ROBILLON,
CHRISTOPHE SPILIOTIS-SAQUET ET STEPHANE VALERI
TENDANT A MODIFIER LA LOI N° 841 DU 1^{ER} MARS 1968
RELATIVE AUX LOIS DE BUDGET, AFIN DE PERMETTRE LE REPORT
DES CREDITS DE PAIEMENT SUR LES OPERATIONS EN CAPITAL

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

M. Thomas GIACCARDI, Conseiller National)

La proposition qui fait l'objet du présent rapport vise à améliorer le processus d'exécution budgétaire, en limitant l'écart, maintes fois constaté à la fois par la Commission des Finances et par les organes de contrôle des finances publiques, entre la prévision et l'exécution budgétaire dans le domaine des dépenses d'équipement et d'investissement.

Pourquoi un tel écart ? En quelques mots simples, votre Rapporteur rappellera qu'il est la conséquence de la double contrainte de l'annualité budgétaire et du caractère limitatif des crédits, deux principes fondamentaux du droit budgétaire. Les services techniques en charge de planifier les opérations d'équipement sont donc amenés à chiffrer les dépenses sur un exercice donné au maximum de ce qu'elles peuvent être, faute de quoi des opérations nécessaires, prévues et approuvées pourraient se trouver retardées ou interrompues, ce qui relèverait évidemment d'une mauvaise pratique administrative.

Mais, on le sait bien, il est fréquent que des aléas d'ordre juridique ou technique viennent induire des délais supplémentaires pour des opérations de construction ou de travaux (ex. appel d'offres infructueux, difficultés géologiques imprévues etc.).

Dans ce cas, le crédit consommé sur l'exercice considéré (appelons-le « N » par commodité) sera inférieur au crédit voté, et l'on constatera donc que le « taux d'exécution budgétaire » ou « taux de consommation » des crédits aura tendance à s'écarter de 100%.

Autre inconvénient : sur l'exercice suivant (appelons-le « N+1 »), l'opération entrainera des travaux qui auraient dû se trouver déjà réalisés et dont il est parfois trop tard pour inscrire les crédits correspondants dans la loi budgétaire, d'où quelquefois des insuffisances de crédits que s'efforcent de corriger le budget rectificatif ou, s'il n'est pas possible d'attendre jusque-là, des procédures de virement et d'ouverture de crédits.

Cherchant à pallier cet inconvénient, la proposition de loi présentement analysée s'appuie sur la distinction classique entre crédits d'engagement et crédits de paiement, déjà définie dans la loi n° 841 du 1^{er} mars 1968 : les crédits d'engagement constitueraient la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées sur l'exercice concerné ; quant aux crédits de paiement qui leur sont associés, leur part non consommée pourrait être reportée sur l'exercice suivant (N+1).

Ce mécanisme concilierait souplesse et logique, pour autant qu'il soit strictement encadré.

Les auteurs de la présente proposition de loi se sont donc accordés sur la nécessité d'un texte précis, susceptible de prévenir les malentendus et les dérapages, et qui viendrait enrichir le droit budgétaire monégasque, pour l'heure encore assez sommaire. Relevons que malgré les réticences encore récemment exprimées par le Gouvernement - qui n'estimait pas utile ou inopportun de légiférer en la matière - sur le principe même de cette proposition de loi, la majorité du Conseil National fait aujourd'hui œuvre constructive dans un esprit d'ouverture et dans un sens longtemps souhaité par le Gouvernement et longtemps resté sans suite. Rappelons à cet égard que jamais au cours des précédentes législatures, le Conseil National n'avait envisagé de permettre le recours à un tel mécanisme, en dépit des demandes du Gouvernement et des recommandations faites par la Commission Supérieure des Comptes, dès mars 2000, consistant à diminuer les écarts constatés entre les prévisions et les réalisations de dépenses d'équipement et d'investissement au moyen d'une distinction effective entre les crédits d'engagement et les crédits de paiement.

Inscrivant leur démarche dans la volonté de transparence et de concertation qui caractérise aujourd'hui la majorité du Conseil National, les auteurs de la présente proposition ont estimé que la mise en œuvre du processus de report de crédits devait s'accompagner à la fois d'une information plus complète des élus grâce à des documents budgétaires améliorés, et d'une volonté de développer ce que l'on pourrait appeler une « approche gestionnaire » du Budget de l'Etat.

C'est pourquoi la proposition de loi prévoit :

- Que le Gouvernement doit informer le Conseil National des crédits d'équipement qu'il entend reporter d'un exercice budgétaire au suivant ; cette information doit pouvoir faire l'objet d'un débat en Commission des

Finances, dans un délai de quinze jours, le Gouvernement ayant toujours la possibilité de passer outre à l'avis de la Commission, le tout dans une parfaite transparence puisque l'avis sera publié en même temps que la décision (arrêté ministériel) ordonnant le report ;

- Que, dans la présentation budgétaire, les crédits d'engagement des exercices passés devront être rappelés dans le projet de loi de budget ; et que pour toute opération d'équipement destinée à engendrer des recettes publiques, un compte d'exploitation prévisionnel doit accompagner les inscriptions de crédits demandées par le Gouvernement. Bien évidemment, il résulte de la rédaction de la proposition de loi que ce compte d'exploitation devra faire l'objet d'une actualisation annuelle, puisqu'il accompagnera le projet de budget transmis au Conseil National.

Le vote du Budget emporte, adoption du programme triennal d'équipement public qui inclut, opération par opération, les crédits de l'année budgétaire et les prévisions de crédits à voter au cours des deux années suivantes. Or, comme nous l'avons déjà mentionné, dès lors qu'en fin d'exercice les crédits non consommés tombent en annulation en vertu de la règle de l'annualité budgétaire, les Services sont donc tentés de proposer, dès la première année d'une opération étalée sur plusieurs exercices, un montant de crédit notablement supérieur à celui qui sera effectivement dépensé. Aussi, les écritures inhérentes au report de crédits devront-elles également être portées au programme triennal d'équipement public afin d'en faciliter la lecture par les Conseillers Nationaux.

Votre rapporteur voudrait en outre saisir cette occasion de l'examen d'un texte à caractère général concernant le budget pour rappeler qu'à plusieurs reprises déjà, lors des discussions avec le Gouvernement, les élus avaient souligné l'opportunité qu'il y aurait à moderniser la nomenclature budgétaire, pour la rendre plus lisible et mieux mettre en lumière le coût effectif des différentes missions que l'Etat s'est assignées. C'est ainsi qu'en France, la Loi organique relative aux lois de finances, qui a vocation à s'appliquer dès 2006, met fin au système du budget « par

ministère », au profit d'un budget reflétant les principales orientations de l'action publique, afin de conférer davantage d'efficacité à celle-ci. Dans ce domaine, la France ne fait d'ailleurs que se conformer à un mouvement qui concerne l'Europe tout entière et qui, dans certains Pays en tout cas, n'est pas nouveau. La Commission des Finances, comme l'a déjà demandé maintes fois son Président, appelle de ses vœux une véritable réflexion de fond sur le sujet, à laquelle elle est toute disposée à participer.

*

*

*

Sous le bénéfice de ces différents commentaires et observations, votre Rapporteur vous invite à adopter sans modification la présente proposition de loi.