

N° 917

Le 5 novembre 2013

RAPPORT
SUR LE PROJET DE LOI, N° 917,
AUTORISANT UN PRELEVEMENT
SUR LE FONDS DE RESERVE CONSTITUTIONNEL

(Rapporteur au nom de la Commission des Finances et de l'Économie Nationale :
M. Marc-Alexandre BURINI, Président de Commission)

Constitué d'un article unique, ce projet de loi consiste à autoriser le prélèvement sur le Fonds de Réserve Constitutionnel du déficit budgétaire de l'Exercice 2010 établi aux termes des opérations de contrôle sur les comptes et la gestion budgétaire et financière de l'Etat par la Commission Supérieure des Comptes. Ces modalités ont été précisées dans le rapport de ladite institution le 15 mai 2012.

Conformément à l'Ordonnance Souveraine modifiée, n° 3.980, du 29 février 1968 sur la Commission Supérieure des Comptes et notamment son article 6, *la clôture des comptes est décidée par le Prince.*

Pour l'Exercice 2010, la Décision Souveraine concernant la clôture des comptes a été prononcée le 7 juin 2013 et a été publiée au Journal de Monaco la semaine suivante. Son article 1^{er} a arrêté que le montant de l'excédent de dépenses sur les recettes des comptes budgétaires s'élevait à soixante-dix-huit millions soixante mille cent quarante-six euros et seize centimes (78.060.146,16 €).

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 et] *décidé par une loi*, il s'ensuit que le déficit budgétaire de l'Exercice 2010 doit faire l'objet d'un prélèvement sur le Fonds de Réserve Constitutionnel par le biais d'une loi, dite *loi de budget*, telle qu'instituée par l'Ordonnance n° 3.981 du 29/02/1968 concernant le fonds de réserve constitutionnel dans son article 2.

Tel est l'objet du projet de loi parvenu au Conseil National le 20 septembre 2013 et déposé officiellement en Séance Publique le 17 octobre dernier au cours de laquelle il a été renvoyé devant la Commission des Finances et de l'Economie Nationale pour procéder à son examen.



La loi de finances initiale, n° 1.367, du 22 décembre 2009 portant fixation du Budget Général Primitif de l'exercice 2010, avait pris en compte les conséquences de la crise internationale systémique qui avait frappé les économies en 2008/2009. Elle avait estimé à près de 802 millions d'euros (M€) le montant total des recettes budgétaires et à près de 907 M€ le montant total des dépenses (dont 248 M€ au titre des Dépenses d'Equipement et d'Investissements). Le Déficit budgétaire initial s'élevait à près de 105 M€.

Votre Rapporteur ne pouvait éluder un bref rappel des faits ayant marqué l'année 2010 tant sur le plan économique qu'humain.



L'année 2010 fut marquée par une économie mondiale déprimée faisant peser une incertitude sur une reprise restant hétérogène dans la zone Euro. Une Europe marquée par l'attentisme des acteurs économiques, des déficits budgétaires structurels en hausse constante et un risque sur les dettes souveraines dans la zone Euro dont la crise grecque, puis irlandaise, marquera les débuts.

Rappelons qu'au niveau international une catastrophe naturelle avait cruellement frappé l'Etat haïtien en janvier 2010. A ce titre, les *contributions volontaires non affectées en 2010* au titre de l'aide humanitaire furent rapidement versées au Fonds d'urgence des Nations Unies, au Fonds d'urgence du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge, sans oublier la mise en place du *Monaco Collectif Haïti*.

Enfin, il convient de rappeler, pour l'année 2010, l'orientation de la politique générale du Prince Souverain inscrite dans la Feuille de route transmise au Gouvernement Princier pour *la recherche d'une croissance dynamique et responsable [facilitée par] la modernisation du Pays*.

Ces quelques événements que votre Rapporteur vient d'évoquer ont marqué l'exécution budgétaire durant l'année 2010 aboutissant, dans une certaine mesure, à l'adoption de la loi de finances rectificative, n° 1.374, du 21 octobre 2010 portant fixation du Budget Rectificatif de l'Exercice 2010.

Ce dernier, par rapport au Budget Primitif 2010, marquait en effet une réduction de 4,3 % des recettes (ces dernières s'établissant à 767,6 M€), le déficit budgétaire hors reports de crédits passait à 95,7 M€. Cette baisse du déficit était obtenue par une réduction drastique des Dépenses d'Équipement et d'Investissements de 51,3 M€ alors que les Dépenses Ordinaires, elles, augmentaient de 7,1 M€.



Dans un premier temps, votre rapporteur constate que le poids des Dépenses de Fonctionnement s'était accru par rapport aux recettes entre le Budget Primitif et le Budget Rectificatif, mettant en évidence notre modèle sociétal et des besoins structurels croissants de nos dépenses sociales.

Dans un second temps, votre Rapporteur souligne que le résultat de l'exécution budgétaire 2010 se soldait *in fine* par un déficit de 78 M€ comprenant les crédits d'un montant total de 27 M€ alloués au rachat au Fonds de Réserve Constitutionnel pour le terrain bâti de la Résidence Athéna tel qu'entériné lors du Budget Rectificatif. Pour arriver à ce résultat, les Dépenses d'Equipement et d'Investissements avaient essentiellement servi de variable d'ajustement. A la clôture budgétaire, le total des dépenses afférent à la Section 7 s'élevait à 202 M€. Ainsi, en faisant abstraction du rachat au Fonds de Réserve Constitutionnel pour le terrain bâti de la Résidence Athéna à hauteur de 27 M€ et qui ne représentait pas une charge pour les finances de l'Etat puisque ces dernières passaient directement du Budget général au Fonds de Réserve Constitutionnel, le total des dépenses en capital s'élevait en réalité à 175 M€. Par ailleurs, considérant que le montant total des crédits de paiement disponibles de ces budgets s'élevait à près de 275 M€, il s'ensuit que près d'un euro sur deux au titre de l'investissement consacré au Budget général n'avait pas été dépensé en 2010.

Ce rapport se veut aussi être l'occasion de souligner un des rôles essentiels que joue le Fonds de Réserve Constitutionnel dans nos finances publiques : Permettre de couvrir par notre épargne un déficit budgétaire – c'est l'objet même de ce projet de loi – afin de ne pas recourir à une hausse systématique des contributions, ni de recourir à l'endettement public tel que dans la plupart des pays voisins.



Votre Rapporteur se limitera ici à rappeler deux points institutionnels fondamentaux :

1. Premièrement, l'Etat se doit de préserver le Fonds de Réserve Constitutionnel et d'éviter toute dérive.

Le Fonds de Réserve Constitutionnel devrait être circonscrit à son rôle constitutionnel et ne pas servir d'outil de financement pour soutenir des opérations qui relèvent du Budget général de l'Etat. Ainsi, le fait de financer par le Fonds de Réserve Constitutionnel des dépenses publiques d'investissements relevant normalement du budget général, s'écarte du rôle institutionnel qui lui est dévolu dans le cadre d'une gestion patrimoniale.

En effet, si le rachat au Fonds de Réserve Constitutionnel du terrain bâti de la Résidence Athéna à hauteur de 27 M€ permettait en 2010 de réintégrer un bien immobilier qui aurait dû initialement être pris en charge par le Budget au moment de la construction de ce bien, le financement, sur l'ensemble de l'opération, des 171,5 M€ au titre d'« immeubles » et correspondant, en fait, aux achats sur plan des appartements domaniaux de la Tour Odéon, donc à vocation sociale, ne relève – lui – en aucun cas du Fonds de Réserve Constitutionnel.

Il convient de rappeler que le Fonds de Réserve Constitutionnel restait indirectement engagé en 2010 à hauteur de 332 M€ : 132 millions au titre de la garantie de fin d'achèvement et 200 millions au titre de la garantie d'un emprunt contracté par la SCI Odéon auprès d'un établissement bancaire pour lequel l'Etat s'était porté caution solidaire dans le cadre d'une opération réalisée – il convient de le rappeler – par un promoteur privé dans laquelle l'Etat n'a aucune participation.



Cette observation s'applique également au financement par le Fonds de Réserve Constitutionnel de la ZAC Saint-Antoine qui sur l'ensemble de l'opération s'est élevé, en 2010, à hauteur de 146 M€ et à l'achat d'un bien destiné au logement des Enfants du Pays donc à vocation d'intérêt public, la Villa Ida, pour près de 11 millions.

Selon les termes de la Commission Supérieure des Comptes dans son rapport : *le Fonds a continué d'assurer le financement d'investissements qui relèvent par leur nature du budget général (...) [et] ne doit pas être utilisé pour financer des acquisitions qui relèvent normalement du budget général et qui se traduisent dans son patrimoine par des immobilisations impropres à sa mission.*

Il convient d'observer qu'à fin 2010, ces dépenses d'investissements qui représentaient près de 21,4 % du total des immobilisations inscrites au Fonds de Réserve Constitutionnel ne procuraient aucun revenu. Votre Rapporteur souligne que ces immobilisations ne procurent toujours aucun revenu en 2013...

2. Deuxièmement, l'Etat se doit d'améliorer la gestion et le suivi de la partie liquide du Fonds de Réserve Constitutionnel, condition nécessaire pour aboutir à un meilleur rendement.

Pour illustrer ce propos, le fonds *Monaco Pléiades* sélectionné après de nombreuses études et qui ne devait enregistrer aucune perte selon les dires du Ministre d'Etat, enregistrerait une perte de 4 M€ en 2010. Ce fonds avait été porté en 2009 à près du quart du portefeuille titres pour près de 500 M€.

Votre Rapporteur souligne que selon le Rapport de Performance 2010 de BFinance, le fonds *Monaco Pléiades* est le seul, suivant les principaux indicateurs fournis, à avoir enregistré une moins-value.



Cependant votre Rapporteur se félicite enfin de l'initiative du Conseiller de Gouvernement pour les Finances et l'Economie qui a diligenté pour la première fois en 2013 un audit exhaustif sur les coûts des frais de gestion du portefeuille, lequel a permis de corriger les excès des frais de gestion pratiqués depuis des années.

C'est dans ce même esprit que votre Rapporteur engage le Gouvernement à mettre en place, par ses services, un système d'analyse et de gestion des risques qui devraient à terme permettre une amélioration substantielle des performances, du suivi et par là-même, de la gestion du portefeuille.

Enfin votre Rapporteur tient à rappeler que le montant total des disponibilités et avoirs réalisables à court terme du Fonds de Réserve Constitutionnel en fin 2010 s'élevait à 2,266 Mds d'euros. Ce montant incluait 1,949 Mds d'euros au titre des O.P.C.V.M.



La Commission des Finances ne saurait conclure sans rappeler, comme le fit le Contrôleur Général des Dépenses dans son rapport pour l'Exercice 2010, que : « *L'actif disponible qui couvrait 4,7 années de dépenses du budget ordinaire en 2000, atteint son niveau plancher et permet d'assurer le financement de 3,1 années de dépenses à la fin de l'exercice 2010. Un euro sur deux n'était pas immédiatement disponible* ».



Cette remarque, empreinte d'une certaine inquiétude, amène votre Rapporteur à se faire l'interprète des Membres de la Commission de Placement des Fonds, lesquels se tiennent à l'entière disposition du Gouvernement pour entamer une réflexion sur le nombre d'années de dépenses globales que devrait idéalement couvrir la partie liquide du Fonds de Réserve Constitutionnel, de même que son corolaire : la répartition optimale entre ses actifs immobilisés et ses actifs disponibles afin de pérenniser le rôle de réserve financière et patrimoniale que lui confère Notre Constitution.

Conformément aux textes susmentionnés, sous le bénéfice des observations formulées par la Commission des Finances et, également, en considération de l'avis positif prononcé par le Contrôleur Général des Dépenses et en l'absence d'objection formulée par la Commission Supérieure des Comptes, votre Rapporteur vous invite à adopter le présent projet de loi.

