



CONSEIL NATIONAL  
PRINCIPAUTE DE MONACO

Le 1<sup>er</sup> décembre 2006

n° 829

---

**RAPPORT**  
**SUR LE PROJET DE LOI, N° 829,**  
**MODIFIANT LA LOI N° 841 DU 1<sup>ER</sup> MARS 1968 RELATIVE**  
**AUX LOIS DE BUDGET ET INSTAURANT UNE PROCEDURE**  
**DE REPORT DE CREDITS DE PAIEMENT SUR LES OPERATIONS**  
**EN CAPITAL INSCRITES AU PROGRAMME TRIENNAL**  
**D'EQUIPEMENT PUBLIC**

(Rapporteur au nom de la Commission des Finances et de l'Economie Nationale :  
M. Jean-Michel. CUCCHI, Conseiller National)

Le projet de loi, n° 829, modifiant la loi n° 841 du 1<sup>er</sup> mars 1968 relative aux lois de budget et instaurant une procédure de report de crédits de paiement sur les opérations en capital inscrites au programme triennal d'équipement public, a été transmis au Conseil National le 10 octobre 2006. Ce texte a officiellement été déposé au cours de la séance publique du 10 octobre 2006 et renvoyé pour examen devant la Commission des Finances et de l'Economie Nationale qui avait déjà eu à connaître du texte d'initiative parlementaire à l'origine de ce projet de loi. En effet, le projet de loi n° 829 résulte de la transformation par le Gouvernement de la proposition de loi n° 180, déposée conjointement par M. Bruno Blanchy, Mme Brigitte Boccone-Pages, MM. Claude Boisson, Alexandre Bordero, Claude Cellario et Jean-Michel Cucchi, Mmes Michèle 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-François Robillon, Christophe Spiliotis-Saquet et Stéphane Valeri et adoptée par le Conseil National lors de la séance publique du 7 décembre 2005.

Cette proposition avait pour objet d'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. Aussi, la transformation en projet de loi par le Gouvernement de cette proposition, consubstantielle à l'inscription en droit positif de cette procédure formalisée de report de crédits, va permettre d'initier une modernisation des textes budgétaires nécessaire en Principauté. Il convient toutefois de relever que c'est à l'initiative du Conseil National qu'un projet de loi est finalement aujourd'hui examiné, le Gouvernement ayant quant à lui, préalablement au vote de la proposition de loi originelle, privilégié la voie réglementaire plutôt que législative. Ainsi, sans remettre en cause les règles techniques budgétaires essentielles (annualité, unité, universalité, spécialité), la mise en œuvre de cette procédure, consistant en une adaptation de la règle de l'annualité budgétaire, se révèle aujourd'hui indispensable spécialement en considération des politiques d'investissement et d'équipement menées par l'Etat.

Pourquoi de tels écarts ont-ils régulièrement été constatés ? Ils sont la conséquence de la double contrainte de deux principes fondamentaux du droit budgétaire que sont l'annualité et le caractère limitatif des crédits. C'est ainsi que les services techniques en charge de planifier les opérations d'équipement sont conduits à chiffrer les dépenses sur un exercice donné au maximum de ce qu'elles peuvent être afin que les opérations programmées ne viennent ni à être retardées, ni interrompues, ce qui serait constitutif d'une mauvaise pratique administrative source de retards dans l'action de l'Etat. Toutefois, il est fréquent que des aléas d'ordre juridique ou technique viennent induire des délais supplémentaires au titre des opérations de construction ou de travaux. C'est alors que le montant du crédit consommé lors de l'exercice considéré sera inférieur au montant du crédit voté, ce qui conduit à constater un taux d'exécution s'écartant sensiblement de 100 %. De même, au cours de l'exercice suivant, l'opération entraînera 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. A ce titre, dès mars 2000, la Commission Supérieure des Comptes émettait des recommandations visant 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.

Aussi, cette gestion quelque peu chaotique des dépenses d'équipement perturbe-t-elle la mise en œuvre d'une politique budgétaire efficiente.

En effet, le Conseil National ne saurait avoir la même approche dans l'étude des prévisions lorsque les budgets primitif et rectificatif sont régulièrement présentés avec un fort déficit infirmé par les réalisations effectives en Clôture. Il est, en l'espèce, conduit à fonder son vote sur des informations dont la fiabilité est à chaque exercice remise en cause. Or, les prérogatives de l'Assemblée doivent être préservées par le biais d'une information détaillée des opérations inscrites au budget nécessitant des prévisions de dépenses enfin significatives.

De plus, comment ne pas relever l'impact négatif pour la Principauté de l'annonce auprès de l'opinion publique d'importants déficits prévisionnels. A cet égard, les Conseillers Nationaux se sont émus à de nombreuses reprises du retentissement contre-productif que pouvait générer le niveau de ces déficits régulièrement annoncés, rappelant l'importante médiatisation de la période d'examen budgétaire et l'image de mauvaise gestion des finances publiques qui pourrait alors être associée à la Principauté par certains investisseurs. Cette contre-productivité est d'autant plus dommageable qu'elle ne se base que sur des chiffres prévisionnels n'étant pas en concordance avec la réalité du déficit effectivement constaté à l'occasion de la Clôture de comptes et donc mettant en lumière un état inexact des finances publiques de la Principauté. En parallèle, l'Assemblée ne peut que continuer de vivement regretter l'absence de publicité faite aux résultats de l'exécution budgétaire, leur connaissance par le grand public permettrait pourtant de mettre un terme aux inquiétudes qui peuvent légitimement résulter de la surestimation chronique des ordres de grandeur du déficit. Il était donc absolument nécessaire de faire face à ce décalage important et systématique entre les prévisions et les réalisations, autrement dit de ramener la réalité des prévisions budgétaires au plus près de la réalité de l'état des finances publiques.

La loi n° 841 du 1<sup>er</sup> mars 1968, relative aux lois de budget, énonce en son article 10 que « *Les crédits ouverts au titre d'un budget ne créent aucun droit au titre du budget suivant* ». Cherchant à pallier cet inconvénient, le présent projet de loi, au même titre que la proposition de loi votée par le Conseil National en décembre 2005, s'appuie sur une exception à la règle de l'annualité budgétaire afin d'affiner la gestion des dépenses pluriannuelles. Elle repose sur la distinction de l'autorisation budgétaire en crédits d'engagement et crédits de paiement. C'est ainsi que chaque dépense en capital fait l'objet d'un crédit d'engagement qui constitue la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées dans le cadre de l'exécution globale du programme visé, la règle de l'annualité étant sauvegardée en parallèle grâce au mécanisme de crédits de paiement qui constitue la somme maximale que l'Etat est autorisé à payer au cours d'un exercice considéré. Au fur et à mesure de l'exécution du programme autorisé, les crédits seront donc ouverts dans les budgets successifs pour permettre au Gouvernement d'honorer ses engagements.

Le projet de loi prescrit que seuls les crédits d'engagements triennalisés ouvriront un droit sur les budgets suivants. Même si la proposition de loi évoquait les crédits de la section VII, à savoir les dépenses d'investissement et d'équipement, le Conseil National participe de cette logique triennale dès lors que seules les opérations débordant de part leur importance le cadre de l'année budgétaire sont d'essence concernées par le report de crédits. Le programme triennal constituant un solide document de travail regroupant l'ensemble des programmes d'équipement initiés par l'Etat, donc des opérations parfaitement identifiées, et permettant de disposer d'une vision globale à moyen et long terme de sa politique en matière d'investissement et d'équipement, le Conseil National considère de ce fait avec bienveillance cette modification.

Toutefois, votre Rapporteur tient à mettre en garde le Gouvernement sur le spectre de la « débudgétisation » (financement hors budget de l'Etat) de certaines opérations telles, par exemple, la Digue du large. Si les motivations de souplesse de gestion de crédits dans le cadre de programmes lourds et complexes permettant l'étalement de l'opération sur plusieurs années et les glissements dans le temps de montants de dépenses extrêmement importants, autrement dit une solution de report de crédits par anticipation, ont pu participer de ce choix gouvernemental, avec l'établissement en droit positif d'un système de report de crédits, la Commission des Finances sera extrêmement vigilante et ne saurait accepter qu'une telle procédure soit un jour reconduite. Votre Rapporteur demande donc au Gouvernement de s'engager solennellement à ce que plus aucune opération d'équipement ne soit désormais traitée hors du cadre budgétaire.

Par ailleurs, la Commission des Finances s'émeut vivement du fait que le projet de loi ignore complètement l'obligation, qui figurait dans le texte de la proposition, d'accompagner chaque opération d'équipement susceptible de générer des recettes d'un compte d'exploitation prévisionnel remis à jour chaque année.

L'absence de cette mention conduit le Conseil National à s'interroger sur les intentions du Gouvernement en matière de modernisation des finances publiques sur un point majeur, puisqu'il touche à l'information de la représentation nationale et oblige le Gouvernement à mettre en cause sa crédibilité en appréciant quantitativement les retours sur investissements attendus. A ce titre, cette prescription, élément important du texte d'origine parlementaire, aurait pu constituer le premier pas d'une démarche plus globale conduisant l'administration à tendre vers une optimisation de ses résultats.

Le Conseil National ne saurait plus admettre de continuer à voter des crédits d'équipement « en aveugle », sur la foi d'affirmations plus ou moins précises. Rappelons ici que le Gouvernement et le Conseil National sont des partenaires institutionnels. L'Assemblée doit donc disposer de toutes les informations lui permettant de se déterminer en pleine connaissance de cause et de donner, si elle en décide ainsi, un consentement « éclairé » à des opérations dont les conséquences budgétaires sont généralement très lourdes.

La Commission des Finances demeure donc attachée à la nécessité que soit présenté, conjointement à une demande d'autorisation d'engagement pour une opération destinée à générer des recettes, un compte d'exploitation prévisionnel qui pourrait être annexé au rapport de présentation du budget triennal d'équipement public.

Le Conseil National souhaite également s'assurer que la mise en œuvre du processus de report de crédits soit accompagnée de documents budgétaires améliorés par le biais d'une présentation adaptée à ce nouveau moyen d'exécution du budget.

En inscrivant au cœur de notre droit budgétaire une procédure de report de crédits de paiement des opérations triennalisées, le législateur entend introduire une technique dérogatoire au principe de l'annualité budgétaire adaptée au développement grandissant du rôle de l'Etat comme investisseur en matière d'équipement. Ce projet de loi constitue donc un premier pas vers une réforme plus en profondeur de nos procédures budgétaires, dont le Conseil National n'a cessé de

souligner par le passé la nécessité, afin de doter la Principauté d'instruments de gestion adaptés et modernes.

Aussi, votre Rapporteur voudrait saisir l'occasion de l'examen du présent texte pour s'enquérir de l'état de la réflexion du Gouvernement sur la modernisation de nos finances publiques. Je tiens à rappeler, à cet égard, qu'à plusieurs reprises déjà les Conseillers Nationaux ont 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 que dans le pays voisin, la Loi Organique Relative aux Lois de Finances (LOLF) 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. Cette réforme en profondeur de la gestion du budget de l'Etat établit, d'une part, des lois de finances plus lisibles et plus transparentes qui détaillent les moyens des différentes politiques publiques présentées en missions et programmes et, d'autre part, une gestion plus efficace par l'introduction d'objectifs et d'indicateurs de performances, ce qui permet de dépenser mieux et d'optimiser l'action publique. Il convient d'ailleurs de noter que cette démarche s'inscrit dans un mouvement d'ampleur européenne auquel Monaco se doit de participer.

Aussi, conformément à l'exemple français, la Commission des Finances, comme l'a déjà demandé son Président dans le cadre de son rapport sur le budget rectificatif 2006, appelle de ses vœux une véritable réflexion de fond sur le sujet, visant à établir un nouveau cadre de gestion de l'ensemble de l'administration de l'Etat. Bien évidemment, il ne s'agira pas de copier *stricto sensu* le système français, mais d'en adapter l'esprit à nos spécificités budgétaires.

Enfin, votre Rapporteur conclura son exposé en s'étonnant du long délai, près de 10 mois, nécessaire au Gouvernement pour transformer la proposition de loi originelle en projet de loi. En effet, si le Gouvernement ne déroge pas en la matière au délai constitutionnel qui lui est imparti, il est surprenant que dans ce dossier visant à l'adaptation des procédures législatives aux évolutions contemporaines du droit budgétaire, le projet de loi y afférent n'ait été déposé sur le bureau du Conseil National que deux mois et demi avant l'examen du budget primitif 2007. Aussi, consciente de la nécessité d'inclure dans les plus brefs délais cette procédure de reports de crédits de paiement en droit monégasque, la Commission des Finances a-t-elle examiné ce projet de loi de manière prioritaire, malgré un programme très chargé en cette période de marathon budgétaire, afin que le report de crédits puisse s'appliquer dès le budget rectificatif 2007.

\*

\*

\*

Sous le bénéfice de ces différents commentaires et observations, votre Rapporteur vous invite à adopter le présent projet de loi.