

N° 896

Le 28 mars 2012

RAPPORT
SUR LE PROJET DE LOI, N°896,
AUTORISANT UN PRÉLÈVEMENT SUR LE FONDS DE RÉSERVE
CONSTITUTIONNEL

(Rapporteur au nom de la Commission des Finances et de l'Économie Nationale :
Monsieur Alexandre BORDERO)

Le Gouvernement Princier a transmis à notre Assemblée en date du 22 décembre 2011, le projet de loi, n° 896, autorisant un prélèvement sur le Fonds de Réserve Constitutionnel ayant pour objet de couvrir le déficit budgétaire de l'exercice 2009.

La Commission des Finances et de l'Économie s'en est saisie sans attendre son renvoi officiel, lequel est intervenu à l'occasion de la première Séance Publique de la première session ordinaire du 3 avril 2012.

Ce projet de loi nous est présenté en application des dispositions de l'article 41 de la Constitution du 17 décembre 1962 qui dispose que l'excédent des dépenses sur les recettes, constaté après exécution du budget et la clôture des comptes, est couvert par un prélèvement sur le Fonds de Réserve Constitutionnel. Ce principe constitutionnel se trouve par ailleurs décliné au sein de l'article 2 de l'Ordonnance Souveraine n° 3.981 du 29 février 1968 sur le Fonds de Réserve Constitutionnel qui dispose que les dépenses de ce fonds comprennent les prélèvements visant à couvrir les déficits budgétaires.

Ce prélèvement doit être autorisé par une loi. En considérant, pour l'exercice 2009, qu'une Décision Souveraine en date du 23 novembre 2011 prononce la clôture des comptes budgétaires, et que cette dernière fait apparaître un excédent de dépenses sur les recettes d'un montant de 61 321 195,66 €, le montant en question doit être prélevé sur le Fonds de Réserve Constitutionnel.

Votre Rapporteur se doit de rappeler le contexte économique de l'année 2009. Cette année a été marquée par de fortes perturbations de l'activité économique monégasque du fait de la crise économique internationale. Les recettes de l'État ont fortement été réduites, atteignant 744 millions d'euros, elles reculent de près de 17 % par rapport à l'exercice précédent.

Par rapport à 2008, le volume d'affaires du secteur des banques et des activités financières s'était réduit de moitié, le secteur hôtelier subissait une baisse de la fréquentation (-17 %), le secteur immobilier encaissait une baisse substantielle des ventes sur le marché du neuf et une diminution de près de la moitié des reventes d'appartements recensées (-44 %). Les chiffres de l'emploi, dans le secteur privé, affichaient une perte globale tous secteurs confondus de 712 emplois dont 395 pour le seul secteur industriel. Cette perte a fortement été compensée depuis, avec 1838 emplois supplémentaires au 31 décembre 2011 mais au détriment du secteur industriel qui a perdu 683 emplois depuis 2008.

À la clôture, les dépenses atteignent 805 millions d'euros. Elles ont été contenues, que ce soit par rapport au Budget Rectificatif avec 42 millions d'euros de dépenses en moins, ou, par rapport au Budget Primitif avec 111 millions d'euros de dépenses en moins. Les taux d'exécution, calculés hors reports de crédits, étaient de 95 % par rapport au Budget Rectificatif et de 88 % par rapport au Budget Primitif.

Tout au long de l'année et à quelques exceptions près, la Commission observe que si le Gouvernement a réduit certaines dépenses publiques, la maîtrise des dépenses n'a pas été suffisante pour absorber la baisse concomitante des recettes, conduisant inexorablement au déficit budgétaire de 61 millions d'euros enregistré en fin d'exercice.



Lors des débats budgétaires des Budgets Primitif et Rectificatif de l'exercice 2009, la Commission avait fait part de ses inquiétudes quant à la sincérité des prévisions budgétaires, tant en termes de recettes que de dépenses, et déplorait, notamment, l'attitude "figée" du Gouvernement pour ne pas réviser sa position lors des travaux préparatoires.

Dans un premier temps, le Gouvernement avait expliqué que le Budget Primitif ne devait pas véhiculer de signes négatifs et que les effets de la crise étaient, en général, atténués en Principauté.

Dans un second temps, en diminuant ses prévisions de recettes et de dépenses, le Gouvernement affichait un budget "réaliste" mais affirmait, s'agissant des dépenses d'équipements et d'investissement, que, je cite : "la prévision budgétaire initiale pour les investissements était très surévaluée parce que ne prenant pas suffisamment en compte l'importance des reports de crédits".

Ces observations amènent logiquement la Commission des Finances et de l'Économie Nationale à s'inscrire en droite ligne des recommandations formulées par la Commission Supérieure des Comptes pour l'année 2009 en vue de l'adaptation des outils de prévisions budgétaires. Considérant, d'une part, l'importance de la valeur pédagogique et du message politique positif que revêt le Budget Primitif, pour le Gouvernement, et d'autre part, l'écart des 111 millions constatés en clôture d'exercice, la Commission s'interroge sur l'application, par le Gouvernement, du principe de sincérité. En particulier lors de l'élaboration du Budget Primitif.

Si la Commission rappelle que le principe de sincérité devrait inciter le Gouvernement à ne pas minorer ou majorer une dépense ou une recette, elle admet que, pour des raisons d'adaptation et d'urgence, notamment en situation de crise, une organisation puisse réévaluer l'opportunité de réaliser de tel ou tel projet.

Sur la base de cette observation, la Commission suggère qu'une réflexion ait lieu pour ajouter, tel que le propose le Contrôle Général des Dépenses dans le *Rapport sur la clôture des comptes de l'exercice budgétaire 2009*, un deuxième Budget Rectificatif afin d'ajuster les



dépenses dont l'opportunité pourrait s'avérer discutable entre le temps du vote d'un crédit au Budget Primitif et son exécution et ce, de manière à s'adapter à la conjoncture.

S'agissant du dialogue interinstitutionnel, votre Rapporteur rappelle que le Conseil National, sensible aux encouragements prononcés par notre Souverain lors de Sa visite, le 2 février dernier, en faveur de la recherche d'un consensus préalable, réaffirme son positionnement dans son souhait d'entretenir, avec le Gouvernement, un dialogue fondé sur le respect et la confiance.

En cas de crise, comme celle observée en 2009, si ce dialogue a été important, il demeure fondamental en période plus favorable. En reposant sur des bases solides, il permet un travail serein. Dans notre domaine, ce dialogue est fondé sur l'échange d'informations à caractère économique. La Commission se félicite que ces échanges se réalisent dans un tel climat.

Refermant cette parenthèse, votre Rapporteur rappelle que la crise a induit une forte réduction des recettes et que, de manière concomitante, la diminution des dépenses publiques n'a pas suffi à rétablir l'équilibre. L'exécution budgétaire aboutit à un déficit de 61 millions d'euros.

Votre Rapporteur vous invite à mettre ce déficit budgétaire de l'année 2009 au regard des bénéfices réalisés sur le Fonds de Réserve Constitutionnel cette même année.

Dans un premier temps, il convient de rappeler que le montant des actifs du Fonds de Réserve Constitutionnel, observés en 2009, progressent de 8,71 %. Ils s'élèvent à 4,067 milliards d'euros. Cette progression efface pratiquement la diminution de 8,4 % constatée en 2008 sur l'année précédente.

Dans un second temps, il convient de constater que la réallocation des actifs financiers mises en place en 2008 génère près de 128 millions d'euros de plus-values et que les actifs immobilisés du Fonds augmentent de près 210 millions d'euros en raison de la réévaluation quinquennale.



Votre Rapporteur conclut sur le fait que l'ensemble des résultats observés sur le Fonds de Réserve Constitutionnel a permis d'absorber en douceur le déficit budgétaire enregistré pour l'année 2009 tout en lui permettant de jouer pleinement son rôle.

Sous le bénéfice de ces observations et conformément aux textes susmentionnés, votre Rapporteur vous invite à adopter le présent projet de loi.

