

**Proposition de loi de M. Marc BURINI,  
cosignée par M. Jean-Charles ALLAVENA,  
Mme Nathalie AMORATTI-BLANC,  
MM. Christian BARILARO, Daniel BOERI,  
Claude BOISSON, Philippe CLERISSI, Thierry CROVETTO,  
Jean-Michel CUCCHI, Eric ELENA, Alain FICINI,  
Mme Béatrice FRESKO-ROLFO, M. Jean-Louis GRINDA,  
Mme Sophie LAVAGNA, MM. Laurent NOUVION, Bernard PASQUIER,  
Thierry POYET, Jacques RIT, Jean-François ROBILLON,  
Christophe ROBINO, Mmes Valérie ROSSI,  
Caroline ROUGAIGNON-VERNIN,  
MM. Christophe STEINER et Pierre SVARA  
modifiant la loi n° 1.324 du 22 décembre 2006, modifiant la loi, n° 841 du  
1<sup>er</sup> mars 1968 relative aux lois de Budget et instaurant une procédure de report  
de crédits de paiement sur les opérations en capital inscrites au programme  
triennal d'équipement public**

### Exposé des motifs

Lors de la séance publique du 11 décembre 2006, le Conseil National adoptait la loi n° 1.324 du 22 décembre 2006 modifiant la loi n° 841 du 1<sup>er</sup> mars 1968 relative aux lois de Budget et instaurant une procédure de report de crédits de paiement sur les opérations en capital inscrites au programme triennal d'équipement public.

Ce texte, résultant de la transformation par le Gouvernement de la proposition de loi adoptée par le Conseil National lors de la séance publique du 7 décembre 2005, visait à *« améliorer le processus d'exécution budgétaire, en limitant l'écart, maintes fois constaté à la fois par la Commission des Finances et par les organes de contrôle des finances publiques, entre la prévision et l'exécution budgétaire dans le domaine des dépenses d'équipement et d'investissement. »*

*(Handwritten signatures and initials)*

Handwritten signatures and initials in black ink are scattered at the bottom of the page. Some are clearly legible, such as 'B', 'SE', 'PC', 'CR', 'JR', 'JR', 'VR', 'JFR', 'AF', and 'EE'. There are also several scribbles and less distinct initials.

Lors de la lecture du rapport, le Rapporteur tenait à mettre le Gouvernement en garde contre la « débudgétisation » (financement hors du budget) en rappelant que « *Si les motivations de souplesse de gestion de crédits dans le cadre de programmes lourds et complexes permettant l'étalement de l'opération sur plusieurs années et les glissements dans le temps de montants de dépenses extrêmement importants, autrement dit une solution de report de crédits par anticipation, ont pu participer de ce choix gouvernemental, avec l'établissement en droit positif d'un système de report de crédits, la Commission des Finances sera extrêmement vigilante et ne saurait accepter qu'une telle procédure soit un jour reconduite.* » Il demandait donc au Gouvernement « *de s'engager solennellement à ce que plus aucune opération d'équipement ne soit désormais traitée hors du cadre budgétaire.* »

A ce stade, il est nécessaire de rappeler que la Constitution dispose dans ses articles 38, 39 et 66 que « *le budget national exprime la politique économique et financière de la Principauté* », que « *le budget fait l'objet d'un projet de loi. Il est voté et promulgué en forme de loi* » et que « *la loi implique l'accord des volontés du Prince et du Conseil National* ».

Lors de l'adoption de cette loi, le Gouvernement, par le biais du Conseiller de Gouvernement – Ministre des Finances et l'Economie, expliquait que : « *La procédure de report de crédits représente une avancée certaine dans le rapprochement entre les prévisions budgétaires et les résultats effectifs constatés au terme de l'exercice et, de ce point de vue, participe à l'amélioration et à la modernisation des procédures budgétaires. Cette démarche a fait l'objet de discussions entre le Gouvernement et le Conseil National et, comme l'a rappelé le Rapporteur, celui-ci a choisi en 2005 une procédure législative plutôt qu'une mise en œuvre sur la base des textes existants comme le préconisait le Gouvernement. En tout état de cause, la Haute Assemblée et le Gouvernement partagent pleinement la volonté d'instaurer la procédure de report de crédits de paiement sur les opérations en capital inscrites au programme triennal d'équipement public..... Pour ce qui concerne le financement de certaines opérations d'équipement hors Budget de l'Etat, le Gouvernement rappelle que ces dernières demeurent exceptionnelles et motivées par des impératifs d'urgence et d'importance*

*Handwritten initials: A, J, and a large flourish.*

*Handwritten initials: R, S, and a star-like symbol.*

*Handwritten initials: M, S, and P.*

*Handwritten initials: S, T, and a large flourish.*

*Handwritten initials: S, J, and a large flourish.*

*Handwritten initials: J, R, and a large flourish.*

*Handwritten initials: W, and a large flourish.*

*Handwritten notes and initials: S, et, R, and other marks.*

*de l'opération. La décision correspondante n'est prise qu'au terme d'une consultation des instances concernées et il n'a jamais été dérogé à ce principe. Bien entendu, le Gouvernement s'attachera à conserver cette ligne de conduite et il s'engage à n'avoir recours à ce mode de financement qu'après avoir consulté les élus sur sa pertinence ; de plus, cette procédure fait, en tout état de cause, l'objet d'un suivi particulièrement attentif. Ainsi, les opérations imputées sur le Fonds de Réserve Constitutionnel font l'objet de communications au moins à chaque réunion de la Commission de Placement des Fonds... En conclusion, le Gouvernement ne peut que se féliciter de la proposition du Rapporteur invitant à adopter le présent projet de loi qui permettra de réduire l'écart entre prévisions et réalisations budgétaires. »*

Or, dix ans après le vote de la loi, il apparaît que les résultats escomptés ne sont pas au rendez-vous, de même, que le processus de « débudgétisation » perdure avec pour preuve, l'opération de la Tour Odéon ou celle de la Z.A.C. Saint Antoine qui ont été financées par le Fonds de Réserve Constitutionnel au mépris de toute orthodoxie budgétaire pour des montants très conséquents respectivement de 278,7 et 181 millions d'euros.

Les acquisitions de biens immobiliers sont ainsi réalisées par le biais du Fonds de Réserve Constitutionnel dont l'utilisation peut s'assimiler à une avance de trésorerie. L'utilisation de comptes de dépôt a même été effectuée pour « débudgétiser » les dépenses pendant les 3 derniers exercices budgétaires.

En matière de reports de crédits, il peut être relevé que leur part par rapport aux crédits de paiements (hors chapitre 9 investissement) s'élevait à 18% pour les reports de l'exercice budgétaire 2012 sur l'exercice budgétaire 2013, à 26% de l'exercice budgétaire 2013 sur l'exercice budgétaire 2014, à 25% de l'exercice budgétaire 2014 sur l'exercice budgétaire 2015 et 22% de l'exercice budgétaire 2015 sur l'exercice budgétaire 2016.

*(Handwritten signatures and initials)*

Handwritten signatures and initials are present at the bottom of the page, including:

- A large stylized signature on the left.
- Initials: W, EE, PC, VR, JH, JFR, AF, JFR.
- Other initials: B, H, SE, L, R.

Il en résulte que l'utilisation non encadrée des reports de crédits depuis leur mise en application a eu pour conséquence de rendre difficilement lisibles les dépenses budgétaires en matière d'équipement et d'investissement, portant ainsi atteinte à la fois aux prérogatives du Conseil National ainsi qu'à une lecture éclairée et convenable des documents budgétaires. Il a également pu être constaté un dévoiement de leur utilité par leur restitution au Budget Rectificatif conduisant de ce fait à équilibrer des inscriptions complémentaires sur d'autres articles de ladite section. Ce principe revient à réaliser des virements entre articles appartenant à la section d'équipement et d'investissement du Budget de l'Etat, pratique contraire à la loi n° 841 du 1<sup>er</sup> mars 1968 relative aux lois de budget, modifiée.

A ce titre, les élus ont manifesté à plusieurs reprises, lors des Commissions Plénières d'Etude et des Séances Publiques, leur inquiétude concernant la pratique en matière de reports de crédits.

Ce constat est d'autant plus préoccupant que ce mécanisme, dérogoire au regard de l'annualité des crédits, devient la règle pour la quasi-totalité des crédits de la section 7 des dépenses budgétaires qui concernent les investissements d'avenir pour le pays.

En effet, lors des derniers budgets votés, à savoir les budgets primitifs 2015 et 2016, ce sont respectivement pas moins de 84% et 89% des dépenses de cette section qui étaient inscrites au Programme triennal d'Equipement Public et qui peuvent donc faire l'objet de reports de crédits.

L'augmentation du nombre d'article budgétaire concerné par cette faculté et le problème récurrent d'exécution des crédits votés ont conduit à une possibilité de report des crédits 2015 sur l'exercice 2016 de 100,8 M€. Ce montant quand bien même arbitré à 54,8 M€, a majoré les crédits déjà conséquent de cette section du budget portant son montant total à 482,9 M€.

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page, including: A, S, TB, R, SE, PC, LW, EE, CR, R, VR, BF, JFR.

Aussi, bien que conscients que le fonctionnement actuel en matière de reports de crédits permette au Gouvernement de pallier un certain nombre de difficultés techniques, juridiques ou organisationnelles sur des opérations s'étalant sur plusieurs années, il ne permet pas, en revanche, une saine exécution et favorise la surévaluation budgétaire lors des lancements des chantiers.

Aussi la présente proposition souhaite-t-elle encadrer la possibilité de recours à la technique de reports de crédits, s'agissant des dépenses d'équipements et d'investissements inscrites au programme triennal d'équipement public, à un report plafonné des crédits de paiements par programme ne pouvant pas dépasser la différence entre le montant total des crédits débloqués et le cumul des dépenses déjà mandatées. Les montants de crédits de paiements n'ayant pas pu être reportés par l'application de cette contrainte, serait déduit des crédits d'engagement alloués à l'opération.

Cet aménagement aurait dès lors le double avantage d'imposer une limite au montant alloué et de répondre à la vocation initiale de la loi, sans pour autant amoindrir les prérogatives du Conseil National en matière budgétaire. De plus, cette modification aurait le bénéfice de favoriser les reports sur des opérations ayant fait l'objet d'un avancement concret de l'engagement de l'Etat marqué par la passation de marchés publics exprimée par le montant des crédits débloqués.

Sous le bénéfice de ces observations à caractère général, la proposition de loi entend modifier le troisième alinéa de l'article 10 de la loi n° 841 du 1<sup>er</sup> mars 1968 relative aux lois de budget, modifiée. Il est ainsi prévu que les crédits de paiements inscrits aux articles figurants au programme triennal d'équipement public d'un budget donné ne puissent désormais faire l'objet d'un report de crédits qu'à partir du moment où ces crédits sont réellement nécessaires c'est-à-dire engagés par l'Etat via la passation d'une commande publique.

JB

h

TR

CR

JR

JR

BA  
JR

W

JA

PI

EE  
VR

du  
PU

R

JFR

4

Tout en sauvegardant l'esprit du texte, cette modification remplit un double objectif : concilier la bonne gestion des budgets, respecter les prérogatives du Conseil National, et améliorer la lecture de l'avancement des opérations d'équipement tout en conservant sa souplesse au processus, sachant que ces reports ne sont ni systématiques, ni automatiques.

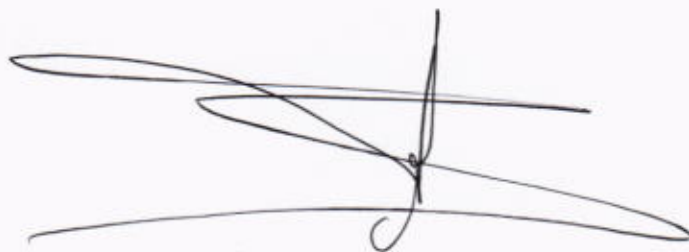
Les autres alinéas de l'article 10 de la loi n° 841, modifiée, demeurent inchangés.

#### Article unique

Le troisième alinéa de l'article 10 de la loi n° 841 du 1<sup>er</sup> mars 1968 relative aux lois de budget, modifiée, est modifié comme suit :

*« En outre, les crédits de paiements inscrits aux articles figurant au programme triennal d'équipement public d'un budget donné, et qui n'ont pas été consommés en totalité à la fin de l'exercice comptable correspondant, peuvent faire l'objet d'un report sur l'exercice budgétaire suivant, par programme, et ce, dans la limite maximum de crédits de paiements issue de la différence entre le montant total des crédits débloqués et le montant du cumul des mandatements jusqu'à l'exercice clôturé. Les crédits n'ayant pas pu être reportés seront déduits des crédits d'engagement alloués à l'opération. »*

Handwritten signatures and initials scattered across the bottom of the page, including: A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, Q, R, S, T, U, V, W, X, Y, Z, and various other marks.



Marc BURINI

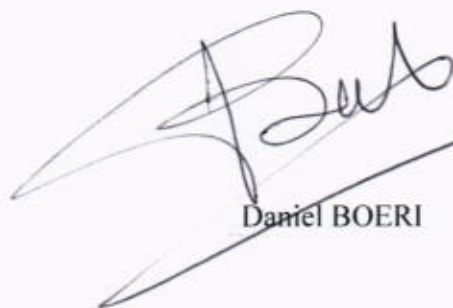


Jean-Charles ALLAVENA

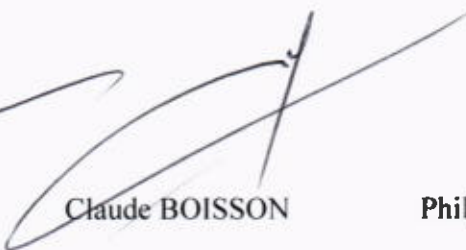


Nathalie AMORATTI-BLANC

Christian BARILARO



Daniel BOERI



Claude BOISSON



Philippe CLERISSI



Thierry CROVETTO



Jean-Michel CUCCHI



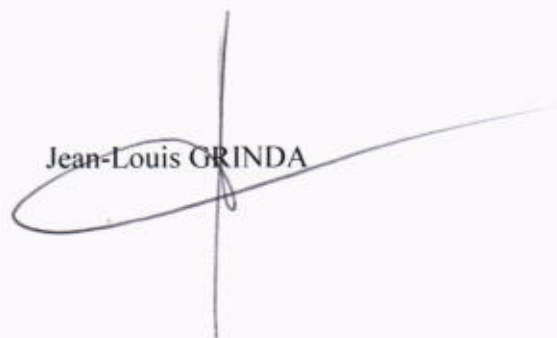
Eric ELENA



Alain FICINI



Béatrice FRESKO-ROLFO



Jean-Louis GRINDA

Sophie LAVAGNA

Laurent NOUVION

Bernard PASQUIER

Thierry POYET

Jacques RIT

Jean-François ROBILLON

Christophe ROBINO

Valérie ROSSI

Caroline ROUGAIGNON-VERNIN

Christophe STEINER

Pierre SVARA