

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

(Rapporteur au nom de la Commission pour le Suivi du Fonds de Réserve Constitutionnel et
la Modernisation des Comptes Publics : M. Jean-Louis GRINDA)

La proposition de loi sur l'instauration d'une loi de résultat budgétaire final a été transmise au Secrétariat Général du Conseil National le 3 juin 2020 et enregistrée sous le numéro 251. Elle a été déposée en Séance Publique ce jour et renvoyée devant la Commission pour le Suivi du Fonds de Réserve Constitutionnel et la Modernisation des Comptes Publics, qui en a d'ores et déjà achevé l'étude.

Cette proposition de loi constitue un premier aboutissement concret des travaux menés par la Commission spéciale, créée par la mandature élue en février 2018, dédiée au suivi du Fonds de Réserve Constitutionnel et à la modernisation des comptes publics. Il est en effet apparu essentiel au Conseil National de constituer cette nouvelle Commission, dans la mesure où, tant la place du Fonds de Réserve Constitutionnel dans l'approche des finances publiques, que la lisibilité des politiques menées par le Gouvernement, sont deux enjeux majeurs et liés. Ces sujets ont très souvent donné lieu à débats entre le Gouvernement et le Conseil National, lors de cette mandature comme des précédentes.

L'objet de cette Commission est donc de réfléchir à ces questions fondamentales, dans la mesure où les finances publiques et leur présentation traduisent les choix politiques de l'Exécutif et les actions qui en découlent, lesquelles engagent le pays à court, moyen et long terme. Cette Commission s'est donnée pour mission de contribuer à la modernisation des finances publiques par des propositions pragmatiques, sans jamais remettre en cause les règles fondamentales édictées par la Constitution, en particulier en son titre IV régissant le domaine public et les finances publiques.

Dans ce but, en novembre 2018, la Commission a décidé de confier à un expert, Monsieur Jean- Raphaël ALVENTOSA, Conseiller maître honoraire à la Cour des Comptes en France, une étude sur l'usage du Fonds de Réserve Constitutionnel (FRC), auquel il est trop souvent fait recours pour financer des opérations qui relèvent de politiques publiques, alors que ce fonds est le « bas de laine » de la Principauté et des Monégasques. Par le passé, la réalisation de certaines opérations, pour des sommes conséquentes et récurrentes, est venu appauvrir ce « bas de laine », au lieu de l'enrichir, alors même qu'il est destiné à faire face à des situations de crise. Le Conseil National, qui est favorable à la construction de logements domaniaux destinés aux Monégasques dont la situation le justifie, considère que le financement de cette politique doit être effectuée par le biais du budget de l'Etat. Dans le cas où ils sont financés par le Fonds de Réserve Constitutionnel, comme cela a pu se faire par le passé, ces investissements très importants pour les Monégasques échappent au vote des élus.

A ce titre, le contexte actuel de la pandémie du COVID-19 nous donne un exemple flagrant de tout l'intérêt que revêt ce Fonds de Réserve Constitutionnel, pour permettre de combler les déficits issus d'une situation de crise. Rappelons que le rôle du Fonds de Réserve Constitutionnel est défini au sein de l'article 41 de la Constitution qui prévoit, en son premier alinéa, que : « *L'excédent des recettes sur les dépenses, constaté après l'exécution du budget et la clôture des comptes, est versé à un fonds de réserve constitutionnel* » et, en son second alinéa, que : « *L'excédent des dépenses sur les recettes est couvert par un prélèvement sur le même compte, décidé par une loi.* »

Les élus ont eu à regretter par le passé que, non seulement le Fonds de Réserve Constitutionnel ait pu financer des opérations relevant de politiques publiques, comme la création de la ZAC Saint Antoine à Cap d'Ail, ce qui ne semble pas conforme à la Constitution, qui prévoit dans son article 37 que « *Le budget national comprend toutes les recettes et toutes les dépenses publiques de la Principauté.* », mais, de surcroît, qu'elles se trouvaient, dès lors, soustraites au vote du Conseil National, puisque ne figurant pas au budget de l'Etat.

Certes, les opérations effectuées par le Fonds de Réserve Constitutionnel sont soumises à l'avis de la Commission de Placement des Fonds, au sein de laquelle le Conseil National est représenté, mais il faut rappeler que cette Commission n'a qu'un rôle consultatif.

De plus, par le passé, elle n'a malheureusement pas toujours été consultée, y compris pour des opérations majeures telles que le financement de la Tour Odéon ou l'investissement dans le Port de Vintimille, par exemple.

En outre, il faut relever que cette situation conduit à rendre plus complexe la lisibilité de l'ensemble des politiques publiques menées par le Gouvernement, puisque toutes les dépenses ne figurent pas au budget de l'Etat. Les exemples en la matière sont nombreux. Votre Rapporteur n'en citera que quelques-uns, dont l'évidence n'échappera à personne : le financement de la Z.A.C. Saint Antoine à Cap d'Ail, comme cité précédemment, qui comprend un ensemble immobilier avec des équipements sportifs et de loisirs, celui de l'immeuble domanial Testimonio I, ainsi que de la Tour Odéon, l'acquisition, au fil des années de logements du secteur protégé, ou encore l'apport en compte courant pour la société Mobee.

Ces différentes opérations ont été financées par le Fonds de Réserve Constitutionnel, alors qu'elles relèvent, de manière claire et directe, respectivement des politiques du logement et d'équipement, d'une part, et de la mobilité, d'autre part.

L'étude réalisée par l'expert missionné par le Conseil National, qui a pu s'entretenir avec les services compétents de l'Etat, et dont certains membres de la Commission Supérieure des Comptes ont eu à connaître la teneur, a conduit à plusieurs recommandations en matière de modernisation des finances publiques. Sans entrer dans le détail de celles-ci, votre Rapporteur souhaite en évoquer les grandes lignes.

L'étude conclut ainsi, qu'il apparait désormais nécessaire d'adopter une approche budgétaire nouvelle, afin de se rapprocher des standards existants dans les Etats d'inspiration démocratique. Cette évolution apporterait davantage de lisibilité aux actions mises en œuvre par le Gouvernement. Qu'il me soit permis d'énoncer les principales orientations nécessaires:

- l'examen et le vote en Séance Publique d'un résultat annuel définitif des actions menées,

- le regroupement de l'ensemble des dépenses de politiques publiques au sein du budget pour ne plus restreindre les liquidités du Fonds de Réserve Constitutionnel,

- et, enfin, la réalisation d'un véritable bilan du patrimoine de l'Etat selon des règles reconnues de valorisation des terrains publics et des ressources de l'Etat.

Sur la base de ces conclusions, la Commission a poursuivi ses travaux et ses membres ont décidé de déposer une première proposition de loi instaurant une loi de résultat budgétaire final, qui est examinée en Séance Publique aujourd'hui.

La grande ambition de cette proposition de loi est d'établir un bilan de l'action gouvernementale pour une année donnée.

En effet, les élus sont amenés, chaque année, à étudier deux lois de budget : le Budget Primitif, déposé avant le 30 septembre de l'année précédente, comme le prévoit l'article 71 de la Constitution, et le Budget Rectificatif de l'année en cours, traditionnellement examiné en Séance Publique, en octobre. Le Budget Primitif constitue un document prévisionnel de recettes et de dépenses, lequel est accompagné d'un Programme Gouvernemental d'Actions (PGA), présentant, pour chacun des grands domaines d'action de l'Etat, les mesures que le Gouvernement entend mener à bien dans l'année.

En cours d'année, le Budget Rectificatif est un budget d'ajustement, qui consiste à modifier les prévisions initiales en fonction de deux paramètres : les encaissements réellement constatés des recettes et les dépenses d'ores et déjà engagées. En principe, et tel que cela est prévu au sein de l'article 8 de la loi n° 841 relative aux lois de budget modifiée, le Gouvernement ne doit pas procéder à des inscriptions de dépenses nouvelles, sauf nécessité impérieuse ou couverture de besoins imprévisibles. Cette année illustre malheureusement les cas de besoins imprévisibles prévus par la loi n° 841 avec le vote d'un premier Budget Rectificatif intervenu, en urgence, en avril dernier, afin de faire face aux dépenses nouvelles de la crise liée au coronavirus, aussi bien pour l'achat de matériels de protection que pour financer les mesures d'aides économiques.

Une fois passé le vote du Budget Rectificatif, il n'y a plus de débat public entre le Gouvernement et le Conseil National, ni de vote d'une loi permettant de constater les avancées mises en œuvre et les éventuelles difficultés rencontrées sur telle ou telle politique publique. Cette étape finale, celle de l'examen d'une loi de résultat budgétaire final, constitue un réel manque dans le processus d'examen des budgets.

En effet, comment étudier et voter le budget de l'année suivante sans connaître précisément le résultat factuel et chiffré de l'année qui vient de s'écouler, dans chacun des domaines de l'action publique ?

En l'absence de loi de résultat définitif, comme elle existe dans tous les Etats d'inspiration démocratique, comment appréhender pleinement les différentes mesures présentées par le Gouvernement pour chacun des domaines de l'action publique pour l'année qui suit ? Cette lisibilité et cette transparence accrues sont indispensables pour les Conseillers Nationaux.

Il faut rappeler que, lorsqu'ils votent les crédits du Budget Primitif et du Budget Rectificatif, les élus donnent leur accord au Gouvernement pour qu'il mette en œuvre des mesures et des actions qui sont le fruit d'un débat institutionnel, au cours duquel le Conseil National se fait le relais des attentes de la population. C'est donc tout naturellement qu'à l'issue de chaque année, les élus souhaitent qu'un bilan soit effectué et présenté au vote du Conseil National.

Votre Rapporteur tient à rappeler, à ce titre, que cette étape existait par le passé. En effet, avant la promulgation de la loi n° 841 relative aux lois de budget du 1^{er} mars 1968, modifiée, il était d'usage, lors des débats budgétaires, que le Conseiller de Gouvernement pour les Finances présente à l'Assemblée, en Séance Publique, la clôture des comptes du budget de l'année écoulée avant que soit examiné le projet de budget pour l'année suivante.

Votre Rapporteur souligne que, depuis l'adoption de la loi n°841 du 1^{er} mars 1968 précitée, le Gouvernement ne produit plus chaque année qu'un rapport de clôture, qu'il adresse seulement par courrier au Conseil National, ainsi que le fascicule budgétaire qui s'y rapporte, dans le courant du mois d'avril.

De plus, si depuis 2013 et à la demande du Conseil National, ces documents font l'objet d'un examen par la Commission des Finances et de l'Economie Nationale qui établit une liste de questions adressée au Gouvernement, cette clôture ne fait l'objet que d'un débat entre le Gouvernement et le Conseil National en Commission Plénière d'Etude, c'est-à-dire en séance privée. A cette occasion, les élus ont pu remarquer qu'il existe fréquemment un décalage important entre les prévisions du Budget Primitif et les recettes et les dépenses effectivement réalisées.

A titre d'exemple, votre Rapporteur indiquera que les recettes inscrites au Budget Primitif 2018 s'élevaient à 1 217 584 000 euros et qu'elles ont été clôturées à un montant supérieur de 1 292 070 886 euros, soit 6,1% de plus. Les dépenses étaient, quant à elles, estimées à 1 215 633 500 euros et ont été clôturées à 1 253 669 465 euros, soit 3,1% de plus que prévu initialement. Ces prévisions avaient néanmoins fait l'objet d'ajustements au Budget Rectificatif à 1 289 183 800 euros pour les recettes et à 1 279 958 400 euros pour les dépenses.

Pour l'année 2019, les recettes étaient estimées à 1 346 121 700 euros au Budget Primitif, rectifiées à 1 504 561 500 euros au Budget Rectificatif, pour s'établir finalement à 1 523 743 912 euros - incluant le transfert d'une partie des actions de la Société des Bains de Mer du budget de l'Etat au Fonds de Réserve Constitutionnel pour 118 millions d'euros - soit respectivement 13,2% supérieurs aux inscriptions primitives et 1,3% au-dessus des estimations rectificatives. Les dépenses, elles, s'élevaient à 1 342 148 000 euros au Budget Primitif, étaient rectifiées à 1 503 009 800 euros au Budget Rectificatif pour s'établir finalement à 1 519 931 766 euros, soit respectivement 13,2% supérieurs aux inscriptions primitives et 1,1% supérieurs aux estimations rectificatives. Pour être complet, votre Rapporteur se doit de souligner qu'une partie des dépenses est effectuée en fin d'exercice et consiste dans le rachat par le budget de l'Etat au Fonds de Réserve Constitutionnel de biens acquis par ce dernier, ce qui a un impact sur le solde budgétaire.

L'instauration d'une loi de résultat budgétaire final n'est donc pas une totale novation sur le fond. L'histoire, comme la pratique actuelle, démontrent que le débat public est une étape impérieuse et nécessaire qui a toute son utilité dans le processus d'élaboration, de suivi et d'adoption des budgets.

La proposition de loi n° 251 consiste à modifier la loi n° 841 du 1er mars 1968 relative aux lois de budget, modifiée, sans remettre en cause les dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires déjà existantes concernant la clôture des comptes.

Cette proposition de loi maintient donc en l'état la procédure en vigueur de clôture des comptes prévue à l'article 17 de la Loi n° 841 du 1^{er} mars 1968 relative aux lois de budget, modifiée, selon laquelle « *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. »

Ce dispositif permet de conférer aux arrêtés des comptes un caractère incontestable, à l'issue d'un examen détaillé des dépenses et des recettes par la Commission Supérieure des Comptes. Votre Rapporteur relèvera, à cet égard, que cette Commission produit, au sein de son Rapport, des observations sur lesquelles le Conseil National s'est d'ailleurs très souvent appuyé dans ses analyses. Votre Rapporteur citera notamment les observations figurant dans la conclusion du rapport de la Commission précitée sur la gestion budgétaire et financière de l'Etat en 2014 : *« Attentive aux à-coups du développement souhaitable de la politique de rachats par le budget d'immeubles du Fonds de réserve constitutionnel, la Commission observe une intrication croissante des rôles respectifs joués par le budget de l'Etat et le Fonds de réserve constitutionnel, à laquelle contribuent, tout en n'en étant pas la seule manifestation, les procédures critiquables adoptées pour le financement du nouveau Centre Hospitalier Princesse Grace, »*. Votre Rapporteur rappelle également les observations de la même Commission reprises dans son rapport sur la gestion budgétaire et financière de l'Etat en 2015 : *« Elle réitère enfin ces remarques sur les rôles respectifs du budget de l'Etat et du Fonds de réserve constitutionnel notamment en matière d'immeubles. Enfin, il apparaît souhaitable de revenir à une meilleure définition des rôles respectifs du budget de l'Etat et du Fonds de réserve constitutionnel. »* Ces remarques sont récurrentes au fil des années et jusqu'à aujourd'hui et leur éloquence est sans appel.

La procédure actuelle de vérification et de certification des comptes de l'Etat n'est donc pas remise en cause par la présente proposition de loi, dont l'objectif est uniquement d'introduire une étape nouvelle dans le processus d'examen et de vote des lois de budget par le Conseil National. Cette étape consiste à établir un bilan des actions publiques et de constater les éventuels décalages entre les engagements pris par le Gouvernement lors du Budget Primitif et du Budget Rectificatif, et les actions réellement menées sur une année.

Poursuivant cet objectif propre, le vote de la loi de résultat budgétaire final de l'année N-1 devrait impérativement intervenir avant l'examen du projet de loi du Budget Primitif pour l'année suivante, afin de pouvoir construire le futur sur des bases d'un passé consolidé dans la transparence. Pour être tout à fait clair et à titre d'exemple, la loi de résultat final pour l'année 2020 serait votée en 2021 avant l'examen du Budget Primitif 2022.

Lors de l'étude de la proposition de loi n° 251 en Commission, le dispositif n'a pas appelé de modifications de la part de ses membres. En revanche, certains élus ont regretté que cette proposition de loi n'implique pas de disposer d'une nouvelle présentation du budget, par missions ou par politiques publiques.

Il s'agit en effet d'une évolution souhaitée par le Conseil National et par ailleurs, confortée par son expert. L'idée serait que soit adoptée une présentation plus fonctionnelle en regroupant les crédits par missions, par destinations ou par fonctions. La mise en œuvre d'une nouvelle maquette budgétaire organisée de la sorte fait partie des travaux menés par le Gouvernement au sein du grand chantier qu'il a engagé pour la modernisation de la comptabilité publique depuis trois ans. A ce titre, votre Rapporteur s'inquiète fortement de l'absence d'échéance clairement fixée pour l'aboutissement de cette réforme essentielle. Comment en effet envisager qu'un tel chantier puisse être mis en œuvre sans disposer d'un calendrier précis ?

Dans le cadre du groupe de travail réunissant les représentants du Gouvernement et du Conseil National sur ce sujet, l'Exécutif a fait savoir que cette évolution de la comptabilité publique devrait prendre plusieurs années. C'est pourquoi, les auteurs de la présente proposition de loi, poursuivant l'objectif que celle-ci ait le maximum de chance d'aboutir dans des délais raisonnables, n'ont pas souhaité à ce stade inclure des dispositions tendant à modifier la présentation des comptes publics.

Votre Rapporteur soulignera cependant que les auteurs de la proposition de loi ont estimé nécessaire, afin d'être pleinement informés, que les élus aient communication, en complément de la loi de budget, accompagnée de son exposé des motifs et de son fascicule, d'un certain nombre d'informations supplémentaires telles que, sans être exhaustif, le compte de résultat de l'exercice, la liste des contrats de partenariats ou encore celle des contrats de prestations de services. La proposition de loi prévoit que le Gouvernement transmette dorénavant au Conseil National un nouveau document présentant le bilan des actions menées et des résultats obtenus. Ce document constituera le support principal des débats publics.

Pour autant, votre Rapporteur réitère le souhait de la Commission que la présentation du budget évolue pour passer d'une logique comptable de moyens - à savoir « combien dépense-t-on ? » - à une logique de résultats, c'est-à-dire – « que veut-on faire, comment et avec quels moyens ? »- en associant l'attribution de moyens à la réalisation d'objectifs définis par le pouvoir exécutif, en concertation avec le Conseil National.

Il s'agirait donc, non seulement de modifier le système comptable actuel et sa présentation, mais, plus encore, d'évoluer vers une nouvelle conception de la dépense publique, clairement orientée vers des objectifs de politique publique.

Dès lors, on comprend bien que cette réforme profonde du mode d'établissement des budgets, de leur suivi et de leur pilotage, nécessitera un temps plus long mais qu'il appartient néanmoins de définir.

Bien conscients de cet enjeu, cette proposition de loi doit donc être considérée comme une première pierre essentielle à l'édifice de la modernisation des finances publiques. L'ensemble des élus considère qu'elle constitue une évolution mesurée et pragmatique, qui peut rapidement être mise en œuvre, tant elle est nécessaire dans un but d'amélioration de la clarté et de la transparence des débats publics budgétaires.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Rapporteur vous invite désormais à voter en faveur de la présente proposition de loi.