

PROPOSITION DE LOI**DE M. BALTHAZAR SEYDOUX,**

**cosignée par MMES KAREN ALIPRENDI-DE-CARVALHO,
NATHALIE AMORATTI-BLANC, MM. JOSE BADIA, PIERRE BARDY,
MMES CORINNE BERTANI, BRIGITTE BOCCONE-PAGES, MM. DANIEL
BOERI, THOMAS BREZZO, MME MICHELE DITTLLOT, M. JEAN-CHARLES
EMMERICH, MMES BEATRICE FRESKO-ROLFO, MARIE-NOËLLE
GIBELLI-POULAIN, M. JEAN-LOUIS GRINDA, MME MARINE GRISOUL,
MM. FRANCK JULIEN, FRANCK LOBONO, MARC MOUROU, FABRICE
NOTARI, JACQUES RIT, CHRISTOPHE ROBINO, GUILLAUME ROSE,
STEPHANE VALERI ET PIERRE VAN KLAVEREN**

**PROPOSITION DE LOI SUR L'INSTAURATION D'UNE LOI
DE RESULTAT BUDGETAIRE FINAL**

EXPOSE DES MOTIFS

Dans toutes les Etats d'inspiration démocratique, les finances publiques constituent un paradoxe toujours aussi troublant : tournées vers la politique, donc ouvertes à tous, elles sont, dans le même temps, complexes, dans les mécanismes en jeu. Surmonter ce défi est une étape nécessaire pour tous les Etats modernes. A Monaco, comme dans tous les Etats de droit, l'examen des lois de Budget par la Représentation Nationale constitue un des temps forts de la vie politique, en dépassant, souvent avec succès, les généralités rhétoriques qu'imposent les progrès de la transparence et de la clarté, piliers de la qualité du lien social. Ce moment est ainsi l'occasion pour le Gouvernement et le Conseil National de débattre des sujets d'intérêt général pour le pays et pour la population.

Conformément à l'article 66 de la Constitution, la loi implique l'accord des volontés du Prince et du Conseil National. Ce principe revêt une dimension particulière s'agissant des lois de budgets, qui, ne pouvant faire l'objet d'amendements, se doivent d'être, par construction, conformes à une vision partagée de l'intérêt général de la Principauté. Puisque les débats budgétaires doivent nécessairement aboutir à un consensus entre le Gouvernement et le Conseil National, il faut que l'Assemblée élue soit pleinement confiante, sinon convaincue, donc renseignée, en toute transparence, sur les grandes orientations du budget annuel, qui doivent traduire toutes les politiques publiques et les actions qui en découlent. Dès lors, la lisibilité et la sincérité des projets de loi de budget constituent un enjeu essentiel et fondateur du temps politique de notre pays.

Or, les Conseillers Nationaux ont eu à regretter, ces dernières années, que certaines dépenses de l'Etat, qui ont pu représenter des sommes significatives, soient effectuées par le biais du Fonds de Réserve Constitutionnel et ne figurent ainsi pas au sein du Budget de l'Etat, alors que l'article 37 de la Constitution prévoit que « Le budget national comprend toutes les recettes et toutes les dépenses publiques de la Principauté ». Ils ont, en outre, constaté que la présentation des budgets, par chapitres, innovation du XIXème siècle, plutôt que par missions ou politiques publiques, comme il se fait depuis la fin du siècle précédent, a très peu évolué dans le temps. Dès lors, cette dernière ne rend plus compte des exigences de lisibilité et de compréhension, qui caractérisent les attentes de nos concitoyens comme dans toutes les sociétés modernes.

C'est donc en ayant à cœur la poursuite de l'intérêt général de la Principauté que la nouvelle mandature du Conseil National a souhaité s'atteler à la modernisation des comptes publics. A cette fin, outre les travaux menés par la Commission des Finances et de l'Economie Nationale dans le cadre des Budgets Primitif et Rectificatif, le Conseil National a créé une Commission

spéciale dédiée au Suivi du Fonds de Réserve Constitutionnel et à la Modernisation des Comptes Publics. Elle souhaite ainsi, d'une part, faire évoluer les lois de budget pour une meilleure compréhension et transparence de l'action publique et, d'autre part, préserver le Fonds de Réserve Constitutionnel, afin qu'il reste le « bas de laine » du pays, auquel il ne devrait être fait appel qu'en cas de crise importante.

Lors d'une réunion tenue le 27 mars 2019, cette Commission, présidée par M. Jean-Louis GRINDA, a décidé de confier à un expert reconnu, M. ALVENTOSA, Conseiller maître honoraire à la Cour des Comptes en France et spécialiste des finances publiques, la réalisation d'une étude portant notamment sur la compatibilité de l'utilisation de crédits du Fonds de Réserve Constitutionnel avec les dispositions de la Constitution, qui prévoient que l'ensemble des recettes et dépenses publiques doivent figurer au budget de l'Etat.

Cette mission incluait également l'analyse du financement de bâtiments publics hors budget de l'Etat et la formulation de toutes recommandations sur la modernisation des comptes publics.

Cette étude a conclu à la nécessité d'une révision des textes et des pratiques budgétaires et financières, afin notamment d'assurer une meilleure efficacité de l'action publique, dans son efficacité opérationnelle et dans sa lisibilité publique. Le Gouvernement et le Conseil National se rejoignent d'ailleurs sur l'intérêt de procéder à une réelle modernisation de la comptabilité publique. Le Gouvernement a en effet annoncé que cette modernisation constitue l'un des trois grands chantiers que l'Administration doit mener à bien dans les prochaines années. A l'effet de suivre les travaux engagés par le Gouvernement à ce sujet, un groupe de travail, réunissant des représentants des deux Institutions, a d'ailleurs été constitué.

Dans le cadre de cette modernisation du droit budgétaire monégasque, il est apparu prioritaire aux Conseillers Nationaux, unanimes, de proposer l'instauration, dans le processus actuel, d'une loi de résultat budgétaire final. Il s'agit, en effet, d'instituer, comme dans tous les Etats d'inspiration démocratique¹, ce qui a été qualifié de « chainage vertueux » entre les projets, leurs exécutions et leurs clôtures (ou règlements). L'examen de ce chainage permet des améliorations rapides, selon la technique de l'évaluation et des corrections en temps réel des politiques les plus sensibles.

Rappelons qu'à ce jour, les élus votent, en décembre, un Budget Primitif qui regroupe l'ensemble des actions que le Gouvernement entend mettre en œuvre dans l'année qui suit, ainsi que les hypothèses chiffrées de recettes et de dépenses. Puis, ils examinent et votent un Budget Rectificatif, qui leur est présenté en octobre de l'année en cours.

Ce Budget Rectificatif consiste principalement en un réajustement des écritures primitives en fonction de l'avancement réellement constaté des recettes et des dépenses, conformément à l'article 8 de la loi n°841 du 1er mars 1968 relative aux lois de budget, qui dispose que « Elles ont pour but soit d'adapter les inscriptions de crédit primitives aux nécessités impérieuses de dépenses auxquelles il doit être fait face avant la fin de l'exercice, soit d'ouvrir des crédits nouveaux pour la couverture de besoins ordinairement imprévisibles à satisfaire dans le même délai ». Ces ajustements sont le fruit de l'avancement des actions adoptées entre le Gouvernement et le Conseil National lors des débats précédents.

¹ Les techniques sont variées : inventées en Grande Bretagne et en France, à la fin du XVIIIème siècle, elles sont soit sans formalisme, dans les pays anglo-saxons (mais le budget est examiné techniquement, ligne à ligne, dans une commission parlementaire spéciale, soutenue par des Bureaux d'Audit – NAO ou GAO- les *watchdogs*), soit formalisées dans une loi (France, Belgique, Italie, Pays-Bas, Luxembourg), mais directement par le Parlement sur la base de rapports parlementaires plus politiques. L'Allemagne, l'Espagne, la Suède, mais aussi l'Union Européenne, sont entre les deux : une déclaration formelle de quitus permet de ne pas rentrer trop dans la technique, tout en associant le Parlement pour les déclarations politiques. En 2001, la France, avec la LOLF, a voulu être très ambitieuse en tentant d'adopter l'approche anglo-saxonne (fondée sur un travail d'information intense de la Cour des comptes) tout en maintenant des votes politiques en séance publique sur les grands enjeux techniques (pour l'instant, des marges de progrès importantes existent encore ...).

En conséquence, après le vote du Budget Rectificatif, aucun autre échange n'intervient sur le budget entre le Gouvernement et le Conseil National, de telle sorte qu'il n'y a pas de clôture constatée ensemble sur les politiques publiques conduites sur l'année, ni d'explications débattues sur les résultats finalement obtenus et les actions menées à bien.

Certes, il existe une procédure de clôture des comptes prévue au sein de l'article 17 de la loi n° 841 du 1er mars 1968 qui établit que le règlement des comptes budgétaires, ainsi que le règlement des comptes du Fonds de Réserve Constitutionnel, sont prononcés définitivement par le Prince, après accomplissement des formalités prévues par l'Ordonnance Souveraine n° 3.980 du 29 février 1968 sur la Commission Supérieure des Comptes et par l'Ordonnance Souveraine n° 3.981 du 29 février 1968 sur le Fonds de Réserve Constitutionnel.

Il convient de souligner qu'il n'entre nullement dans l'intention des auteurs de la présente proposition de loi de remettre en cause cette procédure d'apurement des comptes de l'État qui, d'une durée de presque deux ans, garantit le caractère incontestable de l'arrêté des comptes et leur sincérité.

Quoiqu'il en soit, l'examen des budgets annuels souffre de l'absence de l'étape essentielle du vote du bilan de l'année écoulée, avant même de s'interroger sur ce qu'il faut faire, continuer ou changer pour l'avenir. En l'absence de Séance Publique dédiée spécifiquement au vote d'une loi de résultat, le Conseil National ne peut débattre de manière pleinement éclairée sur les options proposées au Budget Primitif suivant.

Or, lorsqu'ils votent les crédits du Budget Primitif et du Budget Rectificatif, les élus donnent leur accord au Gouvernement pour qu'il mène des actions en faveur de la population dans tous les domaines, notamment social, sanitaire ou éducatif. Fort de la confiance du Conseil National, le Gouvernement ne pourrait qu'avoir à cœur d'expliquer l'usage des crédits votés en Séance Publique. Cela lui permettrait de prendre à témoin de ses efforts les élus du Conseil National, en soulignant les actions menées à bon port, celles qui n'ont pas pu l'être, les raisons pour lesquelles elles n'ont pas pu aboutir, et les propositions d'améliorations ou de solutions à même d'atteindre ou de corriger les objectifs.

Cette perspective paraît légitime et elle doit devenir la loi. Notons que les prémices d'une telle évolution existent déjà depuis 2013 : à la demande du Conseil National, celui-ci est déjà rendu destinataire, chaque année, de la clôture des comptes de l'année antérieure, qui fait l'objet d'un échange de questions-réponses et de débats entre le Gouvernement et le Conseil National en Commission Plénière d'Etude, c'est-à-dire en séance privée. Le Budget de la Principauté mérite désormais un effort supplémentaire : le résultat définitif de l'année budgétaire doit pouvoir être exposé et discuté en Séance Publique. C'était d'ailleurs la situation avant 1968 et l'adoption de la loi n° 841 du 1er mars 1968 relative aux lois de budget : pendant des décennies, la clôture des comptes a été exposée en Séance Publique par le Gouvernement au Conseil National avant la présentation du Budget Primitif et l'Assemblée était ainsi amenée à procéder à un vote en la matière.

Aujourd'hui, il convient donc de retrouver notre meilleure tradition, en allant un peu plus loin, car notre temps est plus exigeant. Par l'examen et le vote d'une loi de résultat budgétaire final, le Conseil National pourrait s'exprimer clairement sur le résultat final, alors même qu'il est bien souvent très éloigné des résultats prévus au Budget Primitif et au Budget Rectificatif.

Il pourrait officiellement approuver l'utilisation des crédits mis en œuvre au regard des orientations et engagements pris lors des votes des Budgets Primitif et Rectificatif.

Pour les Conseillers Nationaux, auteurs de la proposition de loi, ce premier élément de modernisation des finances publiques - pouvoir examiner et voter une loi de résultat budgétaire final - apparaît comme le chaînon manquant dans le processus d'examen des budgets : sans ce point final, la pleine lisibilité et appréciation de l'action gouvernementale par le Conseil National reste incomplète.

Dans le même esprit, la Commission pour le Suivi du Fonds de Réserve Constitutionnel et la Modernisation des Comptes Publics poursuit ses réflexions sur l'évolution des lois de budget vers des lois de finances, afin de passer d'une logique comptable à une orientation plus politique et stratégique.

Sous le bénéfice de ces observations d'ordre général, la présente proposition de loi appelle désormais les commentaires spécifiques ci-après.



D'un point de vue formel, pour sauvegarder l'esprit du texte et maintenir la procédure de clôture des comptes prévue à l'article 17, la présente proposition de loi entend compléter l'article 10 de la loi n° 841 du 1er mars 1968 relative aux lois de budget, modifiée. Elle comporte donc un article unique, qui insère au sein de celui-ci, les articles 10-1 à 10-6.

Les articles 10-1 et 10-2 détaillent les documents qui devraient être produits par le Gouvernement, s'agissant de l'arrêté des comptes d'une année budgétaire. Les rédacteurs de la proposition de loi ont d'une part, listé des éléments financiers qui sont d'ores et déjà fournis par le Gouvernement chaque année, et d'autre part, ajouté des éléments nouveaux, destinés à mieux éclairer leur analyse, à savoir :

- le compte de résultat de l'exercice établi à partir des ressources et des charges constatées dans la comptabilité générale de l'Etat ;
- le bilan après affectation du résultat comptable de l'exercice ;
- la liste des contrats de partenariats, des contrats de prestations de services, des contrats de promotion immobilière, des baux emphytéotiques, des baux à construction ainsi que la liste des restes à recouvrer et le montant des dépenses fiscales ;
- la présentation bilancielle des actifs et passifs du Fonds de Réserve Constitutionnel.

L'article 10-3 introduit, quant à lui, des informations qui seront au cœur des débats entre le Conseil National et le Gouvernement lors de l'examen de la loi de résultat budgétaire final. Cet article prévoit en effet la production, par le Gouvernement, d'annexes explicatives présentant notamment un bilan des actions menées et des résultats obtenus, conformément aux orientations fixées lors des Budget Primitif et Budget Rectificatif ainsi que l'avis du contrôle général des dépenses, constatant l'état de la gestion budgétaire de l'exercice écoulé.

Les articles 10-4, 10-5 et 10-6 comprennent l'ensemble des dispositions relatives au dépôt et au vote du projet de loi de résultat budgétaire final. Au sein de l'article 10-6, les auteurs de la proposition de loi ont souhaité prévoir que le projet de loi de Budget Primitif de l'année N +1 ne puisse être étudié par le Conseil National, avant l'examen par celui-ci du projet de loi de résultat budgétaire final afférent à l'année N-1 qui précède. Cette disposition est apparue logique dans la mesure où les élus ne sauraient examiner et envisager de voter un projet de loi de Budget Primitif pour l'année suivante, alors même qu'ils n'auraient pas encore accordé leur vote sur le projet de loi de résultat budgétaire final, qui constitue le bilan des actions de l'année passée.



Tel est l'objet de la présente proposition de loi

DISPOSITIF

Article Unique

Sont insérés, après l'article 10 de la loi n°841 du 1er mars 1968 relative aux lois de budget modifiée, les articles 10-1 à 10-6 rédigés comme suit :

« Article 10-1 : Chaque année, à l'issue de la période complémentaire d'ordonnancement fixée au quatrième alinéa de l'article 3, le Gouvernement arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel il se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle. Il établit un rapport de clôture retraçant les soldes effectifs des dépenses et des recettes par chapitres et articles budgétaires.

Article 10-2 : Le rapport de clôture comporte en annexe le résultat définitif des établissements publics, des comptes de trésorerie, des comptes spéciaux du trésor, les ouvertures, dépassements et virements de crédits de l'année écoulée, le compte de résultat de l'exercice établi à partir des ressources et des charges constatées dans la comptabilité générale de l'Etat, la liste des contrats de partenariats et de prestations de services, des contrats de promotion immobilière, des baux emphytéotiques, des baux à construction ainsi que la liste et le montant des dépenses fiscales.

Article 10-3 : Le rapport de clôture est également accompagné d'annexes explicatives présentant particulièrement les actions menées et les résultats obtenus dans le cadre de la mise en œuvre par le Gouvernement des orientations fixées lors des Budget Primitif et Budget Rectificatif de l'année écoulée et comporte tout autre élément utile à l'information du Conseil National sur la gestion des finances publiques, ainsi qu'à la comptabilité de l'Etat, notamment la présentation bilancielle des actifs et passifs du Fonds de Réserve Constitutionnel et l'avis du contrôle général des dépenses, constatant l'état de la gestion budgétaire de l'exercice écoulé.

Article 10-4 : L'arrêté des comptes fait l'objet d'un projet de loi de résultat budgétaire final dont l'examen débute lors de la première session ordinaire telle que définie par la loi n° 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National, qui suit le dépôt.

Article 10-5 : La loi de résultat budgétaire final met en évidence les différences entre les prévisions et autorisations contenues dans les lois de budget primitif et rectificatif, et les résultats définitifs de l'exercice.

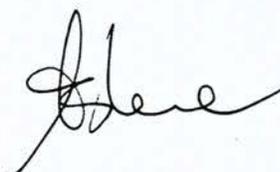
Article 10-6 : Le projet de loi de budget primitif de l'année en cours ne peut être examiné par le Conseil national avant l'examen par celui-ci du projet de loi de résultat budgétaire final afférent à l'année qui précède. ».



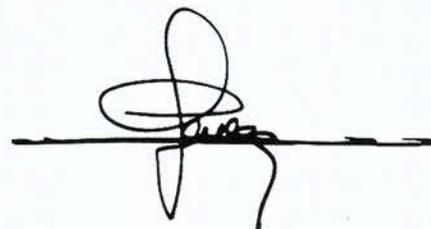
Balthazar SEYDOUX



Karen ALIPRENDI-DE
CARVALHO



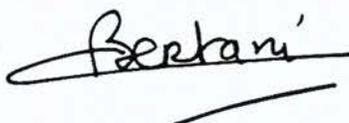
Nathalie AMORATTI-
BLANC



José BADIA



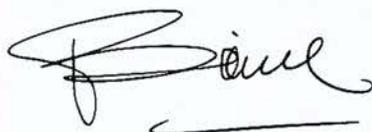
Pierre BARDY



Corinne BERTANI



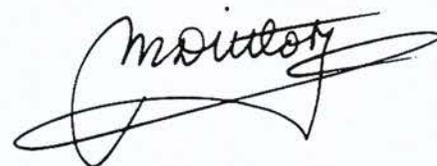
Brigitte BOCCONE-PAGES



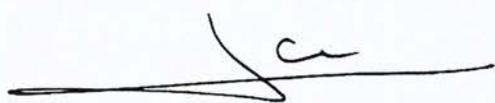
Daniel BOERI



Thomas BREZZO



Michèle DITTLLOT



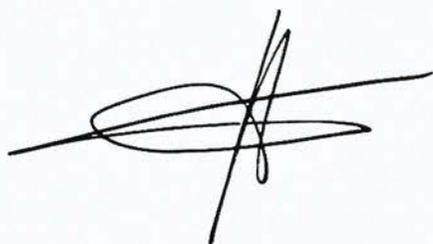
Jean-Charles EMMERICH



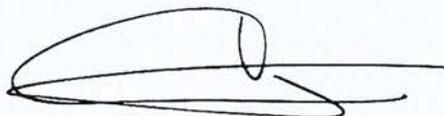
Béatrice FRESKO-ROLFO



Marie-Noëlle GIBELLI



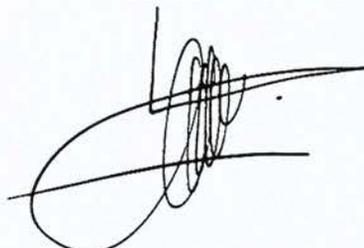
Jean-Louis GRINDA



Marine GRISOUL



Franck JULIEN



Franck LOBONO



Marc MOUROU



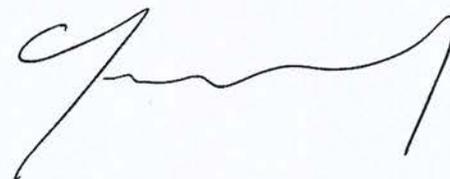
Fabrice NOTARI



Jacques RIT



Christophe ROBINO



Guillaume ROSE



Stéphane VALERI



Pierre VAN KLAVEREN