

PROPOSITION DE RESOLUTION

DE M. JEAN-LOUIS GRINDA

COSIGNEE PAR MMES KAREN ALIPRENDI, NATHALIE AMORATTI-BLANC, MM. JOSE BADIA, PIERRE BARDY, MMES CORINNE BERTANI, BRIGITTE BOCCONE-PAGES, MM. DANIEL BOERI, THOMAS BREZZO, MME MICHELE DITTLLOT, M. JEAN-CHARLES EMMERICH, MMES BEATRICE FRESKO-ROLFO, MARIE-NOËLLE GIBELLI, MARINE GRISOUL, MM. FRANCK JULIEN, FRANCK LOBONO, MARC MOUROU, FABRICE NOTARI, JACQUES RIT, GUILLAUME ROSE, BALTHAZAR SEYDOUX, STEPHANE VALERI ET PIERRE VAN KLAVEREN.

CONCERNANT LE RESULTAT BUDGETAIRE FINAL POUR L'EXERCICE 2021, FAISANT SUITE AUX LOIS N°1504 ET N°1510 PORTANT FIXATION DES BUDGETS PRIMITIF ET RECTIFICATIF DE L'ETAT

Exposé des motifs

Le Budget de l'Etat, en vertu de la Constitution, « *comprend toutes les recettes et toutes les dépenses publiques* » et « (...) *exprime la politique économique et financière de la Principauté* ».

Le Budget contient alors les éléments fondamentaux de la politique générale de l'Etat, ses objectifs et ses perspectives, tels qu'ils sont décrits annuellement par le Programme Gouvernemental d'Action.

Selon la Constitution, « *Le Conseil National vote le budget* », qui est « *promulgué en forme de loi* ». Le vote des lois de budget constitue une prérogative essentielle du Conseil National et représente un aspect central de ses travaux.

C'est ainsi que l'Assemblée étudie et vote en Séances Publiques les Budgets Primitif et Rectificatif de l'Etat, à la suite de débats publics avec le Gouvernement.

Pour sa part, la clôture de l'exercice fait traditionnellement l'objet d'un échange entre le Conseil National et le Gouvernement, en séance privée. Dans le cadre des réflexions qu'ils mènent depuis le début de la mandature pour moderniser la pratique budgétaire, les élus ont adopté à l'unanimité, le 16 juin 2020, la Proposition de loi n° 251 sur l'instauration d'une loi de résultat budgétaire final.

Cette proposition du Conseil National poursuivait l'objectif d'évaluer « *l'utilisation des crédits mis en œuvre au regard des orientations et engagements pris lors des votes des Budgets Primitif et Rectificatif* ». Il s'agissait alors d'« *instituer, comme dans tous les Etats d'inspiration démocratique, ce qui a été qualifié de « chainage vertueux » entre les projets, leurs exécutions et leurs clôtures (ou règlements)* », sans modifier les modalités de la clôture budgétaire, telle qu'elle est prononcée par le Prince Souverain.

En effet, le vote du Budget constitue l'étape initiale de validation des politiques publiques de l'Etat en début d'exercice. Durant l'année, un ou plusieurs budgets rectificatifs, comme nous l'avons vu lors de la crise sanitaire, également soumis au vote des élus en Séance Publique, viennent affiner cette prévision. Toutefois, la dernière étape, celle devant aboutir à la clôture des comptes budgétaires ne faisait jusqu'à ce jour, que l'objet d'un débat privé.

Or, il apparaît fondamental que les Monégasques soient pleinement informés de la mise en œuvre effective des politiques publiques financées par le budget, telle qu'elle peut être constatée à la fin d'un exercice.

Le Projet de loi n° 1052 modifiant la loi n° 841 du 1^{er} mars 1968 relative aux lois de budget, déposé par le Gouvernement suite à sa décision de transformer la Proposition de loi du Conseil National, ne répond pas à l'objectif recherché par l'Assemblée. En effet, sans dénaturer le processus existant les élus souhaitaient échanger avec le Gouvernement lors d'un débat, en Séance Publique, sur l'état final des comptes tel qu'il sera évalué par la Commission Supérieure des Comptes, dans la perspective du prononcé de la clôture par le Souverain. Or, le projet de loi gouvernemental propose de débattre d'ultimes inscriptions avant que l'arrêté des comptes ne soit finalisé.

Aussi, le Conseil National regrette la pratique gouvernementale récente l'ayant conduit à déposer des projets de lois, suite pourtant à sa décision d'accepter de transformer les Propositions de loi du Conseil National correspondantes, ne poursuivant pas les mêmes objectifs que ceux de ces propositions de lois, les dénaturant, de fait, par la même occasion.

En conséquence, les Conseillères Nationales et Conseillers Nationaux unanimes, considérant nécessaire que soit examiné, en Séance Publique, le projet de clôture annuelle des comptes budgétaires, dans ses dimensions économiques et politiques, ont souhaité soumettre au vote de l'Assemblée la présente Proposition de Résolution concernant le résultat budgétaire final pour l'exercice 2021 faisant suite aux lois n°1504 et n°1510 portant fixation des Budgets Primitif et Rectificatif de l'Etat.

L'analyse du résultat de l'exercice 2021 appelle un certain nombre de commentaires de la part des élus.

En premier lieu, sur la base des éléments communiqués par le Gouvernement, les élus ont constaté la réalisation en fin d'exercice, d'un ensemble d'opérations improprement qualifiées de « *dépassements de crédits* ».

En effet, par courrier en date du 2 mars 2022, le Gouvernement a informé le Conseil National qu'il allait procéder à ces opérations avant la fin de la période complémentaire de l'exercice 2021, soit avant la fin du mois de mars 2022.

Les élus relèvent que si les reports et les virements de crédits sont prévus par la Loi n° 841 du 1^{er} mars 1968 relative aux lois de budget, les « *dépassements de crédits* » ne sont pas encadrés par les textes. En l'espèce, ces opérations consistent à affecter des recettes supplémentaires et réaffecter des crédits non consommés, pour des montants n'ayant pas été votés, concernant des projets qui n'ont pas été discutés au préalable avec l'Assemblée.

Cette pratique est constatée depuis plusieurs années. Sur les trois exercices précédents, elle porte, en moyenne, sur des montants représentant en moyenne, près de 60 millions d'Euros.

Dans le cadre de la clôture 2021, ces « *dépassements de crédits* » représentent près de 8% des dépenses totales de l'exercice 2021, soit près de 130 millions d'euros et ramènent le résultat de l'exercice à un excédent de 8 035 487,03 euros.

Ce bon résultat budgétaire exprime la bonne santé financière et l'attractivité préservée de la Principauté de Monaco, alors même que l'année 2021 était encore fortement marquée par la pandémie. Pour autant, les élus considèrent que ces « *dépassements de crédits* » ne sont pas conformes aux règles de fonctionnement de nos Institutions. Ces dernières prévoient, en effet, la nécessité pour le Gouvernement de disposer d'une autorisation formelle du Conseil National, par un vote, lorsqu'il engage les finances publiques.

De surcroît, certains « *dépassements de crédits* » tels qu'opérés à la fin de l'exercice 2021, entrent en contradiction avec le principe d'annualité budgétaire, puisque destinés à utiliser, en fin d'exercice, des crédits disponibles pour financer des dépenses portant sur des exercices suivants.

Aussi, même si la finalité des « *dépassements de crédits* » opérés par le Gouvernement pourrait paraître pertinente, les élus considèrent qu'il doit être mis un terme à la pratique actuelle.

Dès lors, les élus insistent sur la nécessité de réaliser des prévisions budgétaires plus précises, qui peuvent être ajustées par des budgets rectificatifs en fonction de l'exécution réellement constatée en cours d'année. En outre, ils rappellent que le Fonds de Réserve Constitutionnel, que les Monégasques considèrent comme leur « *bas de laine* », n'a pas vocation à être utilisé comme un « *Budget bis* ».

Enfin, ils souhaitent que les crédits qu'ils ont votés soient intégralement utilisés pour mettre en œuvre les politiques ou les investissements qu'ils financent. A défaut, ils souhaitent obtenir une justification lorsque ces crédits n'ont pas été dépensés.

En deuxième lieu, le Conseil National et le Gouvernement s'accordent sur le fait que la présentation budgétaire, qui a peu évolué durant les dernières décennies, ne répond plus à certaines exigences de lisibilité et de compréhension suffisantes des politiques publiques.

Plus particulièrement, les élus considèrent que l'imprécision de certains articles du budget limite la capacité des élus dans l'analyse des recettes et des dépenses de l'Etat qui sont soumises à leur appréciation.

En effet, l'intitulé de certains articles ne permet pas d'identifier clairement les postes de dépenses, qu'ils soient relatifs à des politiques publiques ou à des opérations d'investissement, ces dernières représentant près de 45% du total des dépenses sur l'exercice 2021.

Cette analyse est notamment confirmée par la Commission Supérieure des Comptes, qui a constaté dans son Rapport Public Annuel 2021, que certains articles, « *comme les articles 705.908 « Opérations Domaniales Intermédiaires » » et 705-908/1 « Opérations Domaniales Intermédiaires (2) »*, ont des appellations trop larges et incluent trop d'opérations différentes.

Le processus de refonte du système budgétaire et comptable de l'Etat, actuellement en cours au sein du Gouvernement devrait se concrétiser dès le prochain exercice et répondre à cette préoccupation, grâce notamment aux apports de la transition numérique.

Le Conseil National salue cette évolution qui permettra une plus grande efficacité dans l'évaluation et le suivi du coût des politiques publiques.

Toutefois, les élus relèvent que l'article 11 de la loi n°841 relative aux lois de budget prévoit que les virements de crédits sont autorisés « *sous réserve d'intervenir à l'intérieur d'une même section ou, en cas de division de celle-ci, à l'intérieur du même paragraphe et d'être maintenus dans la limite du dixième de la dotation de chacun des articles intéressés* ». Dès lors, les élus demandent au Gouvernement d'être attentif à ce que la nouvelle présentation budgétaire ne conduise pas, en pratique, à l'augmentation du volume des virements de crédits, qui ne nécessitent pas un vote de l'Assemblée.

En outre, partageant l'objectif de modernisation des comptes publics, les élus du Conseil National travaillent activement, depuis 2018, pour formuler des propositions d'évolution en matière budgétaire.

Ainsi, les travaux menés par la Commission pour le suivi du Fonds de Réserve Constitutionnel et la Modernisation des comptes publics, créée dès le début de la mandature, et la Commission des Finances et de l'Economie Nationale, s'inscrivent dans cette volonté.

A ce titre, les élus ont adopté la proposition de loi n°251 sur l'instauration d'une loi de résultat budgétaire final précitée, ainsi que la proposition de loi n°253 relative au renseignement des projets de loi ayant pour objet de prononcer la désaffectation d'un bien dépendant du domaine public.

Ce dernier texte, que le Gouvernement a décidé de transformer en projet de loi, poursuivait l'objectif de mieux déterminer l'impact des projets de loi de désaffectation sur les finances publiques, en s'assurant que les intérêts, notamment pécuniaires de l'Etat, soient bien préservés.

A ce titre, les élus rappellent l'importance du dispositif prévu par cette proposition de loi, permettant la réévaluation de la compensation versée à l'Etat par le promoteur lorsqu'un déséquilibre financier important est réellement constaté, par rapport à l'équilibre initial du projet. Les élus considèrent qu'il s'agit là d'un élément fondamental de la proposition de loi, dans la mesure où ce mécanisme a pour but de garantir la préservation des intérêts de l'Etat.

Les élus souhaitent, dès lors, que le projet de loi qui sera prochainement déposé par le Gouvernement poursuive les objectifs initiaux de la proposition de loi n°253, à savoir la définition de règles concernant les renseignements financiers, documents et analyses qui devraient être transmis au Conseil National pour rendre les lois de désaffectation plus renseignées qu'elles ne le sont aujourd'hui, ainsi que la création du dispositif de réévaluation de la compensation attribuée à l'Etat, précité.

En troisième lieu, à l'occasion de l'examen du Budget Rectificatif 2021, la question des Comptes Spéciaux du Trésor a fait l'objet d'échanges entre le Conseil National et le Gouvernement. En effet, ces comptes, dont l'ouverture est autorisée par le vote d'une loi de budget, sont destinés à répondre à des besoins spécifiques par le biais d'opérations temporaires.

Les élus s'accordent sur l'importance de disposer d'outils souples quand la situation l'exige. Ce fut le cas pendant la phase aigüe de la pandémie de Covid-19, durant laquelle l'Etat devait être en mesure de disposer des moyens financiers pour faire face à la crise. La création du Compte Spécial du Trésor 82.33 « Plan Relance COVID » a fait l'objet d'un consensus entre nos deux Institutions, tout comme sa clôture, fortement sollicitée par les élus, à l'issue de l'exercice 2022.

Pour autant, près de 35 Comptes Spéciaux du Trésor sont actuellement ouverts, et certains d'entre eux, depuis de très nombreuses années. A la clôture de l'exercice 2021, ces comptes présentent un solde déficitaire global de 85 733 870 €. La Commission Supérieure des Comptes dans son rapport sur l'exercice 2020, observait à ce titre que : « *les résultats des Comptes Spéciaux du Trésor pèsent de plus en plus lourd dans la situation comptable de l'Etat.* ».

Ainsi, si la flexibilité des Comptes Spéciaux du Trésor peut paraître opportune, il n'en demeure pas moins indispensable que ces comptes retracent bien des opérations de caractère temporaire, conformément aux dispositions de l'article 13 de la loi n°841 du 1^{er} mars 1968 relative aux lois de budget. Les élus souhaitent dès lors, que les Comptes Spéciaux du Trésor soient clôturés dès que les opérations temporaires qu'ils retracent arrivent à leur terme.

Résolution

Vu les articles 125 à 127 du Règlement intérieur du Conseil National ;

Vu les articles 37, 38, 39, 70 et 72 de la Constitution ;

Vu la loi n° 841 du 1^{er} mars 1968 relative aux lois de budget ;

Vu le projet de clôture annuelle des comptes budgétaires pour l'exercice 2021, transmis par le Gouvernement par courrier du 31 mars 2022 ;

Vu les questions de la Commission des Finances et de l'Economie Nationale relatives au projet de clôture annuelle des comptes budgétaires pour l'exercice 2021, adressées au Gouvernement par courrier du 5 mai 2022, et les réponses adressées par le Gouvernement, par courrier du 31 mai 2022 ;

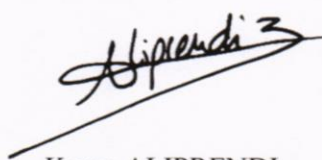
Les Conseillères Nationales et Conseillers Nationaux, signataires de la présente Résolution :

- *Affirment l'importance d'un débat en Séance Publique, afin d'examiner la « clôture annuelle des comptes budgétaires » de l'Etat telle que le Gouvernement la transmet au Conseil National annuellement, dans ses dimensions économiques et politiques ;*
- *Insistent sur le caractère essentiel des prérogatives du Conseil National en matière budgétaire ;*
- *Rappellent leur attachement à ce que les projets de loi déposés par le Gouvernement pour transformer des propositions de loi du Conseil National, n'en dénaturent pas complètement les objectifs ;*
- *Ont examiné la mise en œuvre des politiques publiques sur l'exercice 2021, et les réponses du Gouvernement aux questions de la Commission des Finances et de l'Economie Nationale ;*
- *Insistent sur la nécessité, dès le prochain projet de loi portant fixation du budget rectificatif, de réaliser des prévisions budgétaires plus précises, permettant une évaluation affinée des recettes et des dépenses et de mettre un terme à la pratique actuelle des « dépassements de crédits »*

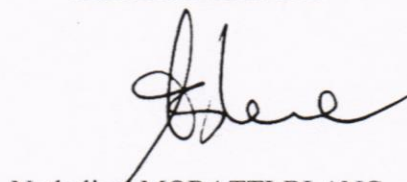
- Rappellent que le Fonds de Réserve Constitutionnel n'a pas vocation à être utilisé comme un « Budget bis » ;
- Demandent au Gouvernement que les politiques publiques prévues au Budget soient effectivement mises en œuvre et réalisées par l'utilisation de l'intégralité des crédits votés ;
- Considèrent nécessaire que l'intitulé des articles budgétaires rende compte précisément des sommes inscrites ;
- Demandent au Gouvernement qu'il apporte des garanties au Conseil National, afin que la nouvelle présentation budgétaire ne conduise pas, en pratique, à la possibilité d'augmenter le volume des virements de crédits ne nécessitant pas un vote de l'Assemblée ;
- Demandent au Gouvernement à être attentif à ce que les Comptes Spéciaux du Trésor ne retracent que des opérations à caractère temporaire et soient clôturés dès que les opérations qu'ils retracent sont arrivées à leur terme.



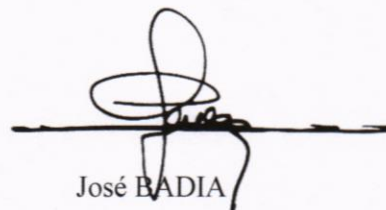
Jean-Louis GRINDA



Karen ALIPRENDI



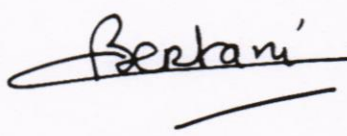
Nathalie AMORATTI-BLANC



José BADIA



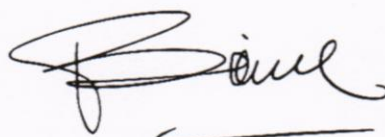
Pierre BARDY



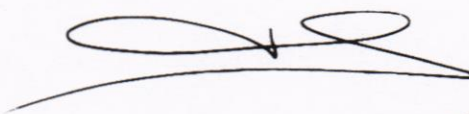
Corinne BERTANI



Brigitte BOCCONE-PAGES



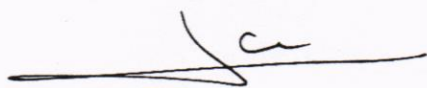
Daniel BOERI



Thomas BREZZO



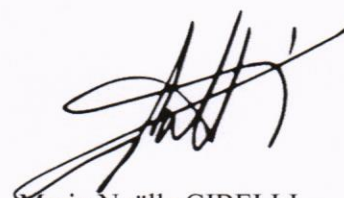
Michèle DITLOT



Jean-Charles EMMERICH



Béatrice FRESKO-ROLFO



Marie-Noëlle GIBELLI



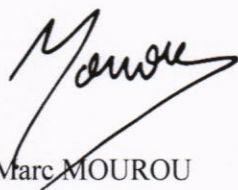
Marine GRISOUL



Franck JULIEN



Franck LOBONO



Marc MOUROU



Fabrice NOTARI



Jacques RIT



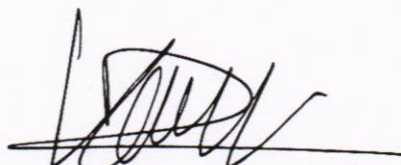
Guillaume ROSE



Balthazar SEYDOUX



Stéphane VALERI



Pierre VAN KLAVEREN