

Rapport sur la proposition de loi 225 sur l'encadrement des reports de crédits

(Rapporteur au nom de la Commission des Finances et de l'Economie
Nationale : Jean Michel CUCCHI)

La proposition de loi portant sur l'encadrement des reports de crédits déposée et discutée ce jour en Séance Publique a été transmise au Secrétariat Général du Conseil National et enregistrée par celui-ci le 5 octobre 2016 sous le numéro 225. Ce texte a été déposé en Séance Publique le 10 octobre 2016, et renvoyé devant la Commission des Finances et de l'Economie Nationale qui a d'ores et déjà achevé son étude.

Sans remettre en cause les principes du dispositif de report des crédits qui a constitué indubitablement un élément de modernisation du droit budgétaire monégasque, cette proposition vise à introduire un encadrement des montants des crédits reportés sans affecter la gestion opérationnelle d'un chantier public.

Une proposition portant sur la même problématique avait été déposée dès le 13 décembre 2010 sous le n° 200 par Messieurs Laurent NOUVION, Marc BURINI, Christophe SPILLOTIS-SAQUET et Christophe STEINER qui prévoyait une limitation en pourcentage des possibilités de report de crédits. Cette proposition n°200 est désormais retirée.

Dix ans après la modification de la loi n° 841 du 1^{er} mars 1968, relative aux lois de budget instaurant une procédure de report de crédits de paiement sur les opérations en capital inscrites au programme triennal, le temps du bilan de cette réforme du droit budgétaire monégasque est venu. Les objectifs poursuivis lors de cette réforme ont-ils été atteints ?

La Commission des Finances et de l'Economie s'est interrogée dans ce sens.

En premier lieu, votre Rapporteur ne peut que constater, avec regret, que le Gouvernement n'a pas tenu son engagement pris lors du vote de cette loi de ne plus avoir recours au financement de certaines opérations d'équipement hors du Budget Général de l'Etat.

A titre emblématique, Votre Rapporteur se doit de citer l'opération de la Tour Odéon qui a été financée par le Fonds de Réserve Constitutionnel pour plus de 278 millions d'euros au mépris de l'article 37 de la Constitution qui dispose que « Le budget national comprend toutes les recettes et toutes les dépenses publiques de la Principauté » et de l'article 2 de la loi n° 841 du 1^{er} mars 1968 qui énonce : « La loi de budget prévoit et autorise pour chaque année civile, l'ensemble des recettes et des dépenses de l'État en déterminant leur nature, leur montant et, en ce qui concerne les dépenses, leur affectation ».

Cette opération immobilière réalisée aux dépens des prérogatives de la Haute Assemblée est bien la preuve que le processus de « débudgétisation » a perduré quand bien même la pratique des reports de crédits a été mise en place.

Au titre de la débudgétisation et de manière plus flagrante encore, le Gouvernement a également utilisé les comptes de dépôts comme moyen de fausser le débat parlementaire. La Commission Supérieure des Comptes dans son rapport public annuel sur les comptes 2014 a constaté « *L'exercice 2014 a été marqué, plus encore que les précédents, par l'utilisation des crédits au profit de comptes de dépôt pour financer des dépenses qui ne seront effectivement payées qu'au cours des exercices suivants. Cette pratique, contraire à la règle de l'annualité des crédits, ne permet pas d'avoir une image exacte de la consommation réelle des crédits.* »

En second lieu, la souplesse apportée par la mise en œuvre des reports de crédits devait permettre 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.

En effet, avant la réforme de 2006, les services techniques en charge de planifier les opérations d'équipement étaient amenés à chiffrer les dépenses sur un exercice donné au maximum de ce qu'elles pouvaient être mandatées par soucis de ne pas retarder ou interrompre

les opérations programmées. Cette procédure entraînait de fait des distorsions fortes entre les prévisions et les dépenses réelles. Ainsi, le montant des crédits consommés lors de l'exercice en cours était souvent significativement inférieur au montant des crédits votés, conduisant à constater un taux d'exécution assez médiocre.

Le dispositif actuel permet-il réellement, comme l'avait voulu le législateur en 2006, d'établir des prévisions de dépenses plus fiables et plus proches de l'exécution ?

Force est de constater que tel n'est pas le cas. En effet, les crédits d'engagement des opérations qui sont inscrites sur le Programme triennal d'Equipeement Public sont le reflet des engagements contractuels (soit l'avancement de l'opération) passés par le Gouvernement et se retrouvent sensiblement décorélés des inscriptions budgétaires des crédits de paiement.

La diversification et la complexité des opérations inscrites au plan triennal d'équipement, ajoutée à la multiplication des services administratifs gestionnaires, conduit Votre Rapporteur à s'interroger sur le mode opératoire de gestion de ces articles budgétaires. Et en premier lieu, sur la façon dont les premières inscriptions budgétaires, donc l'évaluation du projet, sont opérées.

Ces inscriptions publiques sont malheureusement trop souvent considérées comme un objectif à atteindre et non une limite supérieure critique.

Ces opérations d'équipement ne sont également pas délimitées dans le temps entraînant pour la grande majorité d'entre elles des retards de plusieurs mois, voire d'années, tant en terme de démarrage qu'en terme d'exécution opérationnelle.

Concrètement, pour illustrer ses observations, la Commission des Finances a relevé que le taux d'exécution des crédits de paiement est excessivement bas ces dernières années. En effet, le mandatement (hors chapitre 9) des articles triennaux s'est élevé respectivement à 68% et 69% pour les deux dernières années clôturées (2014 et 2015), rappelant ainsi le taux de 59% de l'exercice 2005.

Votre Rapporteur tient à rappeler également les remarques toujours judicieuses de la Commission Supérieure des Comptes qui figurent dans son rapport sur les comptes et la gestion de l'Etat pour l'exercice 2014, à savoir que « *Le traitement d'opération, au cours des exercices 2014 et 2015, comporte à l'évidence des irrégularités. Il en est ainsi du règlement sur un compte*

de trésorerie de dépenses budgétaires et surtout, en infraction à la règle de l'annualité, du paiement effectif de dépenses après la clôture de l'exercice dans lequel elles se trouvent inscrites. Une telle irrégularité a pour effet de fausser les résultats de l'exercice, en majorant artificiellement les dépenses.».

Cette même Commission Supérieure des Comptes faisait remarquer dans son rapport sur les comptes de l'Etat de l'exercice 2012 : *« Cet ensemble de remarques dénote une utilisation encore non maîtrisée de la procédure de reports, comme l'a déjà regretté la Commission ».*

Au-delà de ces constats sur la pratique de la loi n° 1.324 du 22 décembre 2006 que votre Rapporteur vient d'énumérer, la Commission des Finances et de l'Economie Nationale s'est interrogée sur la portée de ce dispositif en matière de transparence des budgets et d'efficacité opérationnelle, d'autant plus que la très grande majorité des dépenses d'équipement et d'investissements regroupées sous la section 7, fait aujourd'hui l'objet de reports de crédits. Cette procédure n'a plus, dès lors, un caractère exceptionnel et dérogatoire conforme à l'esprit de la loi.

On peut relever que, pour ce qui concerne le dernier budget voté à savoir le Budget Rectificatif 2016, ce n'est pas moins de 90% du montant des dépenses affectées à cette section qui sont inscrites au Programme triennal d'Equipement Public et qui peuvent donc faire l'objet de reports de crédits.

Il apparait donc que la procédure actuelle de report nuit à la lisibilité du budget dans sa dimension la plus stratégique et politique à savoir les dépenses de la section 7 qui constituent les investissements d'avenir pour la Principauté, les monégasques et les résidents.

Pour que le Conseil National soit pleinement associé à la discussion sur ces investissements qui révèlent les choix stratégiques qui engagent Monaco pour des décennies, il est impératif de bénéficier d'une procédure moderne reflétant les besoins réels nécessaires à la bonne gestion d'une opération d'équipement publique.

Or, pour ce faire, le système actuel des reports de crédits apporte une grande souplesse dans l'exécution des programmes pluriannuels mais son utilisation a été dévoyée depuis quelques années. En effet, cette faculté de reporter des crédits constitue désormais une somme à valoir destinée à créer des réserves de crédits transférables au sein d'autres articles de cette

section, procédure que l'on constate régulièrement lors des Budgets Rectificatifs. Il convient donc de responsabiliser les services gestionnaires afin que les prévisions soient établies avec la plus grande précision possible et que les objectifs en termes de délai et de coût de chacun des programmes soient respectés conformément aux vœux du législateur.

Cette responsabilisation est désormais indispensable tant le nombre d'opérations et les crédits qu'y en découlent sont importants.

L'objet de cette proposition de loi visant l'encadrement des reports de crédits est donc de privilégier les opérations d'équipement qui sont lancées. Toutes les simulations que nous avons faites nous montrent que lier les crédits engagés par l'Etat via une commande publique à la possibilité de reports est primordial. En effet, cette limitation diminuera le besoin en trésorerie de l'Etat c'est-à-dire en crédit de paiement dont l'utilité est décorélée du besoin réel et pénalisante pour les finances publiques.

Sous le bénéfice de ces observations et commentaires, votre Rapporteur vous invite à voter en faveur de cette proposition de loi.