

RAPPORT DE SYNTHÈSE – ETUDE PROSPECTIVE

Objet : Rapport de synthèse - étude prospective visant à présenter les conséquences pour la Principauté de Monaco découlant d'un éventuel échec des négociations (ou « non-accord » d'association) avec l'Union européenne.

Nos réf : 1442 Monaco / étude prospective UE

Table des matières

Résumé opérationnel	3
1. Description de la situation actuelle de la Principauté.....	6
1.1 Sur le plan juridique	6
1.2 Sur le plan économique.....	7
2. Les fondamentaux du modèle économique et social de la Principauté.....	8
2.1 Le pacte national	8
2.2 Les grands facteurs de l'attractivité de Monaco	9
2.3 La place particulière des secteurs de l'immobilier et de la construction	9
2.4 Les limites du secteur financier	10
3. Les hypothèses relatives au contenu d'un Accord d'Association avec l'Union Européenne	10
3.1 Absence d'un précédent pertinent pour un Accord d'Association du type de celui que pourrait conclure Monaco.....	10
3.2 La négociation est toujours en cours au moment de ce rapport	11
3.3 Appréciation des positions de négociation actuelles de l'UE au regard des « lignes rouges » définies par la Principauté.....	12
3.4 Scénario d'un Accord d'Association obligeant à une remise en cause de certains, voire de la plupart des dispositifs encadrant l'accès à l'activité économique pour les non-Monégasques.....	12
4. Impact juridique d'un Accord d'Association dans sa configuration la plus probable	14
4.1 Reprise de l'acquis communautaire et engagement d'assurer sa « reprise dynamique » pour l'avenir	14
4.2 Renforcement nécessaire de la régulation dans certains secteurs (financier notamment) ..	14
4.3 Ouverture de l'accès aux activités ou professions réglementées	15

24 juillet 2023

4.4	Conséquences en matière de traitement des données personnelles	15
4.5	Conséquences sur la convention bilatérale avec la France relative à la sécurité sociale	16
5.	Impact économique d'un tel Accord d'Association	18
5.1	A court terme	18
5.2	A moyen et long terme	19
5.3	Courbe en J : explications	20
5.4	Impact sur les finances publiques (accord d'association) et le financement du régime de sécurité sociale	21
6.	Impact de la non-conclusion d'un Accord d'Association	21
6.1	Au plan politique	22
6.2	A court terme, évitement des coûts immédiats induits par un Accord d'Association	22
6.3	A long terme, risque inhérent à un isolement politique, juridique et économique de la Principauté et à la réduction consécutive de ses facteurs d'attractivité	22
6.4	Appréciation des risques de « rétorsion »	23
6.5	Courbe en J inversée : explications	25
6.6	Impact sur les finances publiques (<i>statu quo</i>)	25
7.	Synthèse chiffrée des <i>scenarii</i> économiques (Accord d'Association avec ou sans dérogations vs. <i>statu quo</i> dégradé)	26

Résumé opérationnel

1. Répondant à une proposition exprimée par l'Union européenne, la Principauté a engagé en 2015 une négociation en vue de conclure avec l'UE un Accord d'association.

A ce stade déjà avancé, mais non abouti, des discussions, les autorités de la Principauté ont souhaité disposer d'une étude prospective de la situation qui serait celle de Monaco dans l'hypothèse d'un échec des négociations avec l'UE.

Tel est l'objet du rapport élaboré conjointement par August Debouzy, qui en a assuré la coordination générale et le traitement des aspects juridiques, politiques et diplomatiques, et Accuracy, en qualité de sous-traitant, pour les aspects économiques et leur quantification.

2. Le travail d'investigation et d'analyse qui a été mené depuis le lancement de la mission, le 10 janvier 2023, a bénéficié du concours précieux de l'ensemble des services de l'administration de la Principauté. Il a donné lieu à de nombreuses auditions et consultations des associations et des entités représentatives des activités et professions composant le tissu économique monégasque.

Sur le plan méthodologique, une réponse pertinente à la question faisant l'objet de la mission - la situation qui découlerait d'une non-conclusion du projet d'Accord d'association - implique, naturellement, à la fois une évaluation de la situation juridique et économique présente de la Principauté, notamment du point de vue de ses principaux facteurs d'attractivité, de ses relations avec l'UE, ainsi qu'une appréciation de ce que serait l'impact d'un tel Accord d'association s'il devait être signé. Elle nécessite également une analyse des difficultés rencontrées jusqu'aujourd'hui dans la négociation, et une évaluation des possibilités de les surmonter dans la phase finale de celle-ci.

3. L'étude s'est fondée sur un premier constat, qui a une double dimension :

- Du fait de ses caractères géographiques, de son exiguïté, de la taille de sa population, de la forte singularité de son organisation politique, de son modèle économique et social et de son très haut niveau de prospérité, la Principauté présente de très fortes spécificités, qui la distinguent fortement de tous les partenaires avec lesquels l'UE a pu conclure jusqu'ici des accords de coopération, de partenariat ou d'association. C'est dans cet esprit que des « *lignes rouges* » ont été posées par le Souverain à l'orée de cette négociation, à savoir que « *les Monégasques continuent de vivre, travailler et se loger chez eux* ».

En dépit de l'engagement initial de l'UE de « *prendre en compte la situation particulière des pays de petite dimension territoriale entretenant avec elle des relations spécifiques de proximité* », les négociateurs de l'UE ont manifesté jusqu'ici des réticences politiques et juridiques à consacrer, dans un éventuel Accord d'association, l'intégralité des dispositifs et mécanismes destinés à garantir la pérennité des lignes rouges précitées. La Commission

24 juillet 2023

estime en effet, d'une manière générale, qu'une pleine participation au Marché unique européen implique, pour le pays qui souhaite en bénéficier, une mise en conformité avec le droit européen et le respect des « quatre libertés ».

4. Même si Monaco appartient dès à présent au Territoire douanier européen, et si le droit monégasque est d'ores et déjà très proche, dans de nombreux domaines du droit européen, du fait aussi de ses accords de coopération et de voisinage avec la France, la conclusion d'un Accord d'association se traduirait nécessairement par des obligations d'adaptation du droit et des régulations en vigueur, notamment pour les conditions d'accès à des activités économiques faisant aujourd'hui l'objet de procédures d'autorisation strictes, en particulier pour les non-Monégasques, ainsi que pour les régimes de la commande publique, sans préjudice d'autres domaines du cadre juridique en vigueur.

En revanche, l'Accord d'association ne remettrait pas en cause les facteurs principaux de l'attractivité monégasque (sécurité, fiscalité, stabilité politique...) et n'aurait pas en tant que tel, à court terme, d'impact significatif sur les activités immobilières, aujourd'hui centrales dans l'économie de la Principauté (et pour les recettes de l'Etat).

5. L'ouverture à la concurrence qui résulterait de l'adaptation immédiate aux règles juridiques européennes se traduirait par des modifications du partage de la valeur ajoutée créée dans la Principauté, au bénéfice d'agents non Monégasques, et par un ralentissement de la croissance par rapport à ce qu'elle eût été dans une situation de statu quo (sans Accord d'association), toutes choses égales par ailleurs. Cette situation caractériserait une première période, de 4 à 6 ans, à compter de la date d'entrée en vigueur de l'Accord.

Cependant, à l'horizon de cette durée et au-delà, les analyses menées concluent à une probabilité significative de ralentissement marqué de l'activité immobilière, en raison surtout des contraintes géographiques de la Principauté. Des relais de croissance pourraient cependant s'affirmer dans les secteurs correspondant à la vocation de Monaco : medtech, greentech, services numériques, fintech, yachting, biologie marine, laboratoires de recherche, sièges sociaux d'entreprises... Leur développement serait grandement conforté, voire conditionné, par un accès complet et juridiquement garanti au marché unique européen, qu'assurerait la pleine application de l'Accord d'association.

Il en résulterait un surcroît de croissance, par rapport à la croissance tendancielle, dans l'hypothèse d'un *statu quo* (sans Accord d'association).

6. Les Finances publiques de la Principauté apparaissent fortement corrélées à l'activité immobilière. Elles présentent une certaine fragilité à court terme, qui pourrait requérir un recours au Fonds de réserve constitutionnel. La mise en œuvre de l'Accord d'association ne devrait pas avoir sur longue période d'impact négatif sur les Finances publiques (sous réserve d'un point de vigilance en ce qui concerne les futurs arrangements en matière de sécurité sociale). A moyen / long terme, le temps que la

24 juillet 2023

croissance gagne en vigueur grâce notamment au développement de nouvelles activités dans le nouvel environnement créé par l'association, on peut anticiper une augmentation des recettes et une situation plus solide des finances publiques. A cet horizon, l'Accord d'association se traduit donc par un gain par rapport au scénario de statu quo, dans le cadre des hypothèses que nous avons retenues.

7. Un abandon du projet d'Accord appellerait une présentation et une mise en œuvre prudente et maîtrisée, afin de prévenir les risques d'une détérioration de la situation dont jouit aujourd'hui Monaco vis-à-vis de l'UE. Il importerait également que le cadre établi des relations entre Monaco et la France soit préservé.

On soulignera par ailleurs qu'un éventuel renoncement à l'Accord d'association ne dispenserait pas Monaco, dans les années à venir, de continuer à adapter son droit, dans les domaines de régulation sensible (environnement, économie numérique, traitement des données...) aux évolutions du droit européen. La Principauté devra également poursuivre ses efforts de mise en conformité en matière bancaire et financière avec les normes européennes et multilatérales.

8. Dans la phase finale des négociations, la Principauté devrait continuer à chercher à obtenir une plus large prise en compte de ses spécificités (notamment celles liées à l'exigüité du territoire et à la situation minoritaire des Monégasques dans la population résidente et les activités économiques) ; justifier certains de ses mécanismes de régulation des activités ou de l'accès au territoire par des enjeux de sécurité qui sont aussi d'intérêt important pour l'UE ; veiller à une coordination étroite avec la France s'agissant de la préservation - y compris dans le cadre de l'association - du cadre bilatéral existant; rechercher, faute de dérogations permanentes à l'acquis et aux principes du droit de l'UE, l'obtention de périodes de transition suffisamment longues pour amortir l'impact des changements imposés par l'Accord.

*

1. Description de la situation actuelle de la Principauté

1.1 Sur le plan juridique

La Principauté de Monaco présente la particularité d'être une « Cité-Etat », s'étendant sur une superficie de 2,02 km², géographiquement enclavée dans le territoire français, et se situant donc au cœur de l'Union Européenne. La Principauté de Monaco partage avec l'Union Européenne les mêmes valeurs politiques et des concepts très proches sur le plan juridique. Le droit national monégasque est imprégné du droit de ses Etats voisins, en tout premier lieu la France, et a conclu un certain nombre d'accords bilatéraux avec ces derniers, qui forment le socle juridique encadrant des aspects vitaux du fonctionnement de l'Etat et de l'économie monégasques, notamment sa monnaie ou son système de sécurité sociale. De larges pans du droit de la Principauté, en particulier concernant les activités économiques, se rapprochent des dispositions françaises et par extension du droit européen.

Le droit monégasque comporte toutefois des dispositions juridiques qui s'écartent de la philosophie européenne, notamment l'encadrement de l'accès à certaines activités, professions et services, marqué par des procédures d'autorisation préalable, des exclusivités ou des préférences nationales.

Les contraintes du territoire monégasque et la rareté du logement qui en découle ont ainsi structuré des mesures « discriminatoires », au regard des concepts juridiques du droit de l'Union, visant à protéger les ressortissants de Monaco. En matière d'accès, dans le cadre d'un établissement, à une activité économique en Principauté, un régime d'autorisation s'applique et l'accès aux professions dites « réglementées », au sens du droit de l'Union Européenne, est subordonné à la réunion de certains critères reposant tantôt sur la nationalité, tantôt sur l'équivalence des formations professionnelles. En outre, l'accès aux activités dites « surreprésentées » font l'objet de procédures spécifiques, restreignant d'une manière plus ou moins stricte selon leur nature la possibilité pour des étrangers d'exercer de telles activités dans la Principauté.

Ces spécificités nationales d'autorisation de créations d'entreprises par des non-Monégasques, de priorité d'emploi réservée aux Monégasques et globalement de contrôle de l'installation des personnes physiques sur le territoire, dérogent aux grands principes européens que sont la libre circulation, la libre installation et la non-discrimination sur la base de la nationalité.

L'accès au marché intérieur européen pour les opérateurs économiques monégasques est quant à lui assez largement ouvert en raison des accords commerciaux, douaniers et monétaires conclus par la Principauté. Malgré cela, des obstacles subsistent, en premier lieu la nécessité pour une entreprise monégasque, dans certains secteurs, de disposer d'un établissement stable dans un Etat membre de l'Union Européenne pour commercialiser ses produits ou services, entravant la possibilité pour les

24 juillet 2023

entreprises monégasques de participer de manière complète et juridiquement garantie au marché européen, obstacles dont la levée serait l'un des premiers apports de la conclusion d'un Accord d'association et de sa mise en œuvre effective. Les secteurs en question sont ceux pour lesquels une représentation est nécessaire ; c'est le cas des secteurs de la chimie et des cosmétiques, des entreprises produisant des dispositifs médicaux ou encore les établissements monégasques commercialisant des jouets, des textiles, etc.

A titre d'exemple, s'agissant spécifiquement des données personnelles, la Principauté de Monaco étant un pays tiers à l'Espace économique et européen (EEE), les transferts de données personnelles par les entités établies au sein de l'EEE (et, plus généralement, les entités soumises au Règlement Général sur la Protection des Données – « RGPD ») vers des entités localisées au sein de la Principauté de Monaco ne sont pas libres et nécessitent (sauf rares exceptions) la mise en place de garanties appropriées. Il s'agit d'instruments devant être mis en place par les entités exportatrices et importatrices de données (exemple : signature et mise en œuvre des clauses contractuelles types de la Commission européenne). Or, ces « garanties appropriées » sont sources d'incertitudes juridiques et techniques pouvant affecter les relations commerciales entre les acteurs européens (exportateurs) et monégasques (importateurs), en particulier dans le domaine des nouvelles technologies et des services du numérique lequel implique souvent des transferts massifs de données.

Il convient également de noter que des entités monégasques peuvent être actuellement soumises au RGPD du fait de son champ d'application territorial particulièrement vaste. Ce dernier s'applique, dans certaines circonstances, aux entités établies au sein de l'EEE au sens du RGPD ou aux entités non établies au sein de l'EEE mais ciblant des personnes physiques au sein de l'EEE. En pareil cas, les entités monégasques sont tenues de se conformer à l'ensemble des obligations du RGPD pour les traitements de données concernés (et sujettes aux sanctions prévus par le RGPD pour lesdits traitements).

1.2 Sur le plan économique

Malgré l'étroitesse de son territoire et les barrières naturelles délimitant le territoire (massifs montagneux et mer Méditerranée), Monaco connaît un fort essor de son urbanisation en lien avec la croissance de la population (39 000 résidents en 2022 contre 32 000 résidents en 2000), ce qui en fait un des territoires les plus densément peuplés au monde avec une moyenne de 18 000 habitants au km². A partir de 2016, le nombre de résidents a connu une stabilisation, en raison (i) du ralentissement du secteur de la construction et des contraintes liées au logement et (ii) de la baisse de la migration nette.

24 juillet 2023

Monaco présente la spécificité de compter parmi ses résidents plus d'étrangers que de personnes ayant la nationalité monégasque (trois fois plus en moyenne entre 2015 et 2021). La part de Monégasques augmente légèrement dans le total pour s'établir à environ 9 600 Monégasques à fin 2021.

L'économie monégasque est fortement spécialisée autour des secteurs de l'immobilier, des services financiers et d'autres services parmi lesquels certaines activités et professions réglementées. Il en ressort une relation étroite entre la bonne santé économique de la Principauté dans son ensemble et la croissance de ces secteurs, eux-mêmes caractérisés par un degré élevé d'interdépendance. A titre illustratif, à la fin de l'année 2021, ces secteurs représentaient 55% de la Valeur Ajoutée du pays. Les « activités scientifiques et techniques, services administratifs et de soutien » peuvent être considérées comme des activités de support nécessaire au bon fonctionnement de l'économie monégasque

Le Produit Intérieur Brut en volume s'établit quant à lui à 6 676 m€ à la fin de l'année 2021 (avec un taux de croissance annuel moyen de 2012 à 2021 de 4,4%). Le PIB en valeur s'établit pour sa part à 7 268 m€ à la fin de l'année 2021 (avec un taux de croissance annuel moyen de 2012 à 2021 de 5,5%).

2. Les fondamentaux du modèle économique et social de la Principauté

2.1 Le pacte national

L'équilibre politique et social monégasque se fonde sur une sorte de « contrat national » informel qui assure la pérennité et la prospérité de Monaco et de ses ressortissants dans les dynamiques liées à la mondialisation.

Le positionnement de la Principauté sur les activités économiques à destination des individus à hauts revenus et forts patrimoines (« *high net worth individuals* ») permet de soutenir une croissance continue depuis de nombreuses années, en attirant sur le territoire monégasque des investissements étrangers et des personnes physiques, consommateurs à fort pouvoir d'achat.

L'assurance que cette prospérité économique puisse profiter aux ressortissants monégasques et ne soit pas intégralement captée par des opérateurs étrangers résulte des moyens mis en œuvre par les institutions monégasques, qui reposent sur deux piliers :

- la possibilité pour les ressortissants monégasques de participer à la vie économique du pays, alors même que la taille critique des opérateurs économiques monégasques et le manque de ressources ne permettraient pas de lutter contre des concurrents étrangers. Cette garantie est mise en œuvre

24 juillet 2023

au moyen d'un contrôle strict de l'installation des entreprises étrangères à Monaco, notamment au travers des réglementations sur les activités surreprésentées et réglementées ; et

- la redistribution opérée par les institutions monégasques de la prospérité économique. Celle-ci est effectuée de différentes manières, depuis les diverses aides et facilités d'accès au logement accordées aux ressortissants monégasques, sans lesquelles une partie significative de la population monégasque ne pourrait pas se loger dans de bonnes conditions sur le territoire de la Principauté, jusqu'aux subventions et allocations décernées sur des critères de nationalité.

2.2 Les grands facteurs de l'attractivité de Monaco

La situation toute particulière de Monaco et son attractivité permettant d'attirer les *high net worth individuals* et leurs capitaux reposent sur différents facteurs, et en premier lieu les quatre caractéristiques suivantes :

- la sécurité : tant extérieure, fondée principalement sur les accords avec la France, qu'intérieure, basée sur des services de police efficaces, la vidéoprotection généralisée et une coopération policière internationale ;
- la fiscalité : la fiscalité monégasque est l'une des plus favorables au monde pour les *high net worth individuals*, à l'exception notable de celle applicable aux ressortissants français ;
- la stabilité : la pérennité des institutions monégasques, la prévisibilité juridique et la réputation de la Principauté (au regard des normes internationales d'éthique et de lutte contre la criminalité) sont des éléments fondamentaux de l'image de stabilité du pays, propice aux investissements étrangers. ;
- l'environnement : enfin, l'environnement privilégié du bord de mer méditerranéen permet une douceur de vivre qui contribue fortement à faire de Monaco un lieu de résidence et de villégiature mondialement renommé.

2.3 La place particulière des secteurs de l'immobilier et de la construction

Le secteur de la construction contribue à hauteur de 9,1% de la Valeur Ajoutée monégasque en valeur en 2021, les activités immobilières au sens large contribuant elles à hauteur de 7,8% de la Valeur Ajoutée monégasque en valeur en 2021, soit un total cumulé de 16,9%. Les secteurs des activités immobilières et de la construction sont au cœur de la dynamique économique de la Principauté par leurs effets d'entraînement sur les autres branches de l'économie.

24 juillet 2023

L'activité de construction suit toutefois une tendance baissière avec un TCAM (taux de croissance annuel moyen) passant de 30,2% sur la période 2012 – 2015 à -1,3% sur la période 2015 – 2021, pouvant s'expliquer par l'exiguïté du territoire qui impacte le nombre de chantiers.

Depuis plusieurs années, le gouvernement s'est concentré sur différents axes de développement pour permettre d'accroître l'espace disponible à l'habitation et permettre à moyen terme de loger les Monégasques et résidents étrangers. Ces axes sont susceptibles d'avoir un impact positif sur le secteur de la construction et de l'immobilier monégasque, en particulier l'extension de la surface habitable sur la mer (gain de 3% du territoire supplémentaire correspondant à une augmentation de résidents de 1 200 personnes à densité constante), la construction de tours d'habitation et autres immeubles de grande hauteur et la reconstruction / réhabilitation de bâtiments anciens.

2.4 Les limites du secteur financier

Les activités financières et d'assurance contribuent à hauteur de 16,1% de la Valeur Ajoutée monégasque en valeur en 2021. Le secteur, qui regroupe notamment des filiales de banques étrangères, en particulier européennes, bénéficie d'un cadre juridique et fiscal attractif.

. Le développement de services tels que la gestion de patrimoine et l'assurance auprès des résidents fortunés a contribué à l'essor du secteur, qui reste cependant dépendant de la stabilité économique de Monaco.

Cette activité connaît un ralentissement de sa croissance avec un TCAM passant de 8,1% sur la période 2012 – 2015 à 3,5% sur la période 2015 – 2021.

3. Les hypothèses relatives au contenu d'un Accord d'Association avec l'Union Européenne

3.1 Absence d'un précédent pertinent pour un Accord d'Association du type de celui que pourrait conclure Monaco

L'extrême spécificité de Monaco (superficie, densité, modèle économique) rend difficile le parallèle avec une quelconque expérience historique ou géographique, au plan mondial comme sur le continent européen.

A ce jour, l'Union Européenne a conclu plusieurs accords d'association avec des pays de son voisinage européen (par exemple la Moldavie ou la Géorgie) ou plus lointain (tel le Chili), mais n'a pas encore conclu d'accord avec un micro-Etat dont la taille ou le tissu économique pourrait se rapprocher de Monaco, si tant est qu'il existe un tel pays dans le monde. En outre, il n'existe pas véritablement de

24 juillet 2023

« modèle » juridique et économique d'accord d'association, dans la pratique des relations extérieures de l'Union et sa panoplie d'instruments conventionnels.

Le pays ayant conclu un accord avec l'Union et qui présenterait le plus de similitudes avec Monaco pourrait être le Liechtenstein, eu égard à sa population et à son tissu économique. Toutefois, celui-ci, depuis longtemps (1919) en union monétaire et douanière avec la Confédération Helvétique, a rejoint l'Espace Economique Européen (EEE), ce qui représente un degré de coopération supérieur à celui d'un accord d'association, proche d'une quasi-intégration, en particulier au regard de la mise en œuvre des quatre libertés. On rappellera à cet égard que la Commission, dans sa communication de 2012, avait considéré que la participation à l'Espace Economique Européen pouvait représenter une « option viable » pour Monaco, en soulignant que celle-ci permettrait une « *intégration complète* » dans le marché intérieur, alors que l'accord d'association ne permettrait « [qu'] *un degré élevé d'intégration* ». Cependant, l'une des difficultés auxquelles est exposée Monaco dans cette négociation procède du fait que la Commission exprime quasiment le même niveau d'exigence, à savoir le respect complet du droit de l'Union, alors que celui-ci ne devrait correspondre qu'à une perspective de rejoindre l'EEE, voire d'adhérer à l'Union en tant qu'Etat membre.

Par conséquent, il est aujourd'hui difficile de s'appuyer sur un accord existant pour effectuer une analyse des dérogations à l'acquis communautaire qui auraient pu être accordées à un micro-Etat afin de prendre en compte et de sauvegarder certaines spécificités déterminantes pour son économie ou son modèle social.

Cependant, pour tenir compte de telles spécificités, comme l'y invitait une déclaration adoptée à l'occasion de la conclusion du Traité de Lisbonne, l'Union Européenne a souhaité ouvrir des négociations communes à Monaco, Andorre et Saint-Marin, en vue de conclure soit un accord d'association qui pourrait être envisagé comme commun à ces trois États, soit à défaut, trois accords d'association séparés.

3.2 La négociation est toujours en cours au moment de ce rapport

A ce jour, les négociations qui ont débuté en 2015 entre l'Union Européenne et la Principauté sont toujours en cours. Ces négociations se déroulent sous un format :

- quadripartite (UE, Monaco, Andorre et Saint-Marin) lorsque le contenu de l'Accord-cadre lui-même est discuté ; ou
- bilatéral (UE et Monaco) lorsque les protocoles-pays et les annexes du projet d'accord sont débattus (ce qui inclut la reprise de l'acquis).

24 juillet 2023

Si des avancées ont été faites au fur et à mesure des discussions entre représentants des différentes parties, des points essentiels demeurent en suspens, notamment en ce qui concerne la prise en compte adéquate, à la fois dans l'accord-cadre, ses protocoles et les engagements de reprise de l'acquis, des spécificités du cadre politique et juridique monégasque.

Les positions de la Commission sur les dérogations nécessaires aux principes des quatre libertés et de la reprise intégrale de l'acquis communautaire se sont durcies, à la suite du Brexit et des difficultés rencontrées par l'Union européenne dans le régime de ses relations avec la Suisse.

3.3 Appréciation des positions de négociation actuelles de l'UE au regard des « lignes rouges » définies par la Principauté.

La conclusion de l'Accord d'Association et l'adoption d'un nouveau cadre institutionnel pour la relation bilatérale nécessiteraient un compromis sur l'ensemble des points déterminants pour chacune des parties, compromis qui n'a pour l'instant pas été atteint.

Ainsi, la Commission tient fermement à ce que l'Accord consacre la mise en œuvre des quatre libertés, considérées comme indivisibles, telles que définies par le droit de l'Union Européenne, que sont la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux ; elle se montre très ferme dans l'exigence d'un traitement égal entre les opérateurs économiques et les citoyens au sein de l'association, quelle que soit leur nationalité ; elle souligne la nécessité d'une reprise quasi exhaustive de l'acquis communautaire.

Du côté monégasque, on souligne que la reprise de l'acquis doit impérativement être accompagnée d'ajustements propres à permettre la préservation d'un certain nombre de dispositions-clés du droit monégasque, considérées comme essentielles pour garantir la spécificité et l'équilibre social et économique de Monaco. Les « **lignes rouges** » définies par le Souverain (qui visent à garantir aux Monégasques de pouvoir continuer à vivre, se loger et à travailler chez eux) se traduisent par des dispositifs et des procédures, notamment en matière d'accès à l'emploi (priorité d'emploi dans les secteurs public et privé, accès à certaines activités réglementées ou surreprésentées) et d'accès au logement (plus particulièrement le secteur domanial de Monaco, réservé aux Monégasques).

3.4 Scénario d'un Accord d'Association obligeant à une remise en cause de certains, voire de la plupart des dispositifs encadrant l'accès à l'activité économique pour les non-Monégasques

Si l'Accord d'Association entre la Principauté et l'Union Européenne devait être conclu conformément aux positions exprimées jusqu'ici par le négociateur de l'Union européenne, , de nombreuses

24 juillet 2023

dispositions existantes du droit monégasque encadrant l'accès à l'activité économique pour les non-ressortissants Monégasques se verraient remises en cause. En particulier, les préférences, et *a fortiori* les exclusivités, accordées aux ressortissants monégasques pourraient être compromises à terme, voire pour certaines d'entre elles dès l'entrée en vigueur de l'Accord d'association.

En effet les dérogations à l'application des principes fondamentaux européens et à la reprise de l'acquis communautaire ne pourraient être admises que si elles sont justifiées par des « *raisons impérieuses d'intérêt général* » susceptibles d'être appréciées in fine, dans leur légitimité et leur proportionnalité, par la Cour de Justice de l'Union européenne. Lorsque que de telles dérogations ou exceptions introduisent des discriminations selon la nationalité, la jurisprudence de la Cour est encore plus restrictive et considère qu'elles ne peuvent être admises que pour des raisons tenant à l'ordre public, à la sécurité publique ou à la santé publique. En outre, de telles dérogations ne sont généralement admises que pour autant qu'elles soient limitées dans le temps.

Le sort des dispositifs mettant en œuvre les « lignes rouges » de la Principauté sera au cœur des négociations en vue de la finalisation du projet d'Accord d'association. A la lumière des positions défendues jusqu'ici par les institutions de l'UE et de la jurisprudence de la CJUE, on peut estimer que les dispositifs relatifs au logement des Monégasques pourront probablement être préservés : en l'absence de ces mesures, la cherté de l'immobilier à Monaco contraindrait en effet la majorité des ressortissants monégasques à habiter hors de leur pays, une situation qui n'a aucun équivalent en Europe.

A l'inverse, il paraît peu probable que puissent être maintenues les règles réservant aux seuls ressortissants monégasques l'accès à certaines activités ou professions. Tout au plus, mais sans certitude compte tenu de la grande rareté, voire de l'inexistence, de précédents d'admission de dérogations au principe de non-discrimination en raison de la nationalité, certaines dérogations temporaires, et non permanentes, pourraient être obtenues pour permettre une adaptation progressive des professions concernées.

Entre ces deux bornes, le sort d'autres « lignes rouges » devra être précisé au cours de la négociation finale. Il en est ainsi pour l'accès aux emplois publics, tant les paramètres de la jurisprudence de la CJUE, fondés sur une distinction entre les emplois dits de souveraineté et les autres emplois, paraissent inadaptés à la situation spécifique de la Principauté.

De même, à condition d'être démontrés et établis, les enjeux de sécurité publique et de préservation de la diversité du tissu économique dans la Principauté, qui justifient les dispositifs encadrant l'accès aux activités économiques, pourraient permettre *in fine* d'obtenir le maintien de tout ou partie de ces

24 juillet 2023

derniers, pour autant qu'ils ne soient pas discriminatoires, nonobstant le principe général de liberté du commerce reconnu par le droit de l'UE.

On relèvera par ailleurs que les dérogations au droit de l'UE qui pourraient finalement être obtenues, si elles devaient être confortées juridiquement pour une durée suffisante, viendraient limiter l'impact négatif immédiat d'un Accord d'Association en laissant du temps aux différents secteurs concernés pour s'adapter à ce nouveau cadre concurrentiel.

4. Impact juridique d'un Accord d'Association dans sa configuration la plus probable

4.1 Reprise de l'acquis communautaire et engagement d'assurer sa « reprise dynamique » pour l'avenir

La conclusion d'un Accord d'Association, tel qu'envisagé actuellement par la Commission, est subordonnée à la reprise de « l'acquis communautaire », à savoir le droit de l'Union. Malgré les proximités entre les réglementations monégasques et européennes, notamment en matière de droit bancaire, et l'application volontaire de la plupart des normes européennes par les opérateurs économiques monégasques, certains acteurs allant même au-delà des normes communautaires, il subsiste des disparités entre les deux *corpus* juridiques qui nécessiteraient d'être juridiquement aplanies par la modification du droit monégasque.

En cas de conclusion de l'Accord d'Association, Monaco devrait donc transposer en droit monégasque les textes européens en vigueur à la date de conclusion de l'accord, mais serait également tenu de transposer les textes adoptés par l'UE à l'avenir (c'est le sens de la notion de « reprise dynamique » de l'acquis).

Ceci représenterait une charge de travail importante pour les institutions monégasques actuelles au regard du nombre de textes européens en vigueur et des moyens humains de la Principauté, voire nécessiterait potentiellement la création de nouvelles institutions en charge de superviser certains secteurs d'activités en lien avec les compétences dévolues à l'Union Européenne, ou la conclusion d'accords et d'arrangements avec la France, voire d'autres Etats membres.

4.2 Renforcement nécessaire de la régulation dans certains secteurs (financier notamment)

Au-delà de la seule transposition en droit monégasque des textes, la conclusion d'un Accord d'Association impliquerait également de permettre aux institutions de supervision européennes d'exercer un contrôle sur les entités monégasques. Ces institutions, telles la Banque centrale

24 juillet 2023

européenne ou l'Autorité européenne des marchés financiers, assurent l'application cohérente du droit européen dans les différents territoires de l'Union. En cas d'accord, les secteurs régulés de l'économie, notamment les secteurs bancaires, financiers ou assurantiels monégasques seraient soumis au contrôle de ces autorités.

Actuellement, ces secteurs sont régulés par les autorités monégasques pour ce qui concerne les domaines financiers et par les autorités françaises s'agissant du domaine bancaire. S'agissant du domaine financier, les autorités monégasques seraient fondées à garder leurs pouvoirs de contrôle mais en agissant sous la supervision des autorités européennes. Pour le secteur bancaire, déjà juridiquement intégré dans le cadre légal et réglementaire français –et à ce titre soumis au contrôle de l'ACPR–, on peut penser que l'Accord d'Association ne se traduirait pas par des changements significatifs. L'Accord pourrait ainsi se borner à rappeler la répartition des pouvoirs des institutions de l'Union en charge du secteur bancaire : Autorité Bancaire Européenne (ABE) et Banque Centrale Européenne (BCE) au niveau de l'Union, mais ACPR pour le contrôle effectif des établissements monégasques, le pouvoir de cette Autorité nationale française sur ces établissements de la Principauté se justifiant par la taille limitée des établissements bancaires établis en Principauté.

4.3 Ouverture de l'accès aux activités ou professions réglementées

Certaines professions ou activités réglementées sont réservées exclusivement aux personnes de nationalité monégasque, tandis que d'autres peuvent être exercées par des personnes étrangères mais avec une priorité d'accès pour les ressortissants monégasques, voire donnent lieu à des monopoles de fait. Ces dispositifs s'opposent à des principes européens fondamentaux (liberté d'installation, non-discrimination, etc.), qui limitent la capacité des Etats à restreindre l'accès à certaines activités économiques par ailleurs licites, et *a fortiori* à réserver cet accès à leurs seuls nationaux.

Dans ce contexte, la conclusion d'un Accord d'association avec l'Union européenne se traduirait par l'ouverture de certaines activités ou professions réglementées à toutes les nationalités de l'Union européenne. La concurrence serait alors accrue au sein des secteurs concernés. Celle-ci, si elle devait comme cela est probable se traduire par des prix moins élevés pour les services concernés, présenterait à ce titre un intérêt économique pour la population et les acteurs économiques de la Principauté dans leur ensemble.

4.4 Conséquences en matière de traitement des données personnelles

La signature d'un accord d'association impliquerait que la Principauté de Monaco se conforme au RGPD dans son intégralité (celui-ci faisant partie de l'acquis communautaire) et présenterait l'avantage de faire de la Principauté de Monaco un pays vers lequel les transferts de données personnelles par des entités

24 juillet 2023

établies au sein de l'EEE (ou, plus généralement, soumises au RGPD) sont libres. Cela faciliterait les échanges et partenariats commerciaux entre l'EEE et la Principauté de Monaco dans un contexte de numérisation de l'économie. Cette mise en conformité complète appellera encore des ajustements au droit monégasque en vigueur.

En outre, l'accord d'association permettrait à Monaco d'être pleinement et directement intégré au système européen de traitement des données tel que régulé par le RGPD, sans être soumis à la procédure d'une décision d' « adéquation » par la Commission européenne (reconnaissance du caractère substantiellement équivalent du niveau de protection des données au sein de la Principauté à celui assuré au sein de l'EEE). Or la durée de cette procédure serait longue (plusieurs années le cas échéant), son issue positive ne serait pas garantie, et une décision d'adéquation reste susceptible d'abrogation, en fonction des réexamens périodiques effectués par la Commission du niveau de protection assuré par le pays concerné.

En tout état de cause, même en l'absence d'accord, le traitement par des entités monégasques de données personnelles relatives à des personnes qui se trouvent sur le territoire de l'Union dans les conditions définies par le règlement leur impose le respect des obligations du RGPD. .

4.5 Conséquences sur la convention bilatérale avec la France relative à la sécurité sociale

Il convient d'être attentif aux conséquences d'un accord d'association sur la pérennité des accords bilatéraux relatifs à la sécurité sociale (conclus avec la France à partir de 1952 et ultérieurement) portant notamment sur les prestations familiales, vieillesse, invalidité, accident du travail ou encore chômage.

Au préalable, on rappellera que le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) fait coexister des compétences de nature différente. L'article 3 définit des compétences exclusives dans cinq domaines¹ dont l'exercice est alors strictement réservé à l'UE (tant pour légiférer que pour conclure des accords internationaux). L'article 4 détermine des compétences partagées pour lesquelles l'UE et les Etats membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants, et ce dans onze domaines² (dont la politique sociale ou la cohésion sociale). Enfin, l'article 6 définit des compétences de concours qui prennent la forme de compétences complémentaires de l'UE vis-à-vis des compétences des Etats membres, ou inversement³.

¹ Il s'agit des domaines suivants : (i) politique commerciale commune, (ii) conservation des ressources biologique de la mer, (iii) concurrence, (iv) politique monétaire et (v) union douanière.

² Il s'agit des domaines suivants : (i) marché intérieur, (ii) politique sociale, (iii) cohésion économique, sociale et territoriale, (iv) agriculture et pêche, (v) transport, (vi) énergie, (vii) environnement, (viii) protection des consommateurs, (ix) enjeux communs de sécurité en matière de santé publique, (x) réseaux transeuropéens, (xi) espace de liberté, de sécurité et de justice.

³ Il s'agit des domaines suivants : (i) protection et amélioration de la santé humaine, (ii) industrie, (iii) culture, (iv) tourisme, (v) protection civile, (vi) coopération administrative en matière d'éducation, formation professionnelle, jeunesse et sport.

24 juillet 2023

La politique sociale ressort principalement des Etats membres qui décident, en vertu de leur propre législation, des bénéficiaires, du montant des prestations ou encore des conditions d'octroi. L'UE dispose néanmoins de trois modalités d'intervention en ce domaine :

- La première (issue de l'article 48 TFUE) réside dans la possibilité pour le Parlement et le Conseil d'adopter des mesures nécessaires pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs. Elles peuvent alors concerner la sécurité sociale ou la protection sociale des travailleurs.
- La deuxième (issue de l'article 153 TFUE) permet au législateur européen d'adopter des directives d'harmonisation (les Etats membres pouvant adopter des dispositions supplémentaires plus rigoureuses). A cet effet, les systèmes nationaux ont pu être harmonisés au profit des personnes mobiles dans l'UE⁴.
- La troisième (résultant des articles 153 et 156 TFUE) permet au Conseil et à la Commission d'encourager la coopération entre les Etats membres et d'intervenir en complément, notamment sur des problématique d'amélioration de la sécurité sociale ou de la protection sociale. Il s'agit d'une forme d'élaboration de politiques intergouvernementales qui débouchent sur des mesures législatives européennes non contraignantes.

Au total, si l'UE peut intervenir, les Etats demeurent compétents pour la définition de leur politique sociale, ainsi que des modalités, de l'étendue de couverture ou des conditions d'octroi de la sécurité sociale – bien qu'il faille relever certaines règles communes définies par l'UE, en particulier à destination des ressortissants européens.

Ainsi, au-delà des dérogations susceptibles d'être négociées au niveau de l'Union Européenne dans le cadre de l'Accord d'association et intégrées le cas échéant dans une annexe XI au règlement européen 883/2004⁵, ce dernier n'exclut pas sous certaines conditions (i) le maintien des conventions bilatérales antérieures et (ii) la conclusion de nouvelles conventions bilatérales en la matière (article 8).

Au regard de ce qui précède, des accords bilatéraux en matière de sécurité sociale apparaissent pouvoir être maintenus entre la Principauté et la France – sous réserve de la compatibilité de certaines clauses avec des mesures communautaires, notamment en ce qui concerne la libre circulation des travailleurs.

⁴ En termes de prévention du chevauchement de prestations, d'égalité de traitement, de totalisation des périodes d'assurance ou encore la conservation des prestations perçues dans différents Etats (voir en ce sens le règlement de coordination (CE) 883/2004 et le règlement d'application (CE) 987/2009 s'appliquant aux législations nationales en matière de prestations de maladie, de maternité et de paternité ou assimilées, de pension de vieillesse, de prestations de préretraite et d'invalidité, de prestations de survivant et d'allocations de décès, de prestations de chômage, de prestations familiales, ainsi que de prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles)

⁵ Article 83 du règlement 883/2004 : « Les dispositions particulières d'application des législations de certains États membres sont mentionnées à l'annexe XI ». Une analyse des dérogations actuellement listées montre que celles-ci sont essentiellement destinées à ajuster les règles européennes pour qu'elles soient compatibles avec les droits nationaux plutôt que de prévoir des dérogations majeures.

24 juillet 2023

S'agissant, plus globalement des autres conventions⁶, une appréciation au cas par cas devrait être réalisée.

5. Impact économique d'un tel Accord d'Association

5.1 A court terme

5.1.1 Réduction d'activité (partage induit avec de nouveaux entrants) pour les activités réglementées et surreprésentées monégasques

La conclusion de l'Accord d'Association entrainera dans un premier temps une ouverture significative à la concurrence, notamment pour les activités et professions réglementées telles que celles des architectes et des avocats, ou pour les activités surreprésentées, comme dans le secteur de la construction ou de certains services. L'impact qui en résultera pour ces professions sera important puisque dans l'état du droit actuel certaines d'entre elles se caractérisent par des restrictions apportées à la possibilité pour un étranger d'y participer ; par exemple, aujourd'hui, la plaidoirie d'un avocat étranger peut être autorisée par le Président de la juridiction saisie, mais les conclusions doivent être déposées par un avocat-défenseur monégasque, sauf en matière pénale. Un Accord d'Association remettrait en cause ce schéma et conduirait à une concurrence sur l'activité contentieuse. De même, les avocats non inscrits au Barreau de Monaco pourraient utiliser leur titre d'origine.

S'agissant des architectes, la libre prestation de services remettrait en question l'obligation d'association imposée aux architectes étrangers ainsi que la répartition contrainte des missions (la part de la mission revenant à l'architecte établi à Monaco ne pouvant actuellement être inférieure à 50 % de la mission complète).

5.1.2 Bénéfice pour les résidents monégasques d'une concurrence accrue (baisse des prix) dans les services faisant l'objet d'une plus grande ouverture

Une concurrence accrue constituerait une opportunité pour la plupart des résidents de Monaco, qui aurait accès à un plus grand choix de professionnels et la faculté de bénéficier de leurs prestations à un coût moindre. Le jeu de l'offre et de la demande aurait une meilleure application et les consommateurs auraient la possibilité de se tourner vers des professionnels étrangers proposant des services concurrentiels à des prix plus attractifs. Néanmoins, de tels bénéfices par définition diffus, pourraient peser dans un premier temps plus faiblement, du fait d'une moindre croissance du chiffre d'affaires des producteurs historiques.

⁶ Certaines conventions prévoient ainsi une coopération en matière administrative, policière ou encore judiciaire.

24 juillet 2023

5.1.3 Tentative de quantification de ces évolutions y compris pour les recettes de l'Etat.

En cas de signature de l'Accord d'Association, un choc économique se produirait sur les premières années d'application du nouveau cadre de relations avec l'UE. La Principauté subirait alors un étiolement de la Valeur Ajoutée produite sur son territoire par la plupart des secteurs économiques (professions réglementées, immobilier, construction). En outre, un certain essoufflement du secteur de la construction, et ce dans le cas d'un accord comme en l'absence d'accord, résulterait (i) du ralentissement des nouveaux programmes immobiliers (fin du Programme de Logement des Monégasques et des grands chantiers d'investissement prévu pour le début des années 2030) et (ii) de l'achèvement des grands chantiers d'extension sur la mer, de reconstruction et d'élévation, auquel s'ajouteraient, pour les professionnels monégasques, les conséquences de l'arrivée d'une concurrence importante en cas de conclusion d'un Accord. Ainsi, l'Accord conduirait dans un premier temps à freiner la croissance du PIB monégasque (moindre croissance) et par conséquent à peser négativement sur la progression des recettes de l'Etat liées à la fiscalité des opérateurs économiques.

5.2 A moyen et long terme

5.2.1 Opportunité de développer certains secteurs de l'économie de Monaco et d'encourager l'émergence de nouvelles activités, grâce à un accès complet au marché unique et aux programmes européens (recherche notamment)

La conclusion d'un Accord d'Association aurait l'avantage de favoriser le développement d'activités à partir du territoire et d'ouvrir la Principauté à l'implantation d'entreprises étrangères. Si la superficie de Monaco ne lui permet pas d'accueillir de grandes industries, elle est en revanche susceptible de devenir un espace privilégié pour les sièges sociaux ainsi que les centres de R&D, avec les limites liées à la disponibilité et au prix du foncier. En cas d'accord, couplé à un volontarisme politique d'attractivité économique, Monaco pourrait ainsi accroître son pouvoir d'attraction pour l'installation d'activités économiques. Les activités les plus susceptibles de s'implanter sont en effet les sièges sociaux de petites et moyennes entreprises, dès lors, par exemple, que le propriétaire de l'entreprise réside à Monaco, ou des centres de recherche dans des domaines ciblés (medtech, greentech / énergie, digital, fintech, yachting, biologie marine, etc.) sur lesquels Monaco travaille déjà.

La reprise de l'acquis de l'UE en matière de droit de sociétés assurerait d'une part une modernisation du droit monégasque, attendue par les acteurs économiques, et permettrait d'autre part l'installation de nouvelles sociétés à Monaco selon une procédure simplifiée. La Principauté pourrait ainsi être la destination de transferts de sièges sociaux de sociétés européennes, selon des procédures facilitées et notamment sans que ces opérations puissent être entravées par les Etats membres d'origine de ces

24 juillet 2023

sociétés. Une telle modernisation serait également un facteur de développement de nouveaux marchés pour les professionnels du chiffre et du droit.

La question se posera alors de la part des profits de ces entreprises que Monaco sera susceptible de taxer et des capacités de contrôle par les services de l'Etat de cette « masse taxable ». Un tel développement s'accompagnerait vraisemblablement de l'accueil des résidences de dirigeants et de cadre supérieurs, ce qui pourrait aussi être favorisé par le développement du télétravail, que la Principauté a déjà entrepris de promouvoir tant dans le secteur privé que dans la Fonction publique.

Toutefois, l'attractivité de la Principauté restera liée principalement à ses atouts spécifiques, parmi lesquels une fiscalité favorable. A cet égard, la fiscalité ne relève pas du périmètre de l'Accord d'Association et Monaco conservera son autonomie de décision en la matière.

De la même manière, l'Accord d'Association constituerait un avantage significatif en ouvrant la voie à la suppression des obstacles que rencontrent les agents économiques monégasques pour accéder au marché intérieur européen. Par ailleurs, la Principauté et ses agents économiques pourront bénéficier plus largement de certaines politiques et programmes européens dans divers domaines tels que la recherche, la santé ou encore l'environnement.

5.2.2 Tentative d'évaluation dans le temps et dans leurs volumes de ces développements

Passées les premières années de ralentissement de la croissance économique (moindre croissance) du fait de l'impact immédiat de l'Accord, la croissance pourrait s'accélérer à la fin des années 2020 ou au début des années 2030, grâce à l'accès facilité des secteurs exportateurs au marché européen et à l'attractivité de Monaco favorisant l'installation de nouvelles activités à forte Valeur Ajoutée (medtech, yachting, biologie marine, fintech, digital, développement d'un écosystème entrepreneurial, etc.). Nous estimons un horizon de temps compris entre 5 et 7 ans à compter de la mise en œuvre de l'Accord pour que l'économie absorbe le choc. La fin des années 2020 et le début des années 2030 sont donc une période charnière car de nombreux projets de BTP seront arrivés à maturité, ce qui engendra un essoufflement de l'activité tant des secteurs de la construction et de l'immobilier que des professions réglementées qui gravitent autour de ce secteur.

5.3 Courbe en J : explications

En cas d'accord, nous anticipons un choc initial de compétitivité, qui induit une moindre croissance de l'économie monégasque, même si celui-ci est atténué par la poursuite de la déclinaison pour encore quelques années d'une politique immobilière ambitieuse, politique elle-même non impactée par un accord. Dans un deuxième temps, nous envisageons une accélération progressive de l'activité, rendue

24 juillet 2023

possible par la transformation de l'économie, avec la montée en puissance des secteurs qui bénéficient de l'ouverture sur l'extérieur facilitée par l'accord. Le profil de l'activité, ainsi expliquée, s'apparente à un « J »⁷.

5.4 Impact sur les finances publiques (accord d'association) et le financement du régime de sécurité sociale

En cas d'accord, les recettes publiques de la Principauté devraient être plus importantes, à moyen et long terme, qu'en cas de *statu quo*. Cela s'explique par une hausse des exportations des secteurs favorisés par l'accord qui fait plus que compenser le ralentissement des secteurs de la construction et de l'immobilier (qui peut être anticipé indépendamment de la signature d'un accord ou non). En revanche, dans une première période, les secteurs tournés vers l'extérieur pourraient éprouver des difficultés à s'adapter à ce nouveau cadre alors même que l'activité de construction reste dynamique. Les dépenses dites « ordinaires » devraient suivre l'évolution de la valeur ajoutée de la Principauté, comme cela fut le cas dans le passé.

La différence entre les recettes et les dépenses « ordinaires » représente un montant disponible pour financer les dépenses d'équipements et d'investissements, ou alors servir le volontarisme politique permettant d'adapter l'économie monégasque à la nouvelle logique de développement, induite par l'accord.

Une problématique supplémentaire dans le contexte des finances publiques au sens large doit être au moins esquissée, à défaut de pouvoir être appréhendée plus complètement dès maintenant compte tenu de l'état des discussions entre Monaco, l'UE et la France sur ce sujet : les changements qui pourraient s'imposer au régime monégasque de sécurité sociale, si l'Accord d'association devait incorporer en l'état les règlements européens⁸. Sur ce point, la position défendue par Monaco dans la négociation est le maintien des conventions bilatérales existantes, plus favorables aux salariés.

En cas d'application stricte du droit de l'UE dans ce secteur, on estime à 20% environ la part des salariés travaillant à Monaco et aujourd'hui affiliés au régime monégasque, qui pourraient devoir être rattachés à un régime étranger. Ce transfert représenterait autant de cotisations en moins pour le système social de Monaco, diminution susceptible d'être compensée pour partie par les économies tirées des moindres prestations versées du fait de ces désaffiliations.

6. Impact de la non-conclusion d'un Accord d'Association

⁷ Rappelons qu'historiquement la courbe en J a été dessinée pour illustrer l'évolution du solde d'une balance commerciale, suite à la dévaluation de la monnaie du pays considéré. On observe une détérioration immédiate après la dépréciation (en termes réels) de sa monnaie. La balance ne commence à s'améliorer que quelques temps plus tard car les exportations augmentent en volume et les importations baissent en volume. La courbe en J met donc en évidence le fait que les effets positifs (effets volume) ne jouent pas immédiatement, alors que les effets négatifs (effets prix) interviennent tout de suite.

6.1 Au plan politique

Les conséquences politiques de la non-conclusion d'un accord seraient fonction, sans préjudice d'autres facteurs (telles que les évaluations portées par les instances européennes et internationales sur la situation de Monaco, notamment sur le plan de la régulation financière), de deux éléments en particulier : les modalités de la rupture et la position de Monaco par rapport aux autres Etats en cours de négociations avec l'Union européenne.

S'agissant des conditions de la rupture, une rupture unilatérale de la part de Monaco, *a fortiori* avec un faible préavis, entraînerait des conséquences plus incertaines, voire dommageables, qu'un abandon d'un commun accord avec l'UE des négociations engagées. Les impacts politiques d'un non-accord dépendraient également de l'issue des discussions avec Saint-Marin et Andorre, aux côtés de qui Monaco mène conjointement les négociations, et de la Suisse, qui a annoncé pour sa part avoir repris ses négociations avec l'Union Européenne il y a quelques mois.

6.2 A court terme, évitement des coûts immédiats induits par un Accord d'Association

A court terme, la non-conclusion d'un accord permettrait d'éviter les bouleversements juridiques ainsi que les coûts économiques d'un accord (moindre croissance de l'économie), sans préjudice de la prévention du mécontentement de la partie de la population qui aurait été soumise à la pression de la concurrence induite par la conclusion d'un accord.

6.3 A long terme, risque inhérent à un isolement politique, juridique et économique de la Principauté et à la réduction consécutive de ses facteurs d'attractivité

Le maintien du rythme actuel de la croissance laisserait progressivement place à un contexte plus difficile dès lors que l'on assisterait, à partir probablement de la fin de la décennie, à un essoufflement progressif du modèle économique actuel dépendant de la construction et de l'immobilier. En outre, il paraît aujourd'hui raisonnable de faire l'hypothèse d'une poursuite à moyen et long terme de l'intégration institutionnelle, juridique et économique de la quasi-totalité des pays du continent au sein de l'UE ou dans une relation structurée avec celle-ci. Faute d'Accord d'association et de cadre global consolidé pour sa relation avec l'UE, Monaco, resté « pays tiers », serait de plus en plus situé à l'écart de cet ensemble, de manière très singulière, sinon isolée. Son attractivité économique et sa capacité à accueillir de nouvelles activités à haute valeur ajoutée, qui supposent un accès fluide au marché européen, en seraient probablement affectées.

24 juillet 2023

A titre d'exemple, le droit européen s'oriente de plus en plus vers des objectifs de souveraineté européenne, notamment en ce qui concerne le stockage des données personnelles, de facilitation des partages de données entre les acteurs au sein de l'UE ou de l'EEE (notamment à des fins de recherche et d'innovation) et de limitation des transferts de données personnelles vers des Etats tiers à l'EEE (à tout le moins ceux non reconnus comme assurant un niveau de protection adéquat des données personnelles par la Commission européenne). En l'absence d'une relation structurée avec l'UE, Monaco pourrait connaître une situation doublement dommageable : celle d'un « pays tiers » dont les entités et les personnes éprouveraient des difficultés juridiques grandissantes à entretenir des relations fluides avec leurs partenaires européens ; celle d'un Etat certes souverain , mais contraint de facto à s'aligner sur les règles et les normes édictées par l'Union européenne avec des effets extraterritoriaux induits par sa puissance normative.

6.4 Appréciation des risques de « rétorsion »

Le scénario d'un éventuel renoncement de la part du gouvernement monégasque à la conclusion d'un accord d'association avec l'Union pourrait exposer la Principauté à des mesures négatives de la part des institutions européennes, lesquelles se traduiraient par une dégradation relative des avantages ou des facilités dont Monaco bénéficie aujourd'hui dans ses relations avec l'Union.

L'existence d'un tel risque est illustrée par certaines situations rencontrées au cours des dernières années :

- la décision du Royaume-Uni de se retirer de l'UE, qui a eu pour conséquence la cessation de sa pleine participation au marché unique européen et l'imposition, dans le cadre de l'accord de retrait entre l'Union et le Royaume-Uni, de conditions rigoureuses pour la poursuite, même partielle, de son accès à ce marché : les établissements bancaires et financiers britanniques ont en effet tous cessés de bénéficier du « passeport européen » à compter de la date de prise d'effet du Brexit, les obligeant à créer des établissements sur le continent pour y continuer leurs activités ;
- la décision de la Suisse, en mai 2021, de mettre un terme aux négociations sur l'accord institutionnel qui avait vocation à encadrer la relation de la Confédération avec l'Union. Cette dernière a réagi par une série de mesures, notamment (i) maintien du refus de procéder à l'actualisation des accords existants relatifs au marché intérieur, (ii) refus d'en conclure de nouveaux, (iii) non-prolongation de l'équivalence boursière dont bénéficiait la Suisse et (iv) remise en cause de la participation de la Suisse à certains programmes de l'Union tels que « Horizon Europe » ou « Erasmus + ».

Comment apprécier, dans leur probabilité, leur contenu ou leur étendue, d'éventuelles mesures négatives au détriment de Monaco ? Il paraît fondé d'exclure qu'elles puissent conduire à une remise

24 juillet 2023

en cause des accords formels conclus au cours des dernières années entre l'Union et la Principauté, tel l'accord monétaire de 2011 permettant l'utilisation de l'euro à Monaco.

Cependant, la vulnérabilité de la Principauté et le risque auquel elle est exposée résident surtout dans le nombre limité de tels accords formels conclus avec l'Union et, par voie de conséquence, dans la fragilité relative des bases juridiques d'accès au marché européen pour les entreprises monégasques, leurs produits et leurs services, malgré le fait que Monaco appartienne au territoire douanier de l'Union. Au demeurant, cette fragilité relative et ces lacunes (par exemple l'omission fréquente de Monaco dans les accords commerciaux conclus par l'UE) ont été mises en évidence au cours des négociations engagées depuis 2015.

En outre, les discussions des dernières années ont aussi mis en lumière, notamment aux yeux de la Commission qui ne s'y était guère penchée auparavant, l'existence d'un ensemble complexe (et peu connu) de conventions, d'arrangements et de pratiques entre Monaco et la France dont certains présentent des fragilités au regard du droit de l'Union, et qui pourraient faire l'objet d'une contestation plus formelle par les institutions européennes, à la suite de l'échec de l'accord d'association.

Enfin, ce risque serait probablement plus élevé dans un contexte où les négociations engagées parallèlement par l'Union avec Andorre et San Marino connaîtraient, elles, une conclusion positive, encore qu'il convienne de ne pas surestimer les liens entre les démarches suivies par les trois pays, tant les situations respectives sont différentes entre eux.

Cependant, ce risque n'apparaît pas irrésistible.

Dans le cas du Brexit, les intentions « punitives » exprimées pendant un premier temps par certains Etats membres et la Commission européenne ont progressivement laissé place à la recherche de solutions pragmatiques et juridiquement solides pour permettre le plus haut degré de continuité possible dans les relations entre le Royaume-Uni et le marché unique, en dépit des intransigeances britanniques. Vis-à-vis de la Suisse, l'Union a consenti, en 2022, à engager de nouvelles « discussions exploratoires » en admettant que certaines dérogations au regard des législations relatives au marché intérieur puissent être pérennisées voire introduites, notamment en matière de libre-circulation des personnes.

Enfin, la disproportion des enjeux, entre l'Union et Monaco, s'agissant de l'impact du renoncement à un Accord d'association, devrait contribuer à inspirer une attitude modérée et raisonnable aux institutions et aux gouvernements des Etats membres, sous réserve de la posture de Monaco vis-à-vis de son environnement.

24 juillet 2023

Ainsi, en réalité, ce sont moins des mesures négatives, *a fortiori* des sanctions, que l'on doit craindre dans le cas d'un renoncement à l'Accord d'association du fait de Monaco, qu'à une attitude moins coopérative et plus attentiste de la part de l'Union, en particulier de la Commission, à l'égard des éventuels demandes ou besoins de la Principauté. A titre d'illustration, on peut penser que la Commission manifesterait peu d'empressement à répondre aux demandes de reconnaissance d'équivalence (entre le droit monégasque et le droit de l'Union) que formulerait la Principauté, par exemple en ce qui concerne le RGPD (les services de la Commission considérant qu'ils avaient raisonné jusqu'ici dans la perspective d'une transposition complète du RGPD par Monaco dans le cadre de l'Accord d'association). De même serait-il difficile pour Monaco de solliciter la négociation de nouveaux accords sectoriels dont le besoin apparaîtrait dans les années à venir (l'Union avait adopté cette attitude de non-disponibilité à négocier de nouveaux accords sectoriels avec la Suisse, à la suite du rejet par celle-ci du projet d'accord-cadre).

Par ailleurs, une décision de renoncement qui interviendrait dans un contexte de tensions entre Monaco et le Conseil de l'Europe ou l'OCDE, au titre de la lutte contre la fraude fiscale, le blanchiment ou la corruption, notamment dans le cadre des suites données au rapport de Moneyval, augmenterait de manière significative les risques de mesures négatives de la part de l'Union. En particulier, il est clair qu'une inscription de Monaco en liste grise (par le GAFI et consécutivement par l'Union) pèserait sur l'évolution de la relation bilatérale (et plus largement sur l'attractivité de Monaco).

6.5 Courbe en J inversée : explications

En cas de *statu quo* (*absence d'accord d'association*), le développement de l'économie monégasque se poursuit d'abord sur la tendance observée récemment, avec un « coup d'accélérateur » du fait de la montée en puissance de cette politique immobilière ambitieuse déjà mentionnée. Par la suite, l'essoufflement progressif du modèle économique engendre un ralentissement tendanciel de l'activité (moindre croissance). Le profil de l'économie, ainsi expliqué, s'apparente à un « J » inversé.

6.6 Impact sur les finances publiques (*statu quo*)

En cas de *statu quo*, les recettes publiques de la Principauté devraient être moins importantes, à moyen terme, qu'en cas d'Accord. Cela s'explique par un ralentissement des secteurs de la construction et de l'immobilier, indépendamment de la signature d'un accord ou non, qui n'est pas compensé par une accélération de l'activité des secteurs exportateurs. Il est probable que les secteurs faiblement impactés ralentissent également, du fait d'un environnement économique progressivement dégradé ; ce qui contribue à une décélération des montants prélevés.

24 juillet 2023

Les dépenses dites « ordinaires » devraient suivre l'évolution de la valeur ajoutée de la Principauté, comme cela fut le cas dans le passé. La différence entre les recettes et les dépenses « ordinaires » représente un montant disponible pour financer les dépenses d'équipements et d'investissements.

Avant de présenter la synthèse des *scenarii* économiques, nous signalons que ceux-ci ne permettent pas d'identifier l'impact différencié qu'un accord aurait sur les résidents (monégasques ou non monégasques) et les étrangers travaillant à Monaco. Les résidents de nationalité monégasque salariés du secteur privé, sont environ 1.000 (soit environ 10% des résidents monégasques). Ceux qui travaillent dans des secteurs susceptibles d'être impactés défavorablement par un accord (comme les professions réglementées) seront vraisemblablement les plus affectés. *A contrario*, les secteurs à même de bénéficier de l'accord devraient enregistrer une expansion de leurs effectifs.

7. Synthèse chiffrée des *scenarii* économiques (Accord d'Association avec ou sans dérogations vs. statu quo dégradé)

On proposera ci-après une représentation graphique de notre analyse. Rappelons d'abord que celle-ci suit deux logiques, en fait symétriques :

- En cas d'accord, un choc initial de compétitivité qui induit une moindre croissance de l'économie monégasque, même si celui-ci est atténué par la poursuite sur encore quelques années d'une politique immobilière ambitieuse, politique elle-même non impactée par un accord. Dans un deuxième temps, une croissance progressivement plus forte, rendue possible par la transformation de l'économie, avec la montée en puissance des secteurs qui bénéficient de l'ouverture sur l'extérieur facilitée par l'accord.
- En cas de *statu quo* (*absence d'accord*), le développement de l'économie monégasque se poursuit d'abord sur la tendance observée récemment, avec de plus un « coup d'accélérateur » du fait de la montée en puissance de la politique immobilière ambitieuse déjà mentionnée. Par la suite, l'étiollement progressif du modèle économique engendre une moindre croissance de l'économie.

Ainsi peut-on parler visuellement dans le premier cas d'un développement en courbe en J et dans le second, en courbe en J inversée.

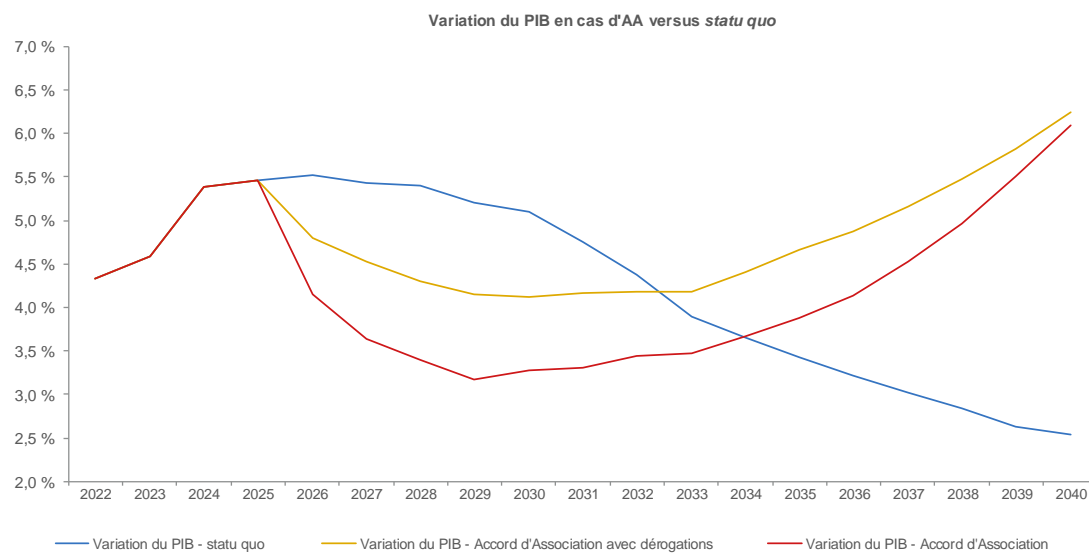
Nous avons considéré trois *scenarii* (*statu quo*, signature d'un Accord d'association, ainsi qu'un Accord d'association avec dérogations). Par Accord d'association, nous entendons un accord qui n'autoriserait le maintien que de quelques exceptions / dérogations, notamment au titre du logement des

24 juillet 2023

Monégasques. Dans cette simulation, l'ensemble des activités et professions réglementées verraient la réglementation qui leur est applicable impactée par l'Accord d'association. L'Accord d'association avec dérogations inclut une période de transition pour les secteurs pour lesquels l'accord représenterait un coût ainsi que le maintien des dérogations au titre des logements pour les Monégasques. Dans le cas de la signature de l'Accord d'association avec des dérogations particulières concernant certaines activités et professions réglementées (maintien du cadre actuel pour une durée allant de 5 à 10 ans, le temps pour ces corps de métier de s'adapter à la concurrence apportée par un Accord), nous anticipons une progression de la VA similaire à un Accord « quasi-total », mais présentant une atténuation de la réduction de croissance en début de période.

Les calculs effectués, dont les résultats sont présentés ici, ont été basés sur l'année 2026, dans la mesure où il apparaît à ce stade que l'Accord devrait couvrir des domaines relevant d'une compétence partagée entre l'UE et ses Etats membres et relever à ce titre de la catégorie des accords mixtes (à l'instar, par exemple, de l'accord d'association entre l'UE et la Géorgie conclu en 2016) , et requérir dès lors la ratification conjointe de l'UE et des 27 Etats membres pour son entrée en vigueur. Ainsi, à la lumière de la durée des procédures de ratification constatée dans la période récente, il serait réaliste de considérer que l'Accord ne pourrait entrer en vigueur qu'en 2026 au plus tôt.

Les résultats sont précisés ci-après :



Dans le cas d'un *statu quo*, le PIB augmente à court terme grâce aux secteurs de la construction et des activités immobilières qui bénéficient des programmes immobiliers en cours mais dont la Valeur Ajoutée s'étiolé progressivement en raison de la difficulté croissante à mener à bien de nouveaux programmes (extension limitée sur la mer et reconstruction de l'existant). Dans le même temps, la Principauté peine à diversifier son économie en développant les secteurs qui réalisent une part importante de leur activité

24 juillet 2023

à l'export (ces derniers pâtiraient de l'absence de cadre juridique clair dans un contexte d'interdépendance accrue des marchés). Il est important de préciser que ce scénario ne prend pas en compte le coût économique d'éventuelles mesures de rétorsion qui seraient imposées par l'Union Européenne en cas de non-conclusion d'un Accord.

Dans le cas de la signature de l'Accord d'Association sans dérogation, un impact se produit sur les premières années suivant la signature de l'Accord. On observe un étiolement de la Valeur Ajoutée dans la construction (baisse du marché de l'immobilier) et dans les activités liées aux différentes professions réglementées, qui dans un premier temps pèse sur l'évolution du PIB. Une croissance plus soutenue repart au début des années 2030 grâce à l'accès facilité des secteurs exportateurs au marché européen et à l'attractivité de Monaco favorisant l'installation de nouvelles activités à forte Valeur Ajoutée. Les dérogations qui pourraient être obtenues aurait pour conséquence d'atténuer l'effet d'amointrissement de la croissance pendant la période de transition. Parmi les évolutions juridiques favorables à l'installation de ces nouvelles activités et qui pourraient bénéficier d'un effet d'entraînement de l'Accord, on soulignera la modernisation du droit des sociétés (étant toutefois observé qu'une rénovation du droit monégasque dans ce domaine, déjà entamée, n'est pas conditionnée par la conclusion de l'Accord d'association), un accès simplifié aux plateformes numériques et aux programmes européens, la possibilité de répondre à des appels d'offre dans l'Union et la simplification du cadre juridique.

En termes quantitatifs, la signature d'un Accord d'Association versus une situation de *statu quo* a pour conséquence une moindre croissance du PIB de l'ordre de 1% à 2% par an (entre 0,5 et 1% avec dérogations) jusqu'à la fin des années 2020 / début des années 2030 puis un surcroît (toujours en comparaison du scénario de *statu quo*) de croissance jusqu'à 4% l'an à l'horizon de 2040 (4% avec dérogations également).

Montants disponibles pour les dépenses d'équipements et d'investissements

m€	Accord d'Association			Statu quo		
	Recettes	Dépenses	Solde	Recettes	Dépenses	Solde
2022	1 706	1 088	617	1 706	1 088	617
2023	1 766	1 138	628	1 766	1 138	628
2024	1 852	1 199	652	1 852	1 199	652
2025	1 941	1 265	676	1 941	1 265	676
2026	2 031	1 318	714	2 036	1 335	701
2027	2 103	1 365	738	2 120	1 407	713
2028	2 185	1 412	773	2 221	1 483	738
2029	2 322	1 457	865	2 322	1 561	762
2030	2 407	1 504	903	2 426	1 640	786
2031	2 491	1 554	937	2 520	1 718	802
2032	2 565	1 608	957	2 591	1 793	797
2033	2 653	1 664	989	2 657	1 863	794
2034	2 807	1 725	1 082	2 718	1 931	787
2035	2 912	1 791	1 120	2 773	1 997	776
2036	3 029	1 865	1 163	2 821	2 061	760
2037	3 157	1 950	1 207	2 856	2 123	732
2038	3 324	2 047	1 278	2 895	2 184	711
2039	3 597	2 159	1 438	2 927	2 241	685
2040	3 854	2 291	1 563	2 956	2 298	658

La signature d'un Accord d'Association n'impacterait pas négativement sur longue période les finances publiques monégasques relativement à un *statu quo*. L'équilibre demeure plus fragile à court terme et nous anticipons un recours probable au Fonds de réserve Constitutionnel. A moyen / long terme, le temps que l'économie reprenne un rythme de croissance plus soutenu, on peut anticiper une situation plus solide des finances publiques dans le cadre de la signature de l'accord d'association.

A moyen terme, les recettes publiques de la Principauté connaissent donc un abondement en cas d'accord. A horizon 2040, la différence entre les deux *scenarii* des recettes et des dépenses ordinaires s'élèverait à environ 900 m€, pouvant être allouée aux dépenses d'équipements et d'investissements, en fonction des choix politiques de la Principauté.

*