

PROPOSITION DE LOI

DE M. Thierry POYET,

MODIFIANT LES DISPOSITIONS RELATIVES AU BUDGET COMMUNAL DE LA LOI N° 841 DU 1^{ER} MARS 1968 RELATIVE AUX LOIS DE BUDGET ET DE LA LOI N° 959 DU 24 JUILLET 1974 SUR L'ORGANISATION COMMUNALE

EXPOSE DES MOTIFS

Monaco est devenu le 46^{ième} membre du Conseil de l'Europe, le 5 octobre 2004. Parmi les valeurs défendues par le Conseil, figure l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux. Aussi, la loi n° 1.249 du 2 avril 2002 a-t-elle, dans un premier temps, modifié l'article 87 de la Constitution, afin de tenir compte des recommandations du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux qui souhaitait que l'autonomie financière de la Commune soit renforcée. Puis dans un second temps, le Législateur a tiré les conséquences de cette réforme constitutionnelle en adoptant une réforme de la Loi n° 959 du 24 juillet 1974 sur l'organisation communale, modifiée à l'occasion du vote, le 29 juin 2006, de la Loi n°1.316.

Handwritten signatures and initials:
D, pu, EE, PS, VR, R

Ce texte va s'attacher à définir principalement les compétences de la Commune (Articles 25 et 26), le contrôle de légalité (et non plus d'opportunité) opéré par le Gouvernement, puis enfin, les finances communales (Chapitre V) avec notamment la modification de l'article 7 de la Loi n°841 du 1^{er} mars 1968.

Avant la modification de ces textes – c'est un changement même de philosophie dans les relations entre le Gouvernement et la Commune – les compétences étaient partagées entre les deux partenaires, et les recettes propres de la Mairie étaient très limitées (affichage, stationnement de surface, autorisation d'occupation de voies publiques). Aussi, chaque année, le Maire devait négocier une subvention d'équilibre, en présentant dans le détail son projet budgétaire, les arbitrages étant (souvent) effectués par le Département de Tutelle.

Vous l'aurez compris, il n'était nullement question d'autonomie de gestion, dans la mesure où le Gouvernement intervenait sur l'opportunité d'une opération, en contrôlant le budget de la Commune.

Le principe même de l'autonomie communale s'est appuyé sur la transformation d'une subvention d'équilibre négociée en une dotation forfaitaire de fonctionnement, dont les modalités de calcul sont fixées par la Loi, sans discussion possible, avec un simple contrôle de légalité opéré par le Gouvernement. Aussi, depuis la Loi n°1.316 du 29 juin 2006, la dotation forfaitaire est indexée sur les dépenses des sections 3 et 4 du Budget de l'Etat. La Commune dispose également d'un Fonds Financier, destiné à recevoir les excédents du Budget. La Commune doit faire appel au Fonds pour présenter un budget en équilibre, elle ne peut faire appel au Fonds que pour des dépenses exceptionnelles et non récurrentes – ce qui interdit de recruter des personnels en utilisant le Fonds Communal.

Il est à noter que la Principauté, depuis le vote de cette loi, a signé et ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale le 10 janvier 2013, conférant ainsi à la Mairie un statut qui se veut en totale adéquation avec les valeurs défendues par le Conseil de l'Europe.

Handwritten signatures and initials:
A, PC, EE, M, V, P, J, R

Un peu plus de dix années ont passées, et force est de constater que des précisions doivent être apportées, afin de répondre à des interrogations légitimes de la Commune, de pouvoir expliquer les calculs qui permettent de justifier la dotation. Ce besoin de transparence est indispensable, car il conditionne les bonnes relations entre les partenaires et permet de travailler de concert, en totale confiance. Aussi, rien ne doit rester nébuleux, toute précision doit être apportée, car n'oublions pas que le budget communal est principalement tourné vers des services de proximité pour la population.

La proposition de Loi se veut exclusivement technique, elle ne reviendra donc pas sur les principes mêmes de l'autonomie communale. Elle se limitera à préciser les modalités d'échange d'informations attendues de part et d'autre, afin que la Mairie puisse disposer de tous les éléments nécessaires à l'élaboration de son budget conformément à la loi, évitant ainsi toute interprétation qui ne pourrait que nuire à la bonne relation entre les Institutions.

Pour autant, ce ne serait que trop réducteur que de ne pas aborder le transfert de compétences de l'Etat vers la Commune et de ce fait, le besoin de disposer d'estimations sur les exercices budgétaires futurs pour bien en mesurer l'impact.

En effet, la Section 3 représente les moyens des services de l'Etat, mais dans le détail, certains chapitres n'ont pas de correspondance avec le fonctionnement de la Commune, leur variation étant sans effet. De même, la dimension du budget de l'Etat lui permet d'absorber plus facilement la variation de quelques points, alors qu'il n'en est pas de même pour la Commune, dont le budget est 25 fois inférieur. Se pose aussi l'éventualité d'un décalage dans le temps, entre un besoin ressenti par la Commune et des incidences qui n'arriveraient que plus tard pour le Gouvernement. On peut citer par exemple la Petite Enfance, dont l'accroissement de population fera ressentir un besoin d'abord sur les capacités en crèche, puis quelques années plus tard, dans les établissements scolaires.

Mais parce que toute formule de calcul aura toujours ses limites, je ne peux que recommander de transférer des compétences bénéficiaires à la Commune afin que cette dernière

A collection of handwritten signatures and initials in black ink, including a large stylized 'A', 'PC', 'EE', 'PS', 'GA', 'a', 'in', and a large 'R'.

puisse disposer de recettes dont elle pourra décider seule des impacts budgétaires : l'affichage sur les voies publiques est une compétence communale (Article 25, chiffre 17). Pourquoi ne pas étendre celle-ci à tous les supports, mobiliers urbains, voies privées, parkings publics ? Le stationnement est une compétence partagée entre la Commune et le Gouvernement, n'y aurait-il pas une piste à explorer ?

L'autre débat que la proposition n'arrivera pas à résoudre est celui de la classification des dépenses qui peuvent être affectées tant dans la Section 4 que dans la Section 7.

En effet, la comptabilité publique ne prévoyant pas la possibilité de l'amortissement de certaines dépenses, comment déterminer si la nature de la dépense se rapproche de l'« équipement et de l'investissement » (Section 7) ou simplement de « dépenses d'entretien » (Section 4) ? Le Gouvernement choisit l'affectation et cela a naturellement une conséquence directe sur la variation de la dotation dans le temps.

Dans cet esprit, une inscription budgétaire peut avoir de larges conséquences, en fonction de l'imputation d'une dépense dans le Budget. Pour exemple, le transfert des crédits relatif aux travaux d'entretien sur les Bâtiments Publics pour les exercices 2013 et 2014 a vu diminuer de près de 5 M€ les crédits dévolus à la base de calcul de la dotation communale. En effet, l'article budgétaire 404.382 « Grosses Réparation » a disparu au profit de la section 7, alors même que les prestations d'entretien et rénovation sont identiques.

Cette réflexion est nécessaire pour porter des bases stables et sans interprétation possible.

Sous le bénéfice de ces observations générales, la proposition de loi appelle désormais les commentaires techniques exposés ci-après.

(Handwritten signatures and initials)
A, E, EE, M, P, S, VR, R

Aujourd'hui, la Commune reçoit du Gouvernement, au cours du troisième trimestre, la notification du montant alloué à la dotation pour l'année suivante, sans plus de détail. Pour rappel, cette dernière reprend :

- la variation de l'estimatif de l'année N-2, suite à la clôture de l'année N et le réajustement en conséquence de la dotation déjà versée pour l'année N ;
- la prévision de variation des Sections 3 et 4 du budget de l'année N+1, qui, comparée à celle de l'année N, donne la nouvelle dotation.

Pour autant, parce que cette construction se base sur des formules de calcul et parce que les années futures dépendent de celles passées, il est indispensable que la Commune et le Gouvernement puissent partager ensemble toutes les bases de calcul et disposent des mêmes données pour arrêter leurs hypothèses.

Aussi, dès que le Gouvernement transmet au Conseil National la première version de la liasse budgétaire du Budget Primitif de l'année suivante, la Commune doit aussi recevoir les mêmes données ou, *a minima*, la feuille de synthèse intitulée « récapitulation générale », comme annexé à la proposition.

La détermination de la dotation peut également être affectée par la survenance d'une modification du périmètre des compétences.

L'objectif des modifications proposées est de tirer toutes les conséquences du principe d'autonomie budgétaire de la Commune, tel qu'il est consacré par la Constitution, en prévoyant explicitement le partage des éléments budgétaires antérieurs au transfert. Un tel partage d'informations est en effet indispensable pour que la Commune puisse, avant d'accepter un

A E^{rc} EE PS^{ch} VOR R

transfert de compétence, effectuer des simulations afin d'estimer l'impact qu'il pourrait avoir sur son budget et ainsi déduire les ajustements attendus sur la dotation de fonctionnement qui lui est allouée par l'Etat.



Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

Handwritten notes:
L²
L
EE
B
AN
FS
VR
R

DISPOSITIF

ARTICLE PREMIER

Les quatrième et cinquième alinéas de l'article 7 de la loi n° 841 du 1^{er} mars 1968 relative aux lois de budget, modifiée, sont modifiés comme suit :

« La dotation forfaitaire de fonctionnement est déterminée en appliquant à la dotation de l'année en cours le coefficient d'évolution prévisionnelle des dépenses des sections 3 et 4 du budget primitif de l'État pour l'année suivante. Ce coefficient est communiqué par le Gouvernement à la Commune avant le premier jour ouvré du mois de septembre. Il transmet également, durant le mois de septembre, l'évolution constatée des dépenses des sections 3 et 4 exécutées dans le cadre du budget de l'année précédente. Si cette dernière diffère du pourcentage primitivement estimé, la dotation forfaitaire sera réajustée d'autant. »

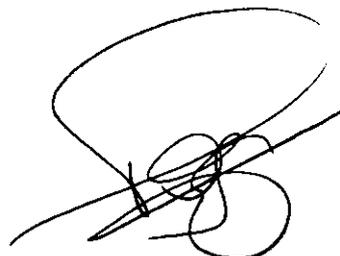
Dans le cadre du calcul de la dotation forfaitaire, il est tenu compte de tout transfert de mission. A ce titre, Gouvernement et Commune se communiquent les dépenses et les recettes de la mission préalablement à ce transfert, en les ventilant selon la nature desdites dépenses et recettes. Le Gouvernement et la Commune s'accordent préalablement au transfert sur les conséquences budgétaires de ce transfert sur la dotation. Après accord, la dotation est augmentée ou diminuée d'autant. »

Il est ajouté, après le cinquième alinéa, un sixième alinéa nouveau rédigé comme suit :

« En cas de création d'une nouvelle compétence, le Gouvernement et la Commune s'accordent sur les conséquences budgétaires, après estimation desdites conséquences sur plusieurs exercices. Après accord, la dotation est augmentée d'autant. »

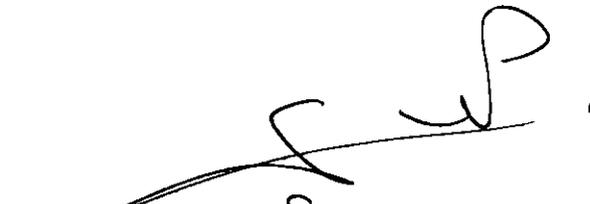
ARTICLE 2 .

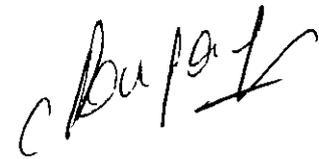
A l'article 58 de la loi n° 959 du 24 juillet 1974 sur l'organisation communale, modifiée, le terme « septième » est remplacé par le terme « huitième ».

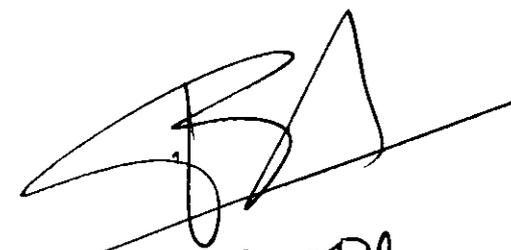


Thierry POYET



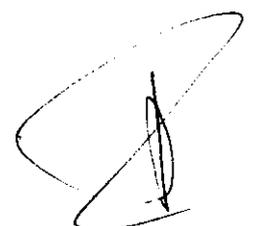

Pierre Suarez

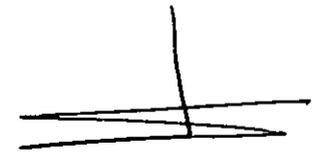

C. ROUBAIGNON-VERNIN


DANIEL ROBER


ELENA ERIC


NATHALIE ARNAUD BLANC


Valérie Rossi


Jean-Christophe ALLAVENA


PHILIPPE VERISSI