

Le 4 décembre 2009

RAPPORT
DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DE L'ECONOMIE NATIONALE
SUR LE PROJET DE BUDGET GENERAL PRIMITIF
DE L'ETAT POUR L'EXERCICE 2010

(Rapporteur : Monsieur Alexandre BORDERO,
Président de la Commission des Finances et de l'Economie Nationale)

A l'occasion de l'analyse du projet de Budget Primitif de l'Etat pour l'année 2009, le Gouvernement avait souhaité rester confiant dans la capacité de résistance de l'économie monégasque, et la Commission des Finances et de l'Economie Nationale n'avait pas manqué de s'inquiéter de la pertinence des hypothèses de progression des recettes, qui avaient été retenues pour cet exercice.

Les faits devaient confirmer les craintes du Conseil National. En effet, selon les derniers chiffres portés à notre connaissance par le Gouvernement, au 31 octobre 2009, les recettes de l'Etat accusent un retard de 20,6 % sur celles réellement encaissées à la même période en 2008, ce qui représente une différence de 160 millions d'euros. Toutes les recettes directement liées à l'activité économique de la Principauté sont en recul, illustrant clairement combien la Principauté, elle aussi, a été touchée par la crise.

Ainsi, après plusieurs années de croissance exceptionnelle qui ont vu les recettes de l'Etat progresser, de 6 % à 16 % par an, il apparaît que les effets de la récession sur l'année 2009 devraient ramener ces recettes au niveau de l'année 2006.

Certes, la Commission relève qu'à Monaco, la prévision économique est un exercice presque impossible, en l'absence de séries statistiques suffisamment longues et précises. En effet, si des chiffres détaillés sont accessibles s'agissant de la société monégasque, de sa

population, de ses services publics ou de son économie, il est beaucoup plus délicat de se risquer à des calculs de probabilités de croissance.

La plupart du temps, nos données économiques proviennent d'un constat réalisé par les entreprises monégasques au moment de la tenue des bilans et de l'Etat lui-même qui, mois après mois, est en mesure de faire le constat des différentes sources de prélèvements obligatoires.

Votre Rapporteur ne s'étendra donc pas sur les regrets déjà exprimés dans le rapport de la Commission sur le Budget Rectificatif 2009, s'agissant du manque d'anticipation du Gouvernement vis-à-vis des effets de la crise financière internationale.

Le temps n'est pas à la polémique car en 2010, pour éviter que ne se développent, tout à la fois une crise sociale et une crise de confiance, il sera souhaitable, comme le rappelait le Prince Souverain à l'occasion de la Fête Nationale, - je cite - : « que les projets en cours fédèrent les énergies de tous les acteurs institutionnels et économiques de la Principauté. C'est dans un esprit d'union, que tous ensemble nous relèverons ainsi les défis de l'avenir ».

A ce titre, l'actualité internationale est sans cesse là pour nous rappeler les menaces qui pèsent sur les petits Etats qui, loin d'être les responsables de la crise économique, sont les premiers à subir ses conséquences. Les débats de la 4^{ème} Conférence des Présidents de Parlement des petits Etats d'Europe, qui s'est tenue les 23 et 24 novembre derniers à Chypre, ont ainsi démontré que tous les petits Etats ont été lourdement touchés par une crise économique qui laissera des traces.

De même, l'exemple récent de Dubaï illustre les risques du recours à l'endettement d'un Etat ou de sociétés d'Etat. A terme, c'est la confiance même des investisseurs envers les petits Etats, que ce soit sur la pérennité de leur « cadre réglementaire » particulier ou sur la sécurité de leurs investissements, qu'il s'agira de rétablir.

Lors des séances privées, le Gouvernement a reconnu, - je cite - : un « optimisme, qui reste néanmoins prudent, » dans ses hypothèses de construction de ce Budget Primitif pour l'année 2010.

Premier constat, que l'on peut qualifier de macroéconomique, la Principauté de Monaco bénéficie d'un avantage certain de par son positionnement au sein de la zone euro. Ainsi, le Fonds Monétaire International (FMI), dans son rapport d'octobre 2009 sur les perspectives économiques mondiales, souligne que cette zone devrait sortir de la récession au second semestre 2009, et la reprise devrait gagner en vigueur durant 2010, tandis que l'inflation devrait rester faible. Le retournement est d'autant plus manifeste en glissement annuel au quatrième trimestre : la contraction de 2,5 % en 2009 cède le pas à une croissance de 0,9 % en 2010, chiffre sur lequel s'accorde notamment l'OCDE.

Toutefois, le retour de la croissance s'accompagnerait dans les pays de cette zone d'un taux de chômage durablement élevé et de déficits et dettes publics importants.

Au contraire, la situation économique de la Principauté de Monaco révèle des différences majeures.

D'abord en ce qui concerne l'emploi, notons qu'à Monaco, le nombre d'heures travaillées a été relativement stable sur l'année 2009. Ensuite, même si le Budget Primitif pour 2010 présente un déficit prévisionnel qui augmente de plus de 30 %, par rapport au Budget Primitif 2009, l'expérience a presque toujours démontré qu'à la clôture des comptes publics, le déficit constaté est très inférieur au déficit prévu, notamment grâce aux ajustements de dépenses, soit à la baisse, soit du fait des reports de crédits, en matière d'équipements et d'investissements.

Enfin, la principale différence, qui fait l'originalité économique et budgétaire de Monaco, est l'absence de dette publique provenant du particularisme des finances publiques monégasques fondées sur un budget adossé à un fonds de réserve qui, depuis 1968, est devenu comme l'écrit de S.E. M. Georges GRINDA dans son célèbre ouvrage sur les Institutions de Monaco, - je cite - « une entité comptable autonome », disposant d'un patrimoine qui lui permet de répondre pleinement à sa fonction de « bas de laine de l'Etat » selon l'expression consacrée par la Commission Supérieure des Comptes.

La Commission des Finances et de l'Economie Nationale n'avait d'ailleurs pas manqué d'inciter vivement le Gouvernement, dans son rapport sur le Budget Rectificatif de 2009, à engager une vaste réflexion sur les modalités d'utilisation du Fonds de Réserve Constitutionnel, qui devraient être plus transparentes et plus conformes à l'orthodoxie budgétaire et s'inscrire dans le respect de la Constitution et des textes qui en découlent. Votre Rapporteur reviendra plus loin sur les avancées obtenues depuis, s'agissant de cette demande fondamentale, car il y va, à terme, de l'indépendance de la Principauté de Monaco.

Le second constat est de nature microéconomique, puisqu'il consistera pour votre Rapporteur à faire l'analyse des grands équilibres et donc des arbitrages retenus par le Gouvernement dans sa construction du projet de Budget Primitif pour l'année 2010.

En ce qui concerne les recettes, rappelons que l'exercice 2009 devrait se clôturer par des recettes globales de l'ordre de 730 millions d'euros, soit une diminution de près de 18 %, si la tendance lourde constatée à la fin du mois d'octobre se poursuit, c'est-à-dire une diminution de près de 167 millions d'euros, par rapport au résultat de l'année 2008 dont les recettes avaient été exceptionnelles.

Nonobstant ces données, le Gouvernement table sur des recettes primitives en 2010 qui progresseraient donc de plus de 4 % sur ses propres prévisions du Budget Rectificatif 2009 et de près de 10 % sur ce qui pourrait être le niveau des recettes à la clôture de l'exercice 2009, clôture qui interviendra le 31 mars 2010. Si la Commission et, au-delà, le Conseil National, souhaitent que le Gouvernement mette en œuvre tous les efforts de créativité possibles pour atteindre ces objectifs de recettes, votre Rapporteur craint qu'elles ne soient révisées à la baisse, dès le prochain Budget Rectificatif.

Pour justifier les doutes de la Commission, il convient d'entrer dans le détail des recettes prévisionnelles.

S'agissant tout d'abord des recettes provenant du Domaine financier, celles-ci progressent de 36,6 % sur le Primitif 2009 en raison, notamment, des effets du Contrat Habitation-Capitalisation, par la prise en compte cumulée des intérêts versés par les contractants et la hausse des disponibilités bancaires provenant du paiement des apports personnels ou d'une part substantielle de paiement intégral à la signature. Cette progression doit cependant être nuancée, dans la mesure où le domaine financier ne contribue qu'à hauteur de 22,2 millions d'euros dans les recettes de l'Etat.

Il ressort des chiffres communiqués par le Gouvernement, lors des séances privées, que le Contrat Habitation-Capitalisation est un indéniable succès, à la hauteur de ce qu'en attendait le Conseil National et les Monégasques : sur les 1.224 appartements éligibles, 259 réponses positives étaient parvenues à l'Administration des Domaines début novembre, soit près de 20 %, sachant que la loi est entrée en application au 1^{er} juillet 2009 et que le plus gros contingent de demandes a été adressé dans les premières semaines de ce mois.

En ce qui concerne le produit des monopoles concédés, la Commission des Finances et de l'Economie Nationale émet en particulier les plus grandes réserves sur la contribution de la Société des Bains de Mer aux recettes de l'Etat qui d'année en année, se réduit comme peau de chagrin. En effet, en 2010, cette redevance enregistre une chute de plus de 35 % sur le Budget Primitif 2009, en raison de la baisse cumulée des recettes et de la redevance de cette société.

Sur ce dernier point, rappelons que le cahier des charges de la concession des jeux renouvelée par anticipation en 2003, pour une durée de vingt-cinq ans, entre la SBM et le Gouvernement monégasque, prévoit en son article 2 un taux normal de 17 % qui devait être réduit à 13 % pendant les huit premières années et à 15 % les huit années suivantes. En 2007, le Conseil National avait été mis devant le fait accompli de la baisse de cette redevance à 10 %, en raison du soutien financier de la SBM à l'ASM qui devait, chaque année, recevoir l'approbation de la Commission des Concessions de Service Public. Cette dernière se réunira le 14 décembre prochain, c'est-à-dire au beau milieu des Séances Publiques budgétaires, alors que dès les discussions sur le Budget Rectificatif 2009, plusieurs Elus avaient réclamé que cette réunion se tienne avant les débats du Primitif.

La Commission des Finances et de l'Economie Nationale déplore qu'à ce jour, les membres de Commission des Concessions de Service Public n'aient pas été rendus destinataires des documents nécessaires à la préparation de cette réunion et ce contrairement aux engagements du Gouvernement.

Sur un plan plus général, la Commission ne peut que regretter, et ce, malgré le renouvellement récent de la concession de la SMEG, que conformément aux préconisations du Contrôleur Général des Dépenses, dans son rapport sur l'exercice 2008, dont la conclusion pourrait être transposée à tous les monopoles concédés, - je cite - « l'augmentation constante des subventions de fonctionnement versées aux concessionnaires des services publics concédés devrait conduire à remettre à plat les rentes de situation dont bénéficient trop souvent les concessionnaires en procédant à l'échéance des contrats de concession à un large appel à la concurrence ».

De même, le Livre Blanc du Groupe de réflexion « Monaco 2029 », qui a été rendu public lundi dernier, souligne dans son Chapitre intitulé « Quelle structure économique pour Monaco ? » que quelques secteurs économiques sont dans les mains d'un seul opérateur, souvent protégé de toute concurrence extérieure.

Certes, pour certains secteurs, la taille du pays explique cette situation, même si elle contribue à diminuer la qualité de l'offre qui est pourtant un élément-clef de l'attractivité du Pays. Pour autant, il semble que pour quelques entreprises bénéficiant d'un monopole (et qui sont parfois contrôlées par l'Etat), leur apport aux recettes de l'Etat ne soit pas en adéquation avec les avantages dont elles bénéficient et surtout en ligne avec ce qui se pratique dans d'autres pays.

En ce qui concerne la TVA, le Budget Primitif 2010 prévoit des recettes de 383,9 millions d'euros, soit une augmentation de 11 % par rapport à l'estimation primitive de 2009, et une diminution de 12 % par rapport au réalisé 2008. La TVA, qui constitue de loin la principale recette de l'Etat, représentant près de 48 % du total, est en fait une addition entre les encaissements monégasques et la quote-part issue du compte de partage avec la France. Or, il apparaît sur ces dernières années une modification considérable de la ventilation entre TVA monégasque et compte de partage. Ainsi, il ressort d'une analyse détaillée que la

diminution de la TVA issue du compte de partage avec la France est beaucoup plus prononcée que celle des encaissements monégasques.

En effet, les encaissements monégasques, de l'ordre de 285 millions d'euros, représentent 73 % du montant total de TVA contre seulement 27 % pour le compte de partage. Cette érosion est constante depuis 2003, année pour laquelle les recettes de TVA issues du compte de partage représentaient 38,5 % des recettes totales de TVA.

La Commission souligne que ce changement structurel expose de plus en plus les recettes de l'Etat à la seule vigueur de l'économie monégasque.

L'impact du secteur immobilier sur les recettes budgétaires s'appréhende au niveau des droits de mutation, mais aussi de la TVA pour un total d'environ 100 millions d'euros en 2008 (hors construction), soit près de 15 % des recettes totales. La Commission estime que ce secteur risque d'être moins porteur que par le passé, car les changements intervenus à la suite du G-20 risquent, au moins pour une période, de rendre les investisseurs plus attentistes. Par ailleurs, la densité de l'urbanisation monégasque rend la réalisation de nouvelles opérations immobilières privées de plus en plus complexe, ralentissant ainsi la livraison de programmes neufs. A ce titre, la Commission se réjouit de l'annonce récente par le Prince Souverain de relancer les études sur la faisabilité d'une extension en mer de 5 hectares, sur le site de Fontvieille. En ce qui concerne le secteur financier, l'impact du G-20 et du *scudo fiscale* italien sur les dépôts est encore difficile à estimer, mais la rentabilité des établissements financiers sera sans aucun doute en baisse, cette année. Or, ceux-ci ont contribué à l'ISB à hauteur de 33 % en 2008.

La chute des recettes budgétaires en 2009 ne peut s'expliquer que par la seule crise économique. Il semble très probable qu'une partie importante de cette baisse soit due à des facteurs structurels.

Votre Rapporteur tient à souligner que c'est justement sur les facteurs structurels que s'est penché le Groupe de Réflexion Monaco 2029. Bien que l'objectif principal du groupe ait été d'identifier les vecteurs de croissance pour Monaco, à moyen et long terme, et non pas d'accroître les recettes à court terme, certaines des conclusions du Livre Blanc pourraient être utiles pour pallier la brusque chute de recettes à laquelle le pays est confronté.

Parmi les 50 projets du Livre Blanc, en premier lieu, la création d'un Business Center d'un nouveau type pourrait se manifester par l'édification d'un « immeuble intelligent » - centre de ressources capables de catalyser les projets à forte valeur ajoutée - susceptible d'offrir aux entités publiques ou privées un ensemble de moyens facilitant leur développement. Ce Business Center pourrait aussi accueillir une pépinière d'entreprises destinée à favoriser l'esprit entrepreneurial des jeunes Monégasques et résidents en mettant à leur disposition des services partagés, de façon à permettre une mutualisation des charges, et pourrait trouver sa place sur les délaissés SNCF dans la zone de l'Ilot Charles III.

En second lieu, constatant que la population salariée de Monaco est composée d'environ 7.700 résidents et 38.000 pendulaires, les membres de Monaco 2029 se sont inquiétés de voir ainsi la masse salariale distribuée par les entreprises et l'Etat monégasques sortir pour l'essentiel du territoire pour être dépensée dans les régions économiques voisines. Ils ont donc suggéré, afin d'inciter tous les actifs de Monaco à consommer sur place, la création d'une carte-privilège nationale qui leur serait distribuée gratuitement et leur donnant droit à des avantages attractifs sur tous leurs achats réalisés à Monaco. Une carte de crédit pourrait être adossée à ce système qui permettrait de faciliter encore plus la consommation à Monaco. La Principauté de Monaco serait le premier pays à faire bénéficier tous ses salariés et résidents d'un avantage de ce type.

Enfin, et préalablement au choix des secteurs destinés à développer les recettes de l'Etat, la Commission des Finances et de l'Economie Nationale considère qu'il serait souhaitable d'inscrire au rang des priorités législatives du Gouvernement un certain nombre de textes qui pourraient notamment porter sur la protection des logiciels, la dématérialisation des factures, les télécommunications ou la fiducie, afin de créer le socle juridique indispensable pour attirer des entrepreneurs en Principauté.

Sur ce dernier point, la Commission s'interroge plus généralement sur le respect des délais par le Gouvernement, s'agissant par exemple du projet de loi, n° 817, sur le commerce et la preuve électroniques, dont une version consolidée a été transmise le 14 mai 2009, avant d'approuver un rapport et ce dans un esprit d'optimisation du travail législatif. Votre Rapporteur regrette n'avoir reçu à ce jour aucune réponse de la part du Gouvernement.

Enfin, la Commission des Finances et de l'Economie Nationale souhaite que soit poursuivi le processus de modernisation de l'Administration. A ce titre, le Livre Blanc de Monaco 2029, souligne, - je cite - que « cette réforme doit avoir pour ambition d'instaurer une véritable culture de la performance au sein de l'Administration, dans laquelle la méritocratie serait plus présente et les acteurs les plus performants mieux récompensés. (...) Il faudrait notamment se doter d'un système impartial et performant d'évaluation de la qualité du travail des fonctionnaires, qui devrait être la base sur laquelle serait fondée l'évolution des carrières. ».

En outre et – je cite toujours – « le pays doit revoir son « processus de décision administrative ». La mise en œuvre des décisions, souvent considérée comme trop longue, doit faire l'objet d'une plus grande décentralisation.

Bien évidemment, sous la Haute Autorité de S.A.S. le Prince Souverain, les décisions les plus importantes, stratégiques et politiques, doivent être prises au niveau des membres du Gouvernement et de leurs Départements. Mais davantage de responsabilités devraient être déléguées au niveau des Services de l'Etat, qui bien souvent ne jouent qu'un rôle d'intermédiaire, sans responsabilité réelle, entre l'administré et le Département.

Cette meilleure délégation des responsabilités, en plus de permettre des délais de décision plus rapides, comme le souhaitent les administrés et les acteurs économiques, présente également l'avantage d'accroître la motivation des fonctionnaires. »

De telles évolutions devraient permettre de renforcer l'attractivité du territoire vis-à-vis de riches résidents, particulièrement exigeants et qui sont aussi l'avenir de la Principauté.

Enfin, la Commission, tout en se félicitant que le Gouvernement ait entrepris depuis deux ans la modernisation de son Administration, plaide pour une amélioration du dispositif administratif d'accueil des investisseurs ou des résidents, ainsi que de celui à leur disposition dans certaines infrastructures contrôlées par des sociétés concessionnaires, l'un comme l'autre n'étant pas forcément en adéquation avec le haut niveau de service attendu.

Votre Rapporteur considère donc qu'il devrait être possible, dans un petit pays comme Monaco, de faire du « sur mesure » en commençant par la formation des fonctionnaires ou des personnels des sociétés concessionnaires.

En ce qui concerne les dépenses, la Commission s'alarme de la progression conjuguée des dépenses de fonctionnement et d'interventions publiques, qui s'établissent respectivement à 4,4 % et 6,2 %.

Tout d'abord, s'agissant des dépenses de fonctionnement, la Commission estime que le temps est venu que le Gouvernement prenne les mesures nécessaires pour contenir leur progression. En effet, le gel dit intelligent, préconisé par le Ministre d'Etat, a souffert ces dernières années d'exceptions notables dues notamment à la création du Département des Relations Extérieures. Votre Rapporteur suggère que le Gouvernement se fixe comme objectif une stabilisation des effectifs de l'Administration en utilisant pour cela la mobilité.

Suivant l'ordre de présentation budgétaire, votre Rapporteur s'est ensuite intéressé aux dépenses d'interventions publiques.

A titre liminaire, la Commission souligne leur très forte progression ces dernières années. Dans leur ensemble, ces dépenses, nous l'avons déjà dit, progressent de 6,24 % par rapport au Budget Primitif 2009, ce qui correspond à un niveau record de 216 millions d'euros en 2010. Or, en cas d'érosion récurrente des recettes, le Gouvernement devrait en priorité réduire le niveau des interventions publiques afin de les maintenir à un ratio raisonnable pour les finances publiques. Votre Rapporteur espère que le Gouvernement saura mettre en œuvre les mesures nécessaires visant à enrayer la progression de ces dépenses plutôt que de procéder à des restrictions budgétaires sur les dépenses d'équipements et d'investissements.

En outre, la Commission n'a pas souhaité s'aventurer sur le terrain d'une démagogie simpliste qui consisterait à réclamer la généralisation de coupes franches dans les dépenses d'interventions publiques. De telles mesures seraient totalement contreproductives, car elles ne pourraient que conduire à un recul de la qualité de l'offre culturelle monégasque ou à

dégrader son image internationale, domaine dans lequel la Principauté mène une politique exemplaire de coopération envers les pays les moins avancés. Pour autant, un effort de rationalisation de ces dépenses est nécessaire, notamment en contrôlant de façon plus stricte l'usage des fonds publics versés aux différentes bénéficiaires et en évaluant de façon impartiale et périodique leurs résultats, afin de ne pas obérer les capacités d'investissement de la Principauté.

De façon plus détaillée, la Commission se félicite de la constance de l'effort accompli par le Gouvernement Princier, surtout en période de crise, dans le Domaine International, car il induit la poursuite de l'effort en matière de coopération internationale selon un rythme annuel de 25 %. La Commission des Finances et de l'Economie Nationale souligne qu'elle approuve cet effort sans réserve.

La Commission constate également la progression des politiques publiques dans le Domaine Humanitaire et Social et soutient la majoration de 70 % de l'aide aux travailleurs, suite aux mesures de soutien à l'emploi et donc au maintien du pouvoir d'achat des salariés de la Principauté.

Les subventions liées au Domaine Educatif et Culturel sont également en hausse en raison d'une dotation de 4 millions d'euros octroyée au Musée Océanographique dans le cadre de son centenaire. Toutefois, il convient de noter que cette dernière subvention a un caractère exceptionnel et n'a pas vocation à financer le fonctionnement habituel du Musée.

En revanche, la Commission s'interroge sur la forte augmentation de la subvention octroyée à la Chambre de Développement Economique (+ 35 %). En effet, pour 2010, la subvention de l'Etat versée à la CDE s'élèvera à 1,35 millions d'euros. Votre Rapporteur encourage vivement, d'une part, ses nouveaux dirigeants, à réfléchir à des maîtrises des dépenses et le Gouvernement, d'autre part, à évaluer le bénéfice coût/avantage des actions menées jusqu'ici par la CDE.

S'agissant de l'organisation des manifestations, votre Rapporteur souligne la progression considérable (+ 34,3 %) de la subvention versée à l'Automobile Club pour l'organisation du Grand Prix. Certes, la Commission des Finances et de l'Economie Nationale est consciente des retombées économiques et médiatiques de cette manifestation, mais elle

s'alarme de la charge sans cesse croissante que représente cette épreuve pour le budget de l'Etat, soit 14 millions d'euros en 2010.

En ce qui concerne les dépenses d'équipement et d'investissements, la Commission regrette une nouvelle fois leur diminution inscrite au Budget Primitif même si, pour juger de cette politique de l'Etat, il est désormais nécessaire de prendre en compte le montant des reports de crédits et les dépenses financées directement par le Fonds de Réserve Constitutionnel (FRC).

En 2010, ces dépenses sont estimées à 248 millions d'euros, soit le montant prévisionnel budgétaire le plus faible de ces 5 dernières années. Afin d'avoir une exacte appréciation de l'effort d'investissement consenti par le Gouvernement Princier, il faudrait en fait ajouter à cette somme les 78,3 millions d'euros versés par le Fonds de Réserve Constitutionnel pour l'opération Odéon et les 20 millions d'euros qui seront versés au titre de la ZAC Saint Antoine. Ceci démontre encore que l'utilisation non encadrée du Fonds de Réserve Constitutionnel par le Gouvernement prive les Elus, mais aussi le public et, notamment, les investisseurs potentiels, d'une vision exacte de l'effort de relance engagé par la Principauté de Monaco. En effet, cet effort de relance doit être entendu comme étant le reflet à la fois des capacités économiques de notre pays, mais aussi de la volonté politique de l'Etat de faire face à la crise en investissant pour l'avenir, preuve incontestable de la confiance que tout un chacun peut placer en Monaco.

Lors des débats sur le Budget Rectificatif 2009, la Commission des Finances et de l'Economie Nationale constatait que l'ajustement des dépenses d'équipement facilitée par l'utilisation des reports de crédits est de nature à fausser la lecture des documents budgétaires par les Conseillers Nationaux. En effet, leur accumulation dans le temps, surtout s'ils viennent à être dépensés en totalité dans une période budgétaire délicate, constitue une véritable « bombe à retardement » pour les finances publiques. C'est la raison pour laquelle, afin de mettre un terme à cette dérive qui s'accroît d'année en année, le Conseil National, unanime, a demandé au Gouvernement qu'un projet de loi soit déposé, au plus tard en juin 2010, afin de limiter le montant des reports de crédits à un pourcentage maximum du Budget de l'Etat ou du budget d'équipement et d'investissements.

Une réunion s'est tenue le lundi 30 novembre 2009 entre une délégation du Gouvernement conduite par le Ministre d'Etat accompagné du Président de la Commission Supérieure des Comptes et une délégation pluraliste du Conseil National conduite par son Président.

Au terme de longs débats, qui devront vraisemblablement être formalisés à l'occasion d'une prochaine réunion, un certain nombre de propositions ont été avancées par le Gouvernement, sans précision de leurs conséquences législatives ou réglementaires et qui devront de toute façon être soumises à l'approbation de l'ensemble des Elus du Conseil National.

Le Gouvernement, tout en reconnaissant que l'accumulation des reports de crédits vient avant tout des difficultés des « Services concernés de l'Etat » à s'adapter à la loi de 2006, s'est engagé à améliorer les prévisions de dépenses dès la construction du Budget Primitif.

Afin que le Conseil National puisse suivre de façon transparente les reports de crédits, dès le prochain Budget Rectificatif, il est proposé de fournir un tableau en huit colonnes donnant des précisions sur les reports de crédits.

Le Gouvernement a proposé de faire parvenir incessamment à l'Assemblée des propositions écrites sur les nouveaux outils destinés à permettre une meilleure lisibilité des opérations.

La deuxième partie de cette réunion mixte devait également permettre d'apporter des réponses aux demandes exprimées dans le précédent rapport de la Commission des Finances et de l'Economie Nationale, s'agissant d'engager une vaste réflexion sur les modalités d'utilisation du Fonds de Réserve Constitutionnel, qui devraient être plus transparentes et plus conformes à l'orthodoxie budgétaire.

Pour mémoire, votre Rapporteur rappelle qu'à la suite de l'opération Odéon, la violation des dispositions réglementaires relatives à l'utilisation du Fonds de Réserve Constitutionnel avait conduit les Elus de la majorité à vivement réagir au travers d'une résolution visant l'adoption de bonnes pratiques en matière de désaffectation de terrains publics de l'Etat.

Le Gouvernement semble donc disposé à modifier de façon substantielle les règles de consultation de la Commission de Placement des Fonds qui, votre Rapporteur le rappelle, donne un avis consultatif préalable au Ministre d'Etat dans le cadre des opérations d'achat ou de vente de biens meubles et l'assiste dans la gestion du Fonds de Réserve Constitutionnel.

A ce titre, il est proposé désormais de réunir obligatoirement la Commission de Placement des Fonds au moins deux fois par an et que, dans l'intervalle de ces réunions, la consultation écrite des membres reste la règle, sauf demande d'une réunion de la Commission par deux membres au moins et le Ministre d'Etat est obligé de la convoquer dans les quinze jours.

L'autre avancée majeure est relative au traitement des opérations relevant normalement du Budget et qui sont prises en charge par le Fonds de Réserve Constitutionnel.

Bien entendu, il ne s'agit à ce stade que de propositions du Gouvernement qui devront être examinées et discutées par tous les Conseillers Nationaux. La Commission des Finances et de l'Economie Nationale les accueille avec prudence mais constate qu'il s'agit d'un premier pas constructif dans le sens des demandes qu'elle avait présentées à l'occasion du dernier Budget Rectificatif.

Il est donc également proposé par le Gouvernement, selon les deux cas de figure qui peuvent se présenter :

- 1) Soit il s'agit d'une opération programmée au plan triennal d'équipement et si le Fonds de Réserve Constitutionnel intervient, il doit être présenté en même temps un calendrier précis de remboursement par le Budget de l'Etat.

- 2) Soit il s'agit d'une opération non prévue et le Fonds de Réserve Constitutionnel acquiert l'immobilisation à titre temporaire : la régularisation de l'opération doit intervenir au plus prochain budget.

En outre, la Commission des Finances et de l'Economie Nationale considère, conformément au vœu exprimé par le Contrôleur Général des Dépenses, qu'il est souhaitable que soit dressée une liste des actifs « non productifs » du Fonds de Réserve Constitutionnel qui ont vocation à être transférés au domaine privé de l'Etat.

Précisons que conformément à la demande formulée dans la résolution de la majorité du Conseil National, un audit a été obtenu et une délégation pluraliste du Conseil National a pu rencontrer, le vendredi 13 novembre dernier, les auditeurs mandatés par le Gouvernement, afin qu'ils puissent comparer sur la base de l'ensemble des documents en possession du Conseil National et du Gouvernement, les conditions de l'opération Odéon telles que ressortant, d'une part, de la loi de désaffectation et des écrits officiels du Gouvernement en constituant le complément et, d'autre part, du contrat signé le 31 juillet 2009.

La Commission demande qu'avant la fin des débats sur le Budget Primitif 2010, les Elus aient été rendus destinataires dans des délais raisonnables du rapport du Cabinet d'audit PriceWaterhouseCoopers.

La résolution votée le 16 octobre dernier prévoyait, enfin, que le Gouvernement devait s'engager, pour l'avenir, à observer scrupuleusement un certain nombre de « bonnes pratiques » dans les procédures de désaffectation, afin de permettre au Conseil National d'exprimer un avis éclairé sur les projets qui lui sont présentés et qu'il lui revient d'autoriser en vertu de l'article 33 de la Constitution, et de garantir que son accord ne sera pas dévoyé.

Sur ce dernier point, la Commission considère que les conditions dans lesquelles l'opération Agaves II est présentée au Conseil National ne sont pas acceptables.

En effet, le Gouvernement en liant cette opération à la future désaffectation des terrains de Testimonio II, sur lesquels les Elus ne disposent d'aucune visibilité sur le schéma

d'ensemble et notamment du nombre et du positionnement des appartements domaniaux qu'il sera possible d'y réaliser, contraint les Elus à reporter leur accord sur l'opération Agaves II aux résultats du concours d'architectes lancé sur Testimonio II et qui devrait intervenir au cours du premier semestre 2010.

Ce report de la décision du Conseil National est en outre justifié par le fait qu'en cas de désaccord sur la future désaffectation des terrains publics de Testimonio II, l'Etat serait contraint de racheter l'opération Agaves II, pour la somme de 450 millions d'euros au promoteur, ce qui représente plus de la moitié des recettes du Budget de l'Etat.

Après l'expérience de la Tour Odéon, les Elus de la majorité ont donc préféré prendre leurs responsabilités en repoussant leur décision sur une opération domaniale, afin de ne pas prendre le risque d'engager plus d'un quart des liquidités du Fonds de Réserve Constitutionnel.

Par ailleurs, la Commission souhaite rappeler au Gouvernement les conditions précises de l'engagement de construction de 500 logements pour les Monégasques sur la mandature 2008-2013 qui avait conditionné le vote du Budget Primitif 2009.

A ce jour, sont déjà acquis les 150 logements respectivement livrés au deuxième trimestre 2008 et troisième trimestre 2009 des tranches de la Résidence Athéna. Il semble également que le Gouvernement devrait être en mesure de livrer dans les délais, au premier trimestre 2012, la première tranche de l'opération Rainier III et au premier trimestre 2013, la deuxième tranche, soit un total d'environ 240 logements supplémentaires.

Pour en revenir aux engagements du Gouvernement quant à la construction de 500 logements domaniaux, il faut rappeler que les 100 derniers logements devaient être apportés par l'opération Agaves II, sur laquelle le Conseil National est contraint, aujourd'hui, de suspendre sa décision pour les raisons qui ont précédemment été exposées.

Il était donc entendu que si les Elus mettraient tout en œuvre pour faciliter la réalisation du programme des 500 logements domaniaux qu'ils avaient demandés, ils n'étaient en aucune façon tenus par une liste précise d'opérations et qu'il appartenait à l'exécutif de tenir son engagement, éventuellement par des solutions alternatives.

Certes, l'opération Agaves II n'est pas définitivement compromise et la Commission s'est donné jusqu'à la fin du premier semestre 2010 pour en apprécier l'intérêt au regard de ce qui sera proposé sur l'opération Testimonio II. Pour autant, le Gouvernement doit s'engager, dès maintenant, à revenir devant les Elus, à l'expiration de ce délai, avec une alternative réalisable avant la fin de la mandature portant sur 100 logements, s'il advenait que l'opération Agaves II doive être écartée afin de préserver l'intérêt général.

Par ailleurs, la Commission des Finances et de l'Economie Nationale se félicite que, conformément à la demande du Président du Conseil National qui avait été formulée auprès du Conseiller de Gouvernement pour les Finances et l'Economie, le 20 mars 2009, un Arrêté Ministériel soit publié d'ici à la fin de l'année visant à la création de critères impartiaux et transparents pour l'attribution des locaux domaniaux à usage de commerces et de bureaux, ainsi que la mise en place d'une commission mixte, entre le Gouvernement et le Parlement, pour décider de ces attributions, sur le modèle de ce qui existe déjà pour les logements.

En ce qui concerne le logement des Enfants du Pays, pour lequel le Gouvernement semblait finalement s'être rangé à la proposition défendue depuis l'ancienne mandature par la majorité, de créer un secteur intermédiaire dans lequel l'Etat monégasque ne devrait pas dépenser le moindre centime pour des raisons budgétaires évidentes, la proposition avec laquelle est revenu le Gouvernement à la suite de la préemption de la Villa Ida n'est pas à la hauteur du problème.

En effet, elle consisterait à céder les terrains à un promoteur privé qui s'engagerait à construire un immeuble dont les appartements ne seraient loués à des prix raisonnables aux Enfants du Pays que pendant 25 ans.

Le Conseil National ne pourra donc jamais accepter une solution au problème du logement des Enfants du Pays qui ne soit pas pérenne.

Suite à une Commission Plénière d'Etude à l'occasion de laquelle les Elus de la majorité ont exprimé leur désaccord par rapport à la solution proposée, le Ministre d'Etat s'est engagé à revenir devant l'Assemblée avec une nouvelle proposition tenant compte de leurs remarques.

Après le sujet du logement des Monégasques et des Enfants du Pays, la Commission des Finances et de l'Economie Nationale s'est aussi penchée sur la question des infrastructures qui, demain, risquent de constituer un obstacle au recrutement de salariés qualifiés ou au déplacement de visiteurs en Principauté.

En effet, la présentation du Programme Triennal d'Equipement a attiré l'attention sur deux opérations qui devraient à brève échéance aggraver la saturation des accès routiers.

Tout en se félicitant de la livraison fin 2010 du Centre de Gérontologie Clinique, la Commission est très réservée sur la situation de ce Centre et qui accueillera quotidiennement 210 patients, plusieurs centaines de personnels, sans oublier les familles et les amis venus visiter les patients, sans que des solutions de stationnement supplémentaires n'aient été prévues pour ce bâtiment situé dans l'enceinte du CHPG, dont le parking est déjà saturé.

Le Conseil National n'a pourtant pas manqué à de nombreuses reprises d'alerter le Gouvernement et de l'interpeller en vain sur son manque de vision prospective. La Commission réitère donc sa demande de lancement urgent d'une étude d'opportunité et de faisabilité d'un parking supplémentaire à proximité du CHPG.

S'agissant de la qualité de la vie, il est inutile de refaire ici la liste des demandes, pourtant de simple bon sens, que la Commission avait déjà dressée dans son rapport sur les Budgets Primitif et Rectificatif 2009, à propos notamment de la circulation, de la mise en place de distributeurs automatiques de tickets aux arrêts de bus et de la lutte contre les nuisances sonores.

Sur ce dernier point, l'inertie du Gouvernement, qui s'était pourtant engagé sur le changement de la réglementation relative aux nuisances sonores des chantiers, durant les Séances Publiques du Budget Primitif 2009 - engagement démenti depuis par le Conseiller de Gouvernement pour l'Equipement, l'Environnement et l'Urbanisme - contraindrait la majorité

à prendre ses responsabilités en déposant dès l'ouverture de la prochaine session législative, une proposition de loi destinée à durcir considérablement le droit actuellement applicable, en la matière, aux chantiers de travaux publics.

Par ailleurs, tout en rejoignant son propos sur le développement de nouvelles recettes, votre Rapporteur encourage le Gouvernement à mettre en œuvre un cadre incitatif au développement des entreprises vertes, ainsi qu'à communiquer beaucoup plus sur les mesures d'aide en faveur des particuliers qui font le choix des énergies renouvelables pour leur véhicule ou leur logement.

S'agissant du respect de la priorité nationale, la Commission constate que depuis son rapport sur le Budget Rectificatif 2009, des progrès ont été accomplis puisque le Gouvernement a récemment accédé à la demande, longuement défendue par le Conseil National, de recruter un Chargé de Mission et un Administrateur rattachés au Conseiller de Gouvernement pour les Affaires Sociales et la Santé, en vue d'animer et de faire fonctionner la Commission Nationale de l'Enseignement Supérieur et de l'Orientation des Diplômés. La Commission attend maintenant du Gouvernement qu'il lance les opérations de recrutement pour le mois de janvier 2010.

Désormais dotée de moyens humains pour son fonctionnement quotidien, cette Commission devrait donc permettre une meilleure insertion de nos jeunes diplômés dans la vie active, et surtout dans le secteur privé.

A ce titre, la Commission souhaite que la SBM, société majoritairement contrôlée par l'Etat monégasque, suive rapidement l'exemple de la Compagnie Monégasque de Banque et, très récemment, Monaco Telecom, qui ont fait preuve de volontarisme en signant des conventions pour des stages de formation suivis de possibilités d'embauche pour de jeunes compatriotes.

De plus, si le Conseil National restera vigilant sur l'embauche de cadres juniors à la SBM, il le sera encore plus au moment du recrutement du nouveau Secrétaire Général qui devrait intervenir au mois de mars 2010 et dont il avait été déjà annoncé par le Ministre d'Etat

au mois de décembre 2008 qu'un Haut Fonctionnaire monégasque y ferait son entrée au mois de juillet 2009.

La SBM, à qui l'Etat a concédé le monopole des jeux, a un rôle social historique à jouer à Monaco. Les négociations en cours sur le statut unique, le non renouvellement des départs à la retraite des cadres dans le secteur des jeux, qui subit depuis plusieurs années les défaillances de la politique marketing de ses dirigeants, sans oublier la fermeture probable du Casino pendant plus de six mois dans une période difficile, risquent à terme de conduire à une dégradation du dialogue social. La Commission demande au Gouvernement de veiller à ce que ces négociations se déroulent dans un climat le plus serein possible.

Votre Rapporteur ne peut qu'encourager le Gouvernement à jouer un rôle plus actif et les dirigeants de la SBM à respecter les particularités d'une société monégasque dans laquelle nos compatriotes entendent, à compétences et formation équivalentes, occuper les postes qui devraient leur être ouverts dans les jeux, l'hôtellerie et l'administration.

A ce titre, la Commission souligne que les critiques, pendant longtemps démenties par le Gouvernement qui faisait siennes les explications de la SBM, ont finalement trouvé leur justification dans les statistiques qui nous ont été communiquées à l'occasion d'une séance privée et qui démontrent qu'au mois de septembre 2009, les Monégasques représentaient moins de 10 % des effectifs d'encadrement dans l'hôtellerie et à peine plus de 10 % des effectifs d'encadrement dans l'administration de la SBM.

Pour conclure cette partie consacrée au respect de la priorité nationale, Votre rapporteur souhaite rappeler que dans le secteur de la construction et des travaux publics un *vade-mecum* avait été établi, il y a plusieurs années, entre la Chambre Patronale du Bâtiment et le Gouvernement monégasque, afin de protéger au mieux les entreprises monégasques.

En ce qui le concerne, le Conseil National considère qu'il est essentiel que demeure en Principauté un tissu d'entreprises véritablement monégasques, y possédant des bureaux, du personnel qualifié en nombre et y générant de la TVA et des cotisations sociales.

La Commission engage donc les Services du Gouvernement à respecter la lettre et l'esprit du *vade-mecum*, dont l'objectif n'a jamais été la mise en concurrence systématique

des entreprises monégasques ou locales avec des sociétés étrangères ou des multinationales de passage en Principauté.

C'est un fait assez rare, la Commission des Finances et de l'Economie Nationale, terminera le présent rapport en évoquant les engagements législatifs du Gouvernement.

Certes, le Conseil National a pris, depuis plusieurs années, l'habitude de constater les engagements non tenus par le Gouvernement dans le respect des délais annoncés, notamment lors des annonces de chantiers publics.

Moins fréquemment, le Gouvernement avait été défaillant dans ses propres annonces ou engagements en matière législative.

Quelques exemples permettront d'illustrer le propos de votre Rapporteur.

Dans une lettre du 10 juin 2009, après avoir été sollicité par la Présidente de la Commission de l'Education et de la Jeunesse au sujet de la place du mineur dans la procédure pénale, le Ministre d'Etat s'était engagé, s'agissant de la transposition en droit interne de la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels en précisant, - je cite - « je tiens à vous signaler que j'ai donné des instructions précises à l'ensemble des Services prenant part à l'élaboration de ce texte en vue d'un dépôt avant la fin de l'année ».

Sauf à imaginer que les instructions du Ministre d'Etat n'ont pas été respectées, il ne semble pas que cet engagement puisse être honoré.

Bien plus grave, car d'une certaine façon, il s'agit d'une atteinte aux prérogatives législatives du Conseil National, il apparaît que depuis le vote de la loi n°1.360 sur le soutien et la protection sociale des artistes professionnels indépendants, lors de la Séance Publique du 25 juin 2009, texte publié ensuite au Journal de Monaco du 10 juillet 2009, le principal texte réglementaire d'application n'a pas été publié.

Or, que ce soit par voie de presse ou par leurs demandes régulières, les artistes monégasques, qui attendaient, à juste titre, beaucoup de cette loi d'initiative parlementaire, ne peuvent pour l'instant bénéficier d'aucune de ses dispositions du fait de l'inertie des Services du Gouvernement.

Cette situation est inadmissible et ne doit en aucun cas créer un précédent. Le Gouvernement se doit d'y remédier dans les plus brefs délais.

Enfin, dans le cadre même du présent projet de Budget Primitif pour 2010, votre Rapporteur relève qu'une somme de 60.000 € est inscrite en vue de la contribution obligatoire de la Principauté de Monaco, qui doit prochainement ratifier les statuts d'une organisation internationale dénommée IRENA (Agence Internationale pour les Energies Renouvelables).

Rappelons que l'article 14, 4° de la Constitution prévoit que « ne peuvent être ratifiés qu'en vertu d'une loi, les traités et accords internationaux dont l'exécution a pour effet de créer une charge budgétaire relative à des dépenses dont la nature ou la destination n'est pas prévue par la loi de budget ».

Le simple respect des Institutions auquel le Gouvernement est souvent prompt à rappeler le Conseil National, voudrait donc qu'avant le vote du Budget Primitif 2010, une loi d'autorisation de ratification soit votée par le Conseil National.

Il s'agissait d'ailleurs d'un engagement écrit du Ministre d'Etat qui, dans une lettre en date du 26 juin 2009, précisait – je cite – « en tout état de cause, un projet de loi d'autorisation de ratification desdits statuts sera donc déposé sur le bureau du Conseil National d'ici l'automne, afin que celui-ci puisse être inscrit à l'occasion d'une des premières Séances Publiques de la session d'octobre ».

Votre Rapporteur craint que le fait que ce texte n'ait pas encore été déposé par le Gouvernement, son examen et l'approbation d'un rapport par la Commission des Relations Extérieures, soient impossibles d'ici au 17 décembre 2010.

Par conséquent, la Commission demande au Gouvernement, s'il s'avérait qu'il se trouve impossible de déposer, dans des délais raisonnables, un projet de loi s'agissant de l'IRENA, qu'il s'engage à un gel de la ligne de crédit affectée à cette contribution obligatoire jusqu'au vote d'une loi d'autorisation de ratification, conformément à la Constitution et à l'engagement du Ministre d'Etat.

Enfin, la Commission souhaite que conformément à son engagement, le Gouvernement dépose prochainement un projet de loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National et se félicite que le Gouvernement ait rejoint sur l'essentiel la demande de la majorité de réformer prochainement la législation sur la transmission de la nationalité par mariage qui devrait porter le délai de 5 à 10 ans, tout en établissant l'égalité de transmission entre homme et femme.

Monaco traverse des temps difficiles et il est à craindre que les effets de la crise économique et financière se fassent encore ressentir durant quelques mois.

Toutefois, la Commission n'a aucun doute sur la solidité et les capacités de rebond de notre économie nationale. En effet, il est fondamental de rappeler que la Principauté de Monaco n'a pas de dette publique et que ses finances sont saines.

Par ailleurs, les crédits de la Section 7 consacrée aux Grands Travaux inscrits au projet de Budget Primitif 2010 et les ressources du Fonds de Réserve Constitutionnel ont permis de maintenir le rythme des investissements, garants de la prospérité future de Monaco.

S'agissant du Fonds de Réserve Constitutionnel, les nouvelles règles proposées par le Gouvernement Princier à la demande de la majorité lors du Budget Rectificatif 2009, permettront de garantir une meilleure transparence dans sa gestion.

De même, la Commission demeure confiante sur le prochain aboutissement des discussions entamées au sein du groupe de travail, destinés à encadrer le mécanisme du report de crédits.

C'est pourquoi votre Rapporteur vous invite, au nom de la Commission des Finances et de l'Economie Nationale, à vous prononcer favorablement sur ce projet de Budget Primitif 2010.