



N° 940

Le 25 septembre 2015

RAPPORT
SUR LE PROJET DE LOI N° 940,
PORTANT FIXATION DU BUDGET RECTIFICATIF
DE L'EXERCICE 2015

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



Le projet de loi n° 940 portant fixation du Budget Rectificatif de l'exercice 2015 a été déposé le 30 juin 2015 sur le bureau du Conseil National. La Commission des Finances et de l'Economie Nationale s'en est immédiatement saisi sans attendre son renvoi officiel en Séance Publique et a adressé ses questions au Gouvernement le 16 juillet dernier. Les réponses du Gouvernement ont été reçues le 5 août et ont été examinées dans le cadre des Commissions Plénières d'Études les 7 et 8 septembre derniers.

En introduction, votre rapporteur souhaite rappeler que la loi n° 841 du 1^{er} mars 1968 relative aux lois de budget dans son article 8 stipule : « *Seules des lois dites lois de budget rectificatif, peuvent modifier, en cours d'année, la loi de budget.*

Elles ont pour but soit d'adapter les inscriptions de crédit primitives aux nécessités impérieuses de dépenses auxquelles il doit être fait face avant la fin de l'exercice, soit d'ouvrir des crédits nouveaux pour la couverture de besoins ordinairement imprévisibles à satisfaire dans le même délai. »

Pour le Gouvernement et les services de l'Etat, le Budget Rectificatif d'une année en cours consiste en un ajustement des prévisions de recettes et de dépenses établies au Budget Primitif.

Or depuis l'an dernier déjà, le Conseil National constate une nette dérive lors des Budgets Rectificatifs. En effet, le Gouvernement annonce quelques jours avant les séances privées ou pendant celles-ci des dépenses d'un montant de plusieurs dizaines de millions d'euros dont notre Assemblée a du mal à saisir les « nécessités impérieuses » prévues par nos textes. On rappellera ainsi l'inscription l'an dernier de 25 millions d'euros pour la rénovation du Centre d'entraînement de l'ASM à la Turbie que les élus ont fait retirer. Cette année, le Ministre d'Etat a écrit au Conseil National le deuxième jour des Commissions Plénières d'Etudes, soit le 8 septembre pour indiquer, je cite : *« l'implantation d'une nouvelle école dans le socle de l'immeuble « Le Stella » à la Condamine nécessite une inscription de 55,5 millions en 2015 »*. Cette lettre laconique ne comporte aucun détail supplémentaire sur cette opération d'un montant pourtant substantiel.

Si la majorité du Conseil National se réjouit d'avoir enfin été entendue sur la nécessité d'implanter une école primaire à la Condamine, cet achat soudain au Budget Rectificatif ne respecte pas l'esprit de la loi de budget. Ce projet devrait faire l'objet d'un débat lors de la Commission des Grands Travaux et être inscrit sur le programme triennal d'équipement public étudié en fin d'année, à l'occasion du Budget Primitif.

Depuis deux ans, tout se passe comme si le Budget Rectificatif était une session de rattrapage plus que d'ajustements à la marge.

Pour le Conseil National, le Budget Rectificatif est un rendez-vous annuel important permettant de vérifier que la politique annoncée lors du Budget Primitif se concrétise et que les engagements pris par le Gouvernement lors de son examen sont respectés.



En effet, lorsque les élus votent un Budget Primitif, ils approuvent une politique exprimée à travers les lignes de crédits sollicitées et permettent, par leur vote, sa mise en œuvre. Le Budget Rectificatif constitue donc un moment politique tout aussi important que le Budget Primitif.

La première partie du rapport de la Commission des Finances portera donc sur l'analyse de ce Budget Rectificatif d'un point de vue technique et factuel au regard des orientations prises lors du Budget Primitif.

Les recettes sont réévaluées à la hausse de 6,8% par rapport au Budget Primitif pour atteindre 1 milliard 133 millions d'euros. Dans le même temps, les dépenses évoluent, à due concurrence, avec une augmentation de 6,7% et s'élèvent à 1 milliard 130 millions d'euros.

Il ne faudrait pas que le relatif éloignement de la crise économique et financière fasse oublier la discipline budgétaire appliquée par le Gouvernement depuis 2011 et soutenue par la majorité du Conseil National. Le retour et le maintien de l'équilibre budgétaire doivent aussi nous permettre de renforcer la partie liquide de notre Fonds de Réserve Constitutionnel en prévision de vents mauvais.

Le résultat prévisionnel reste en excédent passant de 2,3 à 3 millions d'euros.

L'augmentation des recettes provient pour 86% -soit très majoritairement- de la hausse du chapitre des contributions qui regroupe, rappelons-le, la T.V.A., l'impôt sur les bénéfices, les droits sur les transactions juridiques et les droits de douane.

Au sein de ce chapitre, les trois principaux articles rectifiés à la hausse sont la T.V.A qui progresse de 43,6 millions d'euros, les droits de mutations de 8 millions et les droits sur autres actes civils administratifs de 7 millions.



A première lecture, ces éléments sont positifs. On peut se réjouir plus particulièrement de la progression de la T.V.A. générée à Monaco qui augmente, à elle seule, de 35 millions d'euros. Lors des séances privées, le Gouvernement nous a confirmé que ces résultats étaient dus, en grande partie, à des ventes exceptionnelles notamment de bateaux. Ces résultats favorables ne doivent jamais faire oublier que les chiffres de notre Economie et des recettes qui en résultent pour l'Etat se font souvent à la marge.

Les analyses économiques sont très difficiles et les agrégats – au premier rang desquels le PIB - assez peu pertinents faute de réelle comptabilité nationale.

Ainsi, le bulletin économique du 2^{ème} trimestre, publié le 16 septembre dernier par l'I.M.S.E.E., fait apparaître que le chiffre d'affaires de la Principauté, hors activités financières et d'assurance, est en repli de 8 % en 2015 par rapport à 2014.

Il peut être relevé également qu'un seul secteur, le commerce de gros représente à lui-seul, selon les années, 40 à 50% du chiffre d'affaires total de la Principauté. Ce secteur ne représentant que 15% de la T.V.A.

Ainsi, comme il le fait à chaque budget, depuis le début de la mandature, votre rapporteur maintient que l'économie monégasque et, en conséquence, les recettes de l'Etat ne sont pas assez diversifiées.

Le chapitre des contributions s'établit à plus de 863 millions d'euros et représente, à lui seul, 76% du total des recettes.

Lors du Budget Primitif 2015, le Conseil National avait demandé la réalisation d'une étude sur les retombées directes et indirectes de l'immobilier sur les recettes de l'Etat. Celle-ci conclut qu'en 2014, le poids de ce secteur représentait, à lui seul, un quart de nos recettes. Malheureusement, cette étude ne tient pas compte du secteur du bâtiment et des travaux publics, pourtant directement connexe à l'activité immobilière.



D'après les calculs de la Commission des Finances et de l'Economie, les revenus directement ou indirectement liés à l'immobilier et au secteur de la construction, représentent au minimum un tiers des recettes de l'Etat.

Ces deux constats sur l'économie et sur les recettes de l'Etat devraient inciter le Gouvernement à ne plus tarder davantage à développer une politique volontariste et prospective afin d'attirer de nouvelles activités innovantes nécessitant peu de m² en Principauté.

La stratégie actuelle consistant à accueillir des résidents fortunés est certainement un facteur favorable pour Monaco et démontre l'attractivité de notre pays pour les personnes physiques. Mais quelles seront les retombées économiques réelles en termes de création de richesses et de contribution aux recettes de l'Etat ? Votre rapporteur n'entend pas minimiser et critiquer ce pan de notre politique économique axé sur l'établissement de nouveaux résidents, mais affirmer que s'il est nécessaire pour notre développement, il n'est pas suffisant.

Ces dernières années des cénacles vernaculaires divers et variés se sont multipliés dissertant à l'infini sur l'attractivité de Monaco. Cette maïeutique n'a, à notre connaissance, pas vraiment accouché d'idées nouvelles. Il est grand temps que les « chercheurs » se transforment en « trouveurs ». Il est grand temps que nous allions chercher les activités de demain porteuses d'une croissance pérenne adaptée à notre territoire.

A cet égard, le Gouvernement ne peut se contenter, comme il l'a écrit concernant notre industrie dans ses réponses aux questions de la Commission des Finances de, je cite : *« définir et appliquer une stratégie permettant d'exploiter au mieux le potentiel de développement de l'industrie à Monaco afin d'aboutir à l'horizon 2020 au « meilleur des possibles ».*



En matière de T.V.A. immobilière, dans le rapport de la Commission des Finances sur le Budget Primitif 2015, votre rapporteur indiquait, je cite : *«la Haute Assemblée espère que 2015 sera l'année de la T.V.A. de la Tour Odéon : il n'est que temps que ce programme keynésien porte ses fruits ! »*.

A ce jour, selon les informations fournies par le Gouvernement lors des Commissions Plénières d'Etudes, une seule et unique vente a été conclue depuis le début de la commercialisation de la Tour nonobstant les achats effectués par l'Etat.

A l'époque, aux fins de justifier du financement de cette opération immobilière au travers des fonds publics, le Gouvernement nous avait assuré que la contrepartie budgétaire serait assurée par la T.V.A. encaissée par l'Etat à l'occasion des cessions car tous les locaux étaient destinés à la vente.

Le Gouvernement peut-il nous confirmer aujourd'hui que conformément aux engagements pris il y a six ans, l'intégralité des appartements sont toujours bien destinés à la vente ?

Nous attendons donc 2016 avec fébrilité afin de s'assurer que cette opération portera ses fruits pour l'Etat.

En ce qui concerne les monopoles concédés, la Commission des Finances a relevé la baisse de 3 millions d'euros de la redevance de la S.B.M. Rappelons qu'au Budget Primitif 2015, votre rapporteur s'était interrogé sur la prévision optimiste du Gouvernement à la hausse de 18,9% par rapport au Budget Primitif 2014 et avait appelé à la plus grande prudence ; prudence que le Gouvernement n'a pas appliquée et qui conduit aujourd'hui à rectifier à la baisse cette ligne. Votre rapporteur reviendra ultérieurement sur la situation de cette société.

En ce qui concerne Monaco Telecom, le Gouvernement a fait savoir à la Haute Assemblée que les dividendes allaient être ajustés à la hausse du fait d'une décision du Conseil d'Administration en juillet dernier.



L'arrivée de M. Xavier NIEL, professionnel reconnu du monde des télécommunications en mai 2014, en qualité d'actionnaire majoritaire, a suscité beaucoup d'espoir.

Lors du Budget Rectificatif 2014, votre rapporteur espérait qu'eu égard à l'expérience de ce repreneur dans le secteur des nouvelles technologies, ce partenariat pourrait être bénéfique à Monaco, notamment dans le but d'accueillir des sociétés innovantes en Principauté.

Un an et demi après ce changement majeur, le constat est unanime. Non seulement Monaco n'a pas su saisir l'opportunité de la présence de cet investisseur pour développer de nouvelles activités à forte valeur ajoutée, mais l'offre ne répond pas à la demande des utilisateurs. Aujourd'hui, l'amélioration de la qualité des services et la concrétisation de la vitrine technologique promises se font toujours attendre.

A cet égard, la réponse du Gouvernement sur les investissements réalisés par Monaco Télécom ne peut que laisser songeur, je cite :

« Concernant les investissements, les actionnaires considèrent que le niveau d'investissement ne peut plus être un objectif car dans le monde des technologies d'aujourd'hui, mieux vaut investir intelligemment. »

Autrement dit, cette société qui œuvre dans le domaine extrêmement compétitif des télécommunications aurait réalisé dans le passé des investissements, non pas en fonction d'un retour sur investissement mais par pur principe. L'assertion tendant à expliquer que la société va enfin réaliser des investissements intelligents n'est pas pour rassurer les élus ! D'autant que, s'agissant des investissements réalisés par le précédent actionnaire, les monégasques et résidents n'ont pas le sentiment d'en avoir un jour bénéficié. Nous espérons que les annonces récentes vont être bénéfiques aux utilisateurs.

Toujours dans le domaine des concessions, le Gouvernement a décidé de façon unilatérale de mettre fin au contrat de la société Héli-Air.



Cette société employant 120 personnes disposait d'une concession exclusive d'exploitation de la ligne hélicoptère régulière Monaco-Nice.

Elle opère dans ce secteur qu'elle a créée depuis plus de 40 ans. A l'inverse de l'intervention bienveillante dont le Gouvernement fait preuve dans le cadre d'entreprises en difficultés entraînant des plans sociaux, cette décision ne peut que mettre en péril cette société monégasque en lui retirant son cœur d'activité.

En outre, l'Assemblée a relevé qu'une nouvelle taxe de 7 euros par passager a été créée le 31 décembre 2014 par l'Arrêté Ministériel n°2014-722 au mépris de l'article 70 de la Constitution qui stipule que : « Aucune contribution directe ou indirecte ne peut être établie que par une loi ». Pourquoi cette nouvelle taxe n'a pas fait l'objet du dépôt d'un projet de loi ?

Votre Rapporteur en vient à présent aux recettes du domaine immobilier. Celles-ci sont rectifiées de 3.7 millions d'euros passant de 106 millions à près de 109 millions.

Rappelons que ce chapitre regroupe les recettes du parc immobilier appartenant à l'Etat pour 68,8 millions d'euros et celles des parkings publics pour 33 millions.

La hausse de ce chapitre ne s'explique malheureusement pas par une gestion plus efficace du parc immobilier mais par le règlement d'arriérés de paiement d'une entreprise industrielle de la place.

Dans ce domaine représentant près de 10% des recettes totales de l'Etat, la situation n'a malheureusement pas évolué. Le m² étant une des principales richesses de l'Etat, le parc immobilier devrait être géré avec la plus grande rigueur, être optimisé et rentabilisé bien plus qu'il ne l'est aujourd'hui.

En effet, en ce qui concerne les appartements domaniaux en Principauté, les élus déplorent l'absence de toute nouvelle mesure en faveur de la mobilité au sein du parc ainsi que le retard pris dans la mise en place de l'outil de gestion informatique de celui-ci.



S'agissant des locaux commerciaux et de bureaux dont on connaît la pénurie, le Gouvernement devrait être proactif dans la recherche d'acheteurs ou de locataires. Comment expliquer que les bureaux situés dans l'immeuble « les Abeilles » achetés 17 millions d'euros par le biais du Fonds de Réserve Constitutionnel en 2007 soient toujours inoccupés ? Le moins que l'on puisse dire est que l'Etat n'aura pas fait son miel sur cette opération.

Comment expliquer qu'une partie des commerces de la Z.A.C. Saint Antoine soit toujours inoccupée deux ans et demi après son inauguration. Cette opération aura coûté 226 millions d'euros au Fonds de Réserve Constitutionnel.

Quant au secteur protégé, il n'est pas acceptable que le Gouvernement possède 71 appartements aujourd'hui inoccupés.

L'Etat n'applique pas à lui-même ce qu'il impose aux petits propriétaires.

A la suite des recettes, votre rapporteur souhaite aborder l'examen des dépenses en commençant par la section 7 relative aux équipements et investissements.

Le total de cette section atteint 364 millions d'euros. Sur ce montant, près de 90% des sommes sont inscrites dans le programme triennal d'équipement public 2014/2015/2016 et peuvent donc faire l'objet de reports de crédits. A ces 364 millions d'euros, il faut ajouter 56 millions d'euros de report de crédits. L'Etat dispose donc de 420 millions d'euros de crédits de paiement pour l'année 2015 au titre des dépenses d'équipement et d'investissement.

Votre rapporteur rappelle que les reports de crédit offrent la possibilité d'utiliser, les années suivantes, le reliquat des crédits inutilisés au cours de l'année d'autorisation. Les reports de crédits de l'année 2014 sur l'année 2015 sont en nette progression par rapport à l'an dernier, où ils totalisaient 42 millions.



Les reports de crédits et les crédits non utilisés reflètent les retards pris sur l'exécution des travaux. En 2014, selon le rapport du Contrôleur Général des Dépenses, « *les crédits non utilisés se seraient élevés à 112,7 millions d'euros ramenant ainsi le taux d'exécution des dépenses d'équipement à 71,9% soit le plus bas de ces cinq dernières années* ».

Votre rapporteur tient à rappeler que ces dépenses constituent des investissements pour l'avenir et que la majorité actuelle a toujours insisté pour que le niveau d'investissement atteigne un tiers des dépenses totales du budget effectivement dévolues aux grands travaux *stricto sensu*.

A l'instar des précédents budgets, on ne compte plus le nombre de projets retardés qui génèrent des inscriptions modificatives à la baisse tels que :

- La galerie des Salines qui reliera le parking et l'esplanade du nouvel hôpital à l'avenue Pasteur au niveau du parking du Cimetière, retardée en 2017.
- La galerie Sainte Dévote à la sortie de la gare de Monaco qui devrait fluidifier la circulation dans ce quartier, retardée d'un trimestre.
- Les travaux du réservoir d'eau potable qui ne seront finalement réalisés qu'à 50% en 2015.
- Le renforcement du réseau des égouts reporté en 2016.

Votre rapporteur arrêtera là la liste mais ajoute que certains chantiers sont même purement et simplement annulés : prolongement du boulevard de France, destiné à améliorer la circulation dans le quartier de Saint Roman, ou encore études sur les superstructures digues Nord et Sud dans la perspective de la construction d'un musée.

Il nous faut aussi regretter le retard pris sur des projets majeurs pour l'attractivité, pourtant chère au Gouvernement : rénovation de l'héliport, du Larvotto, et du Centre Commercial de Fontvieille.



Mais ce qui préoccupe plus encore les élus ce sont, d'une part, les retards pris dans des projets importants pour nos compatriotes, tels que les travaux de l'Ilot Pasteur, où sera notamment construit le futur collège et la réhabilitation du Cap Fleuri devant accueillir nos aînés, et, d'autre part, l'absence d'évolution voire l'annulation de projets qui conditionnaient le vote du budget rectificatif 2014 à savoir :

- 1- la construction de façon concomitante dans le cadre du projet immobilier de la S.B.M. du Parking des Spélugues ;
- 2 - le lancement, dès 2015, de deux nouvelles opérations domaniales.

La commission constate que les articles concernant ces chantiers présentent les taux d'exécution les plus faibles au 30 juin 2015 : le parking des Spélugues : 0 %, les opérations domaniales intermédiaires : 2,2 %.

La Commission des Finances a relevé que l'article triennal dévolu au plan numérique scolaire présente un taux d'exécution extrêmement faible de 3 % soit 13 386 € au 30 juin 2015. Les élus espèrent que pour la rentrée scolaire 2015-2016, la totalité des crédits disponibles ont été utilisés depuis.

La communication largement déployée par le Gouvernement sur le plan numérique scolaire a généré une forte attente au sein de la population. Les parents et enseignants qui nous interpellent sont impatients de voir la concrétisation de ce plan qui se fait malheureusement attendre sur le terrain.

Le Conseil National souhaiterait que les crédits d'engagement soient pris, par le Gouvernement, dans les deux sens du terme : tant au niveau de la technique budgétaire que des promesses faites à notre Assemblée.

Votre rapporteur reviendra sur cette notion d'engagement dans la seconde partie de son propos.



Nous allons à présent aborder les évolutions des dépenses ordinaires qui connaissent une augmentation de 1,8%. Celle-ci résulte pour partie de la croissance de 4,2% des dépenses d'interventions publiques ainsi que de l'accroissement de 0,7% des dépenses de fonctionnement.

En ce qui concerne les interventions publiques, on soulignera dans le domaine social l'inscription de 2,7 millions d'euros afin de couvrir le déficit prévisionnel de l'hôpital. Après 4 années d'excédent, cette situation nouvelle est inquiétante d'autant plus qu'elle n'est pas d'ordre conjoncturel. En effet, ce déficit résulte d'une baisse d'activité qui peut s'expliquer à la fois par une volonté de réduire les délais de séjour dans la perspective du passage à la T2A mais aussi par la concurrence accrue d'établissements de santé de la région voisine qui pratiquent des politiques volontaristes de recherche de patients.

Dans le domaine humanitaire, la Commission des Finances et de l'Economie n'a pas manqué de relever le coût extravagant de ce que le Gouvernement qualifie de « seconde vie » du Pavillon de Monaco à Milan. Il s'agit là du projet de transport et de réhabilitation de cet édifice en centre de formation polyvalent au Burkina Faso. Si l'idée d'un recyclage de ce bâtiment à des fins humanitaires peut séduire à première vue, son coût initialement estimé à 600 000 euros passe à 1,3 millions d'euros.

Cette somme conséquente aurait sans doute pu permettre, si elle avait été utilisée à bon escient, de réaliser plusieurs projets d'envergure sur le continent africain. Finalement, ce projet représente à lui-seul 20% des crédits du chapitre des subventions dans le domaine social et humanitaire.

S'agissant des interventions dans le domaine économique, un nouveau système de gestion des taxis a été entièrement financé par l'Etat en 2014. Le Gouvernement indiquait à l'époque, je cite : « *l'Etat a changé en 2014 d'opérateur au profit d'une société monégasque dont l'implication dans le tissu local permet un meilleur rendement* ». Après des mois de dysfonctionnements, le Gouvernement a finalement rompu le contrat avec ce prestataire et signé à nouveau avec le précédent. Les conséquences de cette opération pour les deniers publics s'élèvent à 400 000 euros.



Il ne reste plus qu'à souhaiter que désormais les usagers des taxis auront enfin un service à la hauteur de l'investissement et du rôle de l'Etat dans ce dossier.

La Commission des Finances a noté enfin un accroissement de 1,3% des dépenses de fonctionnement. Elle s'étonne du montant élevé de certaines d'entre elles dont l'augmentation est exponentielle telle que, par exemple, les prestations téléphoniques qui totalisent un budget de 3,6 millions d'euros et qui augmentent de près de 10%, ou encore les transferts en hélicoptère offerts aux touristes bénéficiant de l'offre « Passeport », mesure incitative dont le coût annuel atteint 875 000 €.

C'est en revanche d'inquiétude dont il convient de parler concernant les coûts de personnel de la fonction publique. Nous savons que ces dépenses pèseront pendant des décennies sur le budget de l'Etat, tant au niveau des traitements des titulaires qu'au niveau des retraites. Comment expliquer que de très nombreuses créations de poste soient sollicitées, non pas uniquement au Budget Primitif, mais aussi dans le cadre du Budget Rectificatif ? En 2015, ce ne sont pas moins de 17,5 nouveaux postes qui sont sollicités au Budget Rectificatif, après la création de 43,5 postes au Budget Primitif soit un total pour l'année 2015 de 61 postes.

A ce titre, le rapport du Contrôleur Général des Dépenses sur l'exercice 2014, nous apporte deux analyses aussi probantes que préoccupantes.

Premièrement, l'inefficacité de la mesure de non-remplacement systématique des départs en retraite, je cite :

« Le bilan global est ainsi porté à l'issue de l'exercice 2014, pour un ensemble de 49 postes examinés, à 49 postes conservés. »

Deuxièmement, l'absence totale de limitation dans les créations de poste accentuée par la mise en place de changement d'organigramme annuel. Je cite, à nouveau :

« Dans le cadre des mesures visant à maintenir les dépenses de fonctionnement, la maîtrise de l'augmentation des effectifs apparaît ainsi comme un enjeu primordial... »



Le constat préoccupant exposé en introduction de cette partie des dépenses de personnel sur les effets indésirables d'une procédure annuelle de changement des organigrammes incite en effet à enrayer au plus vite cette tendance qui rend incontrôlable une partie majeure des dépenses de fonctionnement qui apparaît pérenne et incompressible et qui pourrait devenir difficile à assumer par le budget de l'Etat en cas de baisse des recettes. »

Au vu de ces éléments, et comme votre rapporteur l'indiquait au début de son propos, la Commission s'interroge sur la volonté réelle du Gouvernement de maintien de l'équilibre budgétaire à terme. Cette politique vertueuse constitue un des facteurs essentiels d'attractivité, il est donc urgent d'identifier quelles seront à moyen et long terme les dépenses structurelles de l'Etat, et de les maîtriser.

Ainsi s'achève l'examen en chiffres de ce Budget Rectificatif. Comme vous l'aurez compris, ce budget n'a pas convaincu les élus tant les chantiers et dossiers semblent ne pas progresser, à tel point que votre rapporteur a trop souvent le sentiment, année après année, au travers des séances budgétaires, d'assister à la répétition du même.

La Commission des Finances estime que chaque ligne budgétaire traduit une décision politique, un arbitrage, une conjoncture économique, une orientation stratégique. Chaque ligne doit de ce fait être discutée et analysée par le Conseil National dans le cadre de l'étude des budgets qui sont soumis à son vote.

Si la première partie du rapport analyse les chiffres de façon factuelle et critique, la seconde partie se doit de porter à la fois un jugement de fait et de valeur.

Un jugement de fait sur l'année 2015 et un jugement de valeur sur les relations entre nos institutions. Nous verrons que ces deux jugements sont souvent étroitement liés.

Tout d'abord, votre rapporteur tient à rappeler que par le vote du Budget Primitif, le Conseil National permet au Gouvernement d'engager des dépenses, d'appliquer son plan d'action, et d'honorer les engagements donnés lors des discussions sur le vote du budget.



L'année 2015 restait donc pour la Majorité sous surveillance jusqu'au Budget Rectificatif.

Ainsi, le Budget Rectificatif ne saurait constituer aux yeux des élus qu'un simple document technique présentant des lignes d'ajustements, mais bien l'occasion d'un bilan à trois mois de la fin de l'exercice. Bilan dont le Gouvernement est comptable sous la double acception du terme.

Notre Assemblée étant quant à elle comptable devant les Monégasques : leur vote nous oblige, trace notre action et conditionne l'exercice de notre responsabilité. Le vote d'un Budget Primitif ne signifie donc ni crédit illimité au Gouvernement, ni blanc-seing.

Or, force est de constater que chaque année, après le vote du budget, le dialogue institutionnel se grippe, bien que les grandes questions et les orientations politiques débattues à l'occasion du Budget Primitif aient vocation à dépasser le mois de décembre, et bien souvent, l'exercice en cours pour ce qui concerne nos grands chantiers, nos problématiques et notre politique économique et sociale à moyen et long terme.

Dès le Budget Rectificatif 2013 - premier budget examiné par la nouvelle majorité, le rapport de la Commission des Finances et de l'Economie posait les termes de ce que devait être à ses yeux la relation institutionnelle entre l'Exécutif et notre Assemblée élue.

Ces termes, quels étaient-ils ?

- Etre Conseil du Gouvernement et non pas de Gouvernement ;
- Etre une chambre de débats sur les grandes orientations stratégiques de la Principauté ;
- Etre informé et associé sur tous les grands sujets d'intérêt général concernant l'avenir du Pays;
- Pouvoir disposer tout au long de l'année de toute information et suivi nécessaire à l'exercice de notre mandat.



Deux ans après, et à mi-mandat, nous ne pouvons que déplorer les manquements à ces termes qui se traduisent au travers de faits objectifs et pourraient aboutir à une dégradation des relations sereines, respectueuses et responsables qui devraient toujours prévaloir entre le Conseil National et le Gouvernement.

Pour illustrer son propos, votre rapporteur va prendre quelques exemples significatifs - mais non exhaustifs - concernant de grands dossiers sur lesquels le Conseil National n'a été ni informé ni associé.

Concernant l'Union Européenne et les négociations pouvant aboutir à d'éventuels accords d'association, lesquels, faut-il le rappeler, seront soumis à ratification, le Conseil National a dû expressément demander à être informé de façon régulière au travers la création d'un comité mixte.

A ce jour, seules deux réunions se sont tenues.

Notre Assemblée s'était également inquiétée de l'absence d'études économiques préalables à toute négociation et à la prise de décision. Sur un sujet sensible et polémique, il semblait primordial de connaître le poids des activités et des secteurs économiques monégasques intéressés au marché européen ou entravés par les normes de ce dernier dans ses échanges avec l'Union Européenne. Dans notre esprit, cette étude se voulait à la fois chiffrée et prospective.

A ce sujet, il y a un an la réponse au rapport de la Commission des Finances était : « Vous vous interrogez sur l'existence d'études économiques préalables... Permettez-moi de vous rassurer sur ce point, le Gouvernement dispose de telles données et celles-ci sont encore plus précises depuis la création de l'IMSEE. »

En juillet 2015, la réponse fut très sensiblement différente : « J'espère qu'à la rentrée 2015 le Gouvernement sera en mesure de présenter des éléments plus concrets à l'Assemblée. L'idée est de partager au jour le jour l'information avec le Conseil National. »



Au cours de nos échanges en septembre nous apprenions que le Gouvernement n'avait pas encore eu le temps de s'enquérir de l'état d'avancement de cette étude d'impact.

Bilan : depuis un an, cette étude n'a toujours pas été communiquée à notre Assemblée. Pourquoi ajouter de l'inquiétude à l'inquiétude sur un sujet qui conditionnera notre futur, nos textes et notre Economie ? Ces accords concerneront les Monégasques, les acteurs économiques actuels et futurs. La population nous interroge, nous interpelle. Nous sommes aussi détenteur de la parole publique de par notre fonction élective, nous avons des comptes à rendre à nos électeurs et aux résidents car les lois que nous votons s'appliquent ici à tous.

Sur Monaco Telecom, le Conseil National demandait légitimement à être destinataire du plan de développement du nouvel actionnaire majoritaire. Rappelons que l'Etat est le concédant et accorde à cette société le monopole exclusif de l'exploitation de la téléphonie fixe, mobile et de l'internet. Il est en outre actionnaire à 45% de Monaco Telecom. Précisons encore que la population et nos visiteurs attendent beaucoup de cet opérateur quant à la qualité des prestations et de l'offre commerciale.

A l'heure où nous sommes consommateurs de services connectés en continu, Monaco devrait être exemplaire et à l'avant-garde de ce qui se fait de mieux dans ce domaine.

A ce sujet, la réponse du Gouvernement au rapport du Budget Rectificatif 2014 fut « J'ai bien compris que le Conseil National demande à pouvoir disposer du plan industriel du repreneur ce qui est tout à fait légitime...Je m'engage à ce que des éléments d'information vous soient communiqués à ce sujet dès que possible...dans la perspective de la Commission des Concessions prévue à la fin du mois de janvier prochain ».

Bilan : lors des réponses aux questions de la Commission des finances élaborées en vue de l'étude du budget que nous examinons ce soir, nous avons appris que le Gouvernement, avant d'accepter le nouveau repreneur, n'a pas eu connaissance de ce plan ; et pour cause : il ne sera établi qu'en novembre de cette année, soit un an et demi après le rachat des actions de Cable & Wireless (ancien actionnaire) par NJJ Capital la holding de Monsieur Xavier Niel. Nous n'avons pas non plus eu connaissance des principaux engagements figurant dans le pacte d'actionnaires tout au long de cette même période.



Comment l'Etat, autorité concédante, a-t-il pu valider ce nouvel actionnaire sans avoir exigé au préalable que lui soit soumis un projet industriel et commercial pour la Principauté ? Ici encore, le Gouvernement ne semble pas se rendre compte qu'il y a un hiatus entre une politique de communication étatique extrêmement assidue et le ressenti des utilisateurs quotidiens des services de cette société.

Concernant la SBM, comment ne pas encore citer cette phrase de Louis Aureglia prononcée en 1935 pour rappeler que le « devoir supérieur de tutelle des intérêts collectifs exige l'intervention de l'Etat dans les affaires de cette société » ? Comment ne pas partager les justes préoccupations des élus quant à l'avenir d'une société qui fait partie de notre ADN ? Cette société est le premier employeur privé à Monaco avec plus de 3350 salariés - dont près de 500 compatriotes. L'Etat en reste l'actionnaire majoritaire.

Cette société a fait vivre plusieurs générations de monégasques. Cette société contribue toujours, de façon directe ou indirecte, à incrémenter les recettes de l'Etat.

S'il ne rentre certainement pas dans nos attributions de s'immiscer dans la gestion de la SBM, notre attention et notre vigilance doivent se porter sur son avenir et son devenir.

Les choix de l'actionnaire majoritaire ont une incidence sur les fonds publics tant en recettes qu'en dépenses. Les élus demeurent très préoccupés par son avenir. Elle s'est lancée dans des projets ambitieux en matière d'hôtellerie et d'immobilier. Elle a procédé à une augmentation de capital qui est à présent finalisée.

Pour autant, la situation de la société est toujours inquiétante.

Dans le domaine des jeux, premièrement, le Gouvernement et la société ne semblent pas avoir plus de visibilité aujourd'hui que l'an dernier. L'existence d'un plan marketing jeux reste toujours hypothétique alors qu'il est primordial pour assurer l'avenir de la société.



Sur le plan financier, par ailleurs, le résultat d'exploitation 2014-2015 est déficitaire de 31,5 millions d'euros contre 11,8 millions d'euros lors de l'exercice précédent.

La Commission des Finances et de l'Economie s'interroge toujours sur le plan de financement des travaux engagés.

On rappellera que lors du vote de la loi de désaffectation de parcelles situées avenue Princesse Alice, le Gouvernement avait estimé son besoin en financement sur 6 ans à 860 millions d'euros.

Bilan : Nous ne savons pas si dans le cadre des travaux entrepris par la SBM et eu égard à son besoin en trésorerie, lequel devrait s'accroître étant donné sa perte d'exploitation, l'Etat devra contribuer directement ou indirectement à ses besoins de financement. Nous ne savons pas plus si l'activité des jeux constitue encore une priorité et quelles sont les mesures prises pour relancer ce secteur emblématique.

Les Monégasques souhaiteraient avoir des réponses. Une relance de l'activité des jeux aurait sans doute permis de tenir l'engagement pris par le Gouvernement de créer une école des jeux dès 2014.

Il s'agit là encore d'un engagement non tenu.

Nos compatriotes veulent que la SBM soit encore en mesure de procurer des emplois à leurs enfants ou à leurs petits-enfants. C'est cela qu'ils nous demandent et en ne répondant pas à ces questions, en ne répondant pas aux élus, c'est à la population que le Gouvernement ne répond pas.

Une réunion tripartite SBM/ Gouvernement/ Conseil National devait avoir lieu le 15 septembre. Cette dernière a été annulée par les élus du Conseil National y siégeant, les documents de travail qui devaient permettre une réunion constructive, n'ayant toujours pas été reçus à 2 jours ouvrés de la tenue de celle-ci. Les élus ont besoin de préparer au mieux ces commissions, d'étudier les dossiers en amont afin de pouvoir poser les questions qu'ils jugent nécessaires et pertinentes.



Cette méthode de travail n'est pas à la hauteur des enjeux et ne respecte pas les élus participants à ces rendez-vous.

De manière générale, votre rapporteur tient à souligner que les élus siégeant à la commission des concessions rencontrent régulièrement les mêmes problèmes et se heurtent aux mêmes dysfonctionnements : un déficit d'information et un manque de considération à l'égard des membres de notre Assemblée par une transmission trop souvent hors délai des documents préparatoires dont l'étude préalable est le gage de réunions fructueuses.

Sans compter les décisions prises seules sans avoir réuni en amont la Commission des Concessions. Cela n'est évidemment plus acceptable.

Au mois de juillet 2015, la Commission Plénière d'Etude sur la circulation constitue un autre rendez-vous manqué. L'idée d'Etats généraux de la circulation lancée par le Président de notre Assemblée et dont l'organisation a été sollicitée par deux fois, fut écartée car jugée anticonstitutionnelle.

Ce terme générique, passé dans le langage commun, signifiait l'organisation d'une vaste réunion, afin d'aborder ce sujet brûlant avec tous les acteurs concernés. Ce problème prégnant doit être traité et résolu de façon urgente en organisant une table ronde entre tous les acteurs concernés. Les querelles sémantiques et constitutionnelles qui agitent l'Hémicycle intéressent assez peu les usagers coincés pendant des heures dans des embouteillages *intra muros* et *extra-muros*. L'accès à Monaco devient de plus en plus difficile voire impossible à certaines heures. La dernière mise à jour du plan stratégique dénommé « Politique d'équipement de la Principauté de Monaco » date de 2003. Le dernier plan d'urbanisme du quartier du Larvotto date du début des années 2000.

Quant à la Commission Plénière d'Etudes du mois de juillet, aucun des projets présentés – au rang desquels figuraient un certain nombre de « serpents de mer » – n'était accompagné d'un phasage, d'une planification ou d'un coût.



Parmi les dossiers phares des dix prochaines années figure en bonne place l'urbanisation en mer dont le principe emporte l'adhésion unanime des élus. Ce projet portant sur une extension de notre territoire de six hectares et dont le coût sera de près de deux milliards, devra faire l'objet d'une loi de désaffectation. Le Conseil National avait dû, une fois de plus, demandé à être associé à la réflexion en amont avant d'aboutir à la signature du contrat de concession entre un groupe privé et l'Etat.

En réponse à cette requête, le Gouvernement assurait au moment du Budget Primitif 2014: *« Il va de soi, Monsieur le Rapporteur, que le Conseil National sera amené à jouer le rôle qui est le sien et à être informé régulièrement, de ce que le Gouvernement entend naturellement faire. »*

Deux représentants du Conseil National furent désignés à l'unanimité afin de participer à ces réunions.

Bilan : deux réunions du groupe de travail se sont tenues les 20 janvier et 25 mars 2015. Les informations recueillies lors de ces réunions ont été restituées à l'ensemble des élus lors d'une Commission Plénière d'Etudes interne le 12 juillet 2015.

Une dernière rencontre avec le Gouvernement a été sollicitée en urgence par le Conseil National et s'est tenue le 21 juillet.

Ce même jour, soit 9 jours seulement avant la signature du contrat, une séance plénière d'étude était organisée au Conseil National. C'est à cette occasion que nous avons appris que le projet qui nous était alors présenté et objet du contrat était finalisé à 99%, et que le vote de la loi de désaffectation par notre Assemblée figurait au titre de condition suspensive ; sa date d'échéance étant fixée au 30 juin 2016. Notre Assemblée doit-elle se résoudre à n'être qu'une condition résolutoire ?

Nous étions donc mis une fois de plus devant le fait accompli en apprenant qu'un contrat fixait l'ordre du jour de notre Assemblée. Faut-il rappeler que seul le Prince et le Conseil National peuvent convoquer une session extraordinaire législative ?



En revanche, en étant de fait partie au contrat, notre Assemblée veillera plus particulièrement à ce que son droit d'amendement garanti par la Constitution s'applique aux termes mêmes du contrat définitif ; ce qui reviendrait donc à amender le traité de concession.

Sur ce sujet d'importance nationale, notre Assemblée n'entend pas se faire fixer de conditions. Les conseillers nationaux prendront leur responsabilité et étudieront de façon minutieuse le projet de loi de désaffectation d'un point de vue juridique et financier, avec toute la rigueur et l'expertise que requiert un programme immobilier et urbain de cette ampleur. Les élus devront veiller à ce que les contreparties soient justes, équitables et favorables à Monaco et aux Monégasques conformément à l'intérêt général.

Enfin, en matière de logements, les engagements fermes pris par le Gouvernement au Budget Primitif 2015 n'ont pas été tenus.

Ces engagements conditionnaient le vote de la majorité de notre Assemblée. Quels étaient-ils ?

- le lancement dès cette année de deux opérations domaniales,
- la livraison de 80 appartements dès fin 2017.

Ces 80 appartements se répartissaient au travers de trois opérations :

- Villa Marcelle –avenue de l'Annonciade : 20 logements – livraison 2^{ème} trimestre 2017
- Rue Grimaldi/baron Sainte Suzanne : 30 logements –livraison mi-2018
- Villa Del Sol – 5 avenue Saint Roman : 30 logements – livraison 2^{ème} trimestre 2017

Ces logements devaient pallier le manque de livraisons que connaîtront les Monégasques jusqu'en 2018 en raison du manque de prévoyance de nos prédécesseurs et du Gouvernement.

Bilan : Il n'y a pas eu le début d'un commencement de chantier en 2015 et le Gouvernement nous a indiqué que sur les trois opérations prévues, deux n'étaient pas envisageables.



En effet avenue de l'Annonciade, une servitude de hauteur empêchant le programme promis est évoquée neuf mois après le vote du budget. Il est vrai que dans ce quartier, seule la Tour Odéon aura pu obtenir une dérogation de hauteur. Sachant, en outre, qu'il avait été évoqué sur le site dit « Annonciade II » de créer une « petite Défense » avec des immeubles de bureaux, les servitudes de hauteur paraissent incompatibles avec ce type de quartier, lequel attend encore son périphérique pour y accéder.

L'opération de la Rue Grimaldi dont un immeuble abritait la boutique de l'ASM Football Club ne peut pas se réaliser faute d'entente avec un promoteur.

Il faut se souvenir que le Gouvernement avait octroyé à l'ASM une boutique dans des locaux commerciaux domaniaux avec un loyer domanial, aux Jardins d'Apolline. Le Gouvernement nous avait indiqué à cette occasion, afin d'atténuer notre mécontentement, que les locaux ainsi libérés rue Grimaldi, pourraient faire l'objet d'une opération domaniale pour nos compatriotes. Cette opération est donc reportée *sine die*.

Enfin, seule l'opération de la Villa Del Sol semble réalisable, mais si les travaux ne devaient pas démarrer dès le début 2016, les délais de livraison ne seraient évidemment pas respectés.

Nous demandons au Gouvernement confirmation que cette opération commencera bien dès la fin de l'année 2015 et qu'elle sera bien destinée aux Nationaux, tel qu'il s'y était engagé. Ainsi sur les 80 appartements qui devaient être livrés entre 2017 et 2018, 50 manquent cruellement à l'appel.

A ce titre, votre rapporteur tient à rappeler au Gouvernement que notre Assemblée est toujours dans l'attente de la réponse à la lettre qui lui a été envoyée au mois de juillet. Cette lettre portait sur l'opération Testimonio II, afin de s'enquérir de la date de signature du contrat de promotion immobilière, d'obtenir les garanties du promoteur que le Gouvernement s'était engagé à lui fournir et, en conséquence, la confirmation que les 156 appartements domaniaux seraient livrés en temps et en heure. Le vote de cette loi de désaffectation n'ayant pas fait l'unanimité chez les élus, toutes tendances confondues, ces derniers eurent la faiblesse de penser que le Gouvernement allait être particulièrement diligent sur ce dossier.



Le Gouvernement s'engage publiquement auprès du Conseil National et tout porte à croire que ce n'est qu'*a posteriori* que les études de faisabilité intégrant à la fois les contraintes juridiques et urbanistiques sont menées. Cette façon de procéder laisserait perplexe s'il ne s'agissait pas des engagements de l'Etat et de la parole publique.

Comment peut-on expliquer et accepter que le Gouvernement n'ait pas alerté le Conseil National sur l'absence d'avancement de ces projets promis et validés sachant toute l'importance que ce sujet revêt pour les élus et les Monégasques? A ce jour, aucune solution de substitution n'a été proposée aux élus et eu égard aux engagements, le délai est hélas forclos pour 2015.

Les propos de votre rapporteur illustrent tristement la façon dont sont traités les dossiers d'importance majeure avec la représentation nationale.

Nous sommes le plus souvent très loin de l'information préalable et de l'association que nous appelions de nos vœux et auxquelles nous avons droit concernant toutes les grandes orientations qui engagent le futur de la Principauté et l'avenir des Monégasques.

Toute décision présuppose l'accord des volontés avant le vote de la loi, au premier rang duquel figure le vote de la loi budgétaire. Aucune décision ne peut se prendre sans communication de données objectives, sans respect et sans confiance. Les élus ne sauraient exercer leur mission sans ces pré-requis.

Au moment où le Gouvernement s'apprête à signer des accords d'échanges automatiques d'information, il devrait sans doute en faire de même avec notre Institution.

Le Gouvernement a pris l'habitude d'opposer des fins de non-recevoir aux légitimes requêtes de notre Assemblée en arguant de sa légitimité que nul ici ne saurait contester. Doit-on d'ailleurs chaque fois vraiment le rappeler ?



Chaque élu connaît la Constitution, chaque élu est viscéralement attaché à son régime et à son Pays. Je m'arrêteraï la car comme l'écrivait Georges Braque « les preuves fatiguent la vérité ».

Par ces rappels, le Gouvernement semblent trop souvent vouloir mettre fin à toute velléité de propositions, de dialogue, ou d'explication brisant ainsi le dialogue institutionnel avec le Conseil National.

En brisant ce lien, c'est le lien entre la population – qui donne toute sa légitimité à notre Assemblée - et le Gouvernement qui est brisé et avec lui, l'équilibre subtil du fonctionnement de nos institutions qui a fait ses preuves depuis des générations.

Votre parole publique vous oblige Monsieur le Ministre. Les engagements du Gouvernement déterminent le vote des élus ; leurs manquements aussi.

Au vu des éléments apportés tout au long de son exposé, votre rapporteur ne saurait engager l'ensemble des élus à se prononcer en faveur de ce projet de Budget Rectificatif 2015.

