

PRINCIPAUTE DE MONACO

COMMISSION SUPERIEURE DES COMPTES

RAPPORT PUBLIC ANNUEL

2008

Le présent rapport public a été délibéré et arrêté par la Commission Supérieure des Comptes en sa séance tenue le 23 janvier 2009.

La Commission, instituée par l'article 42 de la Constitution et régie par l'Ordonnance Souveraine n° 1.707 du 2 juillet 2008, est composée de MM. James CHARRIER, Président, Gilbert PIERRE, Vice-Président, Hubert POYET, Jacques MENIER, Jean RECOULES et Jean-Pierre GASTINEL, Membres.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	7
CHAPITRE I^{er} - LES ACTIVITES DE LA COMMISSION SUPERIEURE DES COMPTES EN 2008	9
I. L'ELABORATION ET LA PUBLICATION DE L'ORDONNANCE SOUVERAINE DU 2 JUILLET 2008	9
A. L'extension des compétences de la Commission	9
B. Le renforcement des moyens de la Commission	10
II. LE CONTROLE DES COMPTES ET DE LA GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE DE L'ETAT	11
III. LES AUTRES ACTIVITES DE LA COMMISSION	13
A. Le contrôle des comptes et de la gestion de la Commune et des établissements publics	13
B. Les avis et notes d'information	14
C. Les relations avec les organisations internationales des Institutions supérieures de contrôle	15
CHAPITRE II - LA GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE DE L'ETAT EN 2006	17
I. GESTION ET RESULTATS BUDGETAIRES EN 2006	17
A. La gestion budgétaire en 2006	18
B. Prévisions et réalisations	19
C. Application des règles budgétaires et comptables	21
II. LES RECETTES BUDGETAIRES EN 2006	21
A. Recettes fiscales	21
B. Recettes non fiscales	23
III. LES DEPENSES ORDINAIRES EN 2006	24
A. Les dépenses de fonctionnement	25
B. Les interventions publiques	28

IV. LES BUDGETS DEVELOPPES DES SERVICES COMMERCIAUX EN 2006	30
A. Les services administratifs à caractère commercial	30
B. Les monopoles exploités directement par l'Etat	31
V. LES DEPENSES EN CAPITAL EN 2006	32
A. Les acquisitions immobilières	32
B. Le matériel d'équipement	33
C. Les travaux d'équipement	33
VI. LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR, LA TRESORERIE ET LE FONDS DE RESERVE CONSTITUTIONNEL EN 2006	35
A. Les comptes spéciaux du Trésor en 2006	36
B. Les opérations de trésorerie en 2006	37
C. Le Fonds de réserve constitutionnel	38
 CHAPITRE III - LES COMPTES ET LA GESTION DE LA COMMUNE EN 2005 ET 2006	 41
I. LES OPERATIONS BUDGETAIRES DES EXERCICES 2005 ET 2006	41
A. Les dépenses	41
B. Les recettes	46
C. La subvention d'équilibre de l'Etat	47
II. LA NOUVELLE STRUCTURE BUDGETAIRE	48
A. Les recettes	50
B. Les dépenses	51
 CHAPITRE IV - LES ETABLISSEMENTS PUBLICS	 53
I. LES ETABLISSEMENTS PUBLICS A VOCATION SOCIALE : LE FOYER SAINTE-DEVOTE, L'OFFICE D'ASSISTANCE SOCIALE ET L'OFFICE DE PROTECTION SOCIALE	53
A. La dissolution du Foyer Sainte-Dévote	54
B. De l'Office d'assistance sociale à l'Office de protection sociale	55
C. Les prestations	57
II. LE CENTRE SCIENTIFIQUE DE MONACO	60

INTRODUCTION

Parmi les innovations qu'apporte l'ordonnance souveraine n° 1707 du 2 juillet 2008 relative à la Commission supérieure des comptes, qui abroge et remplace l'ordonnance souveraine n° 3980 du 29 février 1968 modifiée, l'institution d'un rapport public présente une importance particulière.

Aux termes de l'article 12 du nouveau texte, qui introduit cette réforme :

« Indépendamment de ses autres rapports, la Commission adresse chaque année au Prince un rapport d'activité dans lequel elle expose notamment les principales constatations et observations auxquelles ont donné lieu les contrôles exercés par elle sur les comptes et la gestion de l'Etat et des organismes publics au cours de l'année écoulée ».

« Ce rapport est publié au Journal de Monaco. Il est accompagné, le cas échéant, des réponses que le Ministre d'Etat peut formuler dans le délai d'un mois ».

La mise en application de ce texte représente pour la Commission une avancée marquante par rapport à l'ordonnance souveraine du 29 février 1968. En effet, celle-ci ne prévoyait aucune publication pour les travaux de la Commission, auxquels une certaine publicité était cependant assurée par la transmission au Conseil national, et par l'utilisation possible dans les débats de ce dernier, du rapport annuel sur les comptes de l'Etat.

L'obligation désormais faite à la Commission de présenter chaque année, et de publier, un rapport sur les résultats de ses activités conforte son statut d'Institution supérieure de contrôle indépendante, notamment au regard des critères fixés par les organisations internationales qui regroupent ces Institutions.

*

* *

Etabli dans les conditions prévues par l'article 12 de l'ordonnance souveraine n° 1707 du 2 juillet 2008, le présent rapport, après avoir traité dans un premier chapitre des activités de la Commission au cours de l'année écoulée, exposera, dans

les chapitres suivants, les principales constatations et observations présentées dans les rapports concernant les comptes et la gestion :

- de l'Etat pour l'exercice 2006 ;
- de la Commune pour les exercices 2005 et 2006 ;
- de deux établissements publics :
 - le Foyer Sainte Dévote pour l'exercice 2003 et la liquidation de cet établissement public, pour l'exercice 2002 et 2003 de l'Office d'Assistance sociale et sur les comptes 2004 à 2006 de l'Office de Protection sociale ;
 - le Centre scientifique de Monaco pour les exercices 2003 à 2006.

La période annuelle retenue par ce rapport d'activité n'est pas celle de l'année civile mais, afin de mieux rendre compte des travaux de la Commission, celle qui - à l'instar des années judiciaire ou universitaire - s'étend d'octobre 2007 à septembre 2008. La date prise en considération pour l'analyse des rapports établis durant cette période est celle des délibérés par lesquels la Commission a arrêté le texte définitif desdits rapports.

CHAPITRE I^{er}

LES ACTIVITES DE LA COMMISSION SUPERIEURE DES COMPTES

EN 2008

Marquées par la publication de l'ordonnance souveraine du 2 juillet 2008, les activités de la Commission supérieure des comptes se sont pour l'essentiel poursuivies, durant la période couverte par le présent rapport, dans les conditions prévues par l'ordonnance souveraine du 29 février 1968, pour ce qui concerne aussi bien la gestion budgétaire et financière de l'Etat que les autres missions confiées à l'Institution supérieure de contrôle de la Principauté.

I. L'ELABORATION ET LA PUBLICATION DE L'ORDONNANCE SOVERAINE DU 2 JUILLET 2008

Quarante ans après son institution par l'ordonnance souveraine du 29 février 1968, la Commission supérieure des comptes a souhaité que les dispositions fixant ses compétences et ses moyens soient revues, afin d'élargir les premières et de renforcer les seconds.

A. L'extension des compétences de la Commission

En application de l'article 42 de la Constitution, l'ordonnance souveraine du 29 février 1968 a chargé la Commission du contrôle des comptes et de la gestion budgétaire et financière de l'Etat, de la Commune et des établissements publics.

Si la Commission disposait des pouvoirs nécessaires à l'exercice de ce contrôle, elle a constaté que le développement des interventions de l'Etat par le moyen de subventions et de participations ne lui permettait pas, de plus en plus souvent, de s'assurer du bon emploi des fonds publics, à défaut d'un « droit de suite » l'autorisant

à prolonger ses vérifications dans les organismes privés bénéficiaires de financements publics.

Répondant en partie à cette préoccupation, l'ordonnance souveraine du 12 décembre 2002 a donné la possibilité à la Commission de contrôler, à la demande du Prince, « la subvention versée par l'Etat aux organismes qui en bénéficient ». C'est en application de cette disposition que la Commission a été appelée à contrôler l'emploi des subventions accordées à l'Orchestre Philharmonique de Monte-Carlo, à la Chambre de Développement Economique ainsi que pour les épreuves sportives organisées par l'Automobile Club de Monaco.

Désormais, la Commission pourra contrôler, à la demande du Prince mais aussi de sa propre initiative, aux termes de l'article 1^{er} de l'ordonnance souveraine du 2 juillet 2008 :

- les organismes bénéficiaires d'un concours financier de l'Etat qui assurent, en tout ou en partie, la gestion d'un régime légalement obligatoire de retraite, d'assurances sociales ou de prestations familiales ;
- tous autres organismes qui bénéficient d'une subvention de l'Etat ou d'une autre personne morale de droit public ;
- les sociétés de droit privé, non cotées en bourse, dont l'Etat détient plus de la moitié du capital.

L'article 1^{er} de l'ordonnance souveraine du 2 juillet 2008 reprend la disposition du texte de 1968 qui prévoit que « la Commission peut être chargée par le Prince de toute mission d'étude et d'information relevant de sa compétence ».

B. Le renforcement des moyens de la Commission

L'extension des compétences de la Commission, et l'obligation d'établir un rapport public annuel indépendamment de ses autres rapports, s'accompagnent, dans l'ordonnance souveraine du 2 juillet 2008, de différentes mesures destinées à renforcer ses moyens et à conforter son statut.

Le nouveau texte ne touche pas à la composition de la Commission, qui demeure inchangée : six membres désignés « en raison de leur compétence en matière de finances publiques », les incompatibilités prévues à l'origine étant maintenues. La reprise de ces dispositions confirme les options retenues, en 1968, lors de la création de la Commission. L'indépendance de celle-ci est toutefois réaffirmée plus explicitement, pour ce qui concerne en particulier son classement budgétaire, parmi les « corps constitués », et le serment que prêtent ses membres « devant le Prince de remplir avec zèle, impartialité et en toute indépendance la mission qui leur confiée ».

La Commission voit par ailleurs ses moyens renforcés, en ce qui concerne son secrétariat général et surtout grâce à la possibilité de recourir, pour les besoins de ses enquêtes, à des experts nommés sur proposition de son président par le Ministre d'Etat.

L'ordonnance souveraine du 2 juillet 2008 définit, de façon plus précise et pour l'ensemble des contrôles de la Commission, les pouvoirs de celle-ci et les règles applicables à ses procédures, en particulier afin d'assurer le caractère contradictoire de ces dernières.

L'ensemble de ces dispositions marque pour la Commission une avancée notable, qui lui permet notamment de répondre au mieux aux critères définis pour les Institutions supérieures de contrôle par les organisations internationales qui rassemblent ces dernières, critères qui comportent en particulier la publication annuelle d'un rapport d'activité.

II. LE CONTROLE DES COMPTES ET DE LA GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE DE L'ETAT

Dans la mission que lui assigne la Constitution, la Commission supérieure des comptes doit assurer en priorité le contrôle des comptes et de la gestion financière de l'Etat. Aussi est-ce à cette activité que l'ordonnance souveraine du 29 février 1968 consacrait pour l'essentiel ses dispositions concernant les pouvoirs et les procédures de la Commission. Si elles sont complétées dans l'ordonnance souveraine du 2 juillet 2008 pour ce qui concerne les autres contrôles de la Commission, ces dispositions sont dans leur ensemble reconduites.

Pour assurer ce contrôle, la Commission est saisie chaque année du projet du compte annuel des opérations budgétaires. Le rapport annuel du Contrôleur général des dépenses lui est également transmis. Dans la pratique, elle conduit ses investigations sur pièces et sur place. Comme elle tient habituellement à le souligner, la Commission dispose de toutes les pièces comptables - normalement auprès de la Trésorerie générale des finances - et de tous les documents nécessaires à ses vérifications. Elle obtient aussi du Gouvernement Princier et de son administration toutes les précisions et justifications qu'exige l'accomplissement de sa mission. Celle-ci est également facilitée par l'accès aux informations que réunit le Contrôle général des dépenses, dont l'action est un élément essentiel du contrôle de la gestion budgétaire de l'Etat.

A l'issue de l'examen des opérations de l'année écoulée, et en ayant assuré le caractère contradictoire de ses contrôles, la Commission arrête collégalement son rapport, qu'elle adresse au Prince et au président du Conseil National, accompagné de la réponse du Ministre d'Etat. C'est au vu de ces documents que le Prince, en application de la loi n° 841 du 1^{er} mars 1968 relative aux lois de budget, ordonne la

clôture des comptes budgétaires de l'exercice concerné, dont les résultats seront ensuite pris en compte par le Fonds de réserve constitutionnel.

Si le contrôle des comptes et de la gestion budgétaire de l'Etat tend ainsi, prioritairement, à préparer le règlement définitif des opérations du budget général, la Commission lui a toujours assigné un objectif plus large, conformément à la mission définie par l'article 42 de la Constitution.

C'est ainsi que les vérifications conduites par la Commission, dont rend compte son rapport annuel, portent non seulement sur les opérations du budget général de l'Etat, mais aussi sur celles des comptes spéciaux du Trésor, sur les opérations de la trésorerie et sur les comptes et la gestion du Fonds de réserve constitutionnel.

Prévu par l'article 41 de la Constitution, et organisé par une ordonnance souveraine du 29 février 1968, le Fonds de réserve constitutionnel est un élément essentiel du système financier public de la Principauté. Associée à sa mise en place au début des années 1970, la Commission lui a toujours accordé, dans ses contrôles et à l'occasion de nombreux avis, une attention particulière.

Ainsi a-t-elle toujours veillé à ce que soient observées les règles adoptées pour son organisation et son fonctionnement, et grâce auxquelles le Fonds peut jouer le rôle que lui assigne la Constitution. Ces règles répondent à quelques principes essentiels :

- l'autonomie du Fonds qui, sans être doté d'une personnalité juridique distincte de l'Etat, bénéficie d'un patrimoine propre, d'une gestion personnalisée, de modalités de fonctionnement et de contrôle adaptées à ses besoins propres ;
- en conséquence, une distinction nettement établie entre le Fonds, d'une part, et, d'autre part, le budget et la trésorerie générale de l'Etat, avec lesquels les relations sont établies de façon précise, qu'il s'agisse de la mission constitutionnelle de prise en charge des résultats du budget général ou de concours temporaires, tels que les avances de trésorerie ;
- la constitution et la gestion d'actifs permettant au Fonds de répondre à ces besoins, ce qui implique notamment un niveau suffisant de rentabilité et de liquidité pour son patrimoine et, en particulier, s'agissant des immobilisations, une grande attention portée tant aux revenus qu'elles procurent qu'à leur part dans l'ensemble des actifs.

Comme il ressort des observations formulées dans son rapport sur l'exercice 2006 (voir chapitre II), la Commission s'attache à prévenir toute atteinte qui serait portée à ces principes, et qui compromettrait la cohérence et l'efficacité du régime financier fondé sur le Fonds de réserve constitutionnel.

Pour les opérations de l'Etat, et plus particulièrement celles qui relèvent du budget général, les questions qui ont spécialement retenu l'attention de la Commission

peuvent, à l'occasion, faire l'objet de rapports particuliers, comme ce fut notamment le cas pour la construction du Stade Louis II ou du Grimaldi Forum. Elles peuvent aussi être traitées dans des annexes au rapport annuel, comme pour les dépenses du Conseil national dans le rapport sur l'exercice 2005 ou pour la convention de concession du service public du gaz et de l'électricité dans le rapport sur l'exercice 2006.

Ce dernier rapport, dont le chapitre suivant analyse les principales observations, a été délibéré et arrêté par la Commission le 15 mai 2008, dans les conditions rappelées ci-dessus. Les vérifications et investigations auxquelles a donné le contrôle de l'exécution du budget et des opérations financières de 2006 se sont en fait poursuivies pendant un peu plus d'une année. Selon les pratiques habituelles de la Commission, elles ont en effet débuté en février 2007 pour les opérations des comptes spéciaux du Trésor, de la trésorerie et du Fonds de réserve constitutionnel, dont les comptes sont disponibles dès ce moment, pour s'achever au cours du premier trimestre de 2008, les mois suivants étant consacrés à l'examen contradictoire du projet de rapport établi par la Commission.

III. LES AUTRES ACTIVITES DE LA COMMISSION

A. Le contrôle des comptes et de la gestion de la Commune et des établissements publics

Ce contrôle s'exerce, dans les grandes lignes, suivant les méthodes et les procédures suivies pour le contrôle des opérations de l'Etat. Il revêt, comme ce dernier, un caractère obligatoire, la Commission devant vérifier les comptes de tous les exercices.

Toutefois, contrairement au régime applicable aux comptes de l'Etat, la vérification des comptes de la Commune et des établissements publics ne s'inscrit pas dans un cycle annuel, conduisant au règlement de chaque exercice budgétaire. N'étant pas tenue d'établir un rapport chaque année, la Commission a estimé préférable de faire porter ses contrôles sur plusieurs exercices, afin de faciliter la programmation de ses travaux et, surtout, de mieux apprécier des évolutions significatives.

C'est ainsi que le contrôle des comptes et de la gestion de la Commune a porté, pour le rapport arrêté par la Commission le 25 avril 2008, sur les exercices 2005 et 2006. L'analyse des résultats de ces deux exercices, qui relevaient pour la dernière fois du régime fixé par la loi du 24 juillet 1974 relative à l'organisation communale, a été complétée, comme il est indiqué dans le chapitre III du présent rapport, par des observations sur le passage à la nouvelle nomenclature, consécutive à l'entrée en vigueur de la loi du 29 juin 2006.

La Commission a arrêté le 14 mai 2008 un rapport portant sur les comptes 2003 du Foyer Sainte-Dévote et la liquidation de cet établissement public, sur les comptes 2002 et 2003 de l'Office d'Assistance sociale et sur les comptes 2004 à 2006 de l'Office de Protection sociale. Les contrôles couvrant cette période ont permis à la Commission, ainsi qu'elle le rappelle dans le chapitre IV du présent rapport, de prendre la mesure des profondes réformes qui ont transformé les organismes sociaux.

Le rapport sur les comptes et la gestion du Centre scientifique de Monaco pour les exercices 2003 à 2006, arrêté par la Commission le 12 septembre 2008, a permis à celle-ci de faire le point sur l'évolution récente des activités de cet établissement public, à la veille de décisions, intervenues en 2008, qui marquent une nouvelle étape pour la recherche scientifique en Principauté. En effet, la désignation d'un nouveau président à la tête de cet organisme correspond à l'extension des compétences du Centre scientifique au domaine de la recherche biomédicale.

B. Les avis et notes d'information

Dans le cadre de ses attributions concernant l'Etat et les organismes publics, la Commission peut être appelée, à la demande du Prince ou du Gouvernement Princier, à procéder à des études ou à formuler des avis sur certains sujets particuliers.

C'est ainsi que la Commission a été notamment consultée, au fil des années, sur de nombreux sujets, tels que les dispositions financières de certains projets ou propositions de textes (établissements publics - Commune), des questions budgétaires ou comptables, des problèmes de gestion. En 2007 et 2008, le Gouvernement Princier a demandé à la Commission de lui faire connaître son sentiment sur le classement au budget de l'Etat de différents articles concernant des services du Département des Affaires Sociales et de la Santé, ainsi que sur la gestion, au regard de la règle de l'annualité budgétaire, de certains crédits destinés à la coopération internationale de la Principauté.

Indépendamment des avis formulés à la demande du Gouvernement Princier, la Commission est fréquemment conduite à jouer auprès des Départements intéressés un rôle d'information et de conseil, afin notamment de faciliter la mise en œuvre des recommandations figurant dans ses rapports. C'est plus particulièrement à l'occasion de ses vérifications sur place que la Commission s'attache à apporter aux services les éclaircissements et suggestions de nature à faciliter la recherche de solutions convenablement adaptées aux problèmes rencontrés dans les différents domaines relevant de sa compétence.

C. Les relations avec les organisations internationales des Institutions supérieures de contrôle

La participation de la Commission aux différentes associations internationales qui regroupent les Institutions supérieures de contrôle a été plus particulièrement active en 2008.

L'année a été marquée, en premier lieu, par l'admission de la Commission comme membre de l'Association des Institutions Supérieures de Contrôle ayant en Commun l'Usage du Français (AISCCUF), admission qui a été prononcée par l'assemblée générale de cet organisme qui s'est tenue à Marrakech en janvier 2008. La Commission, qui était précédemment associée aux travaux de l'AISCCUF en qualité d'observateur, avait pris part, à ce titre en 2007 à différentes manifestations organisées à l'occasion de son bicentenaire par la Cour des comptes française, qui assure le secrétariat général de l'AISCCUF.

En juin 2008, la Commission a participé au VII^e Congrès de l'Organisation Européenne des Institutions Supérieures de Contrôle (EUROSAI) qui s'est tenu en juin 2008 à Cracovie (Pologne), et a réuni quelque 200 délégués ou observateurs représentant la quasi-totalité des institutions de contrôle d'Europe, ainsi que de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de contrôle (INTOSAI). Le principal intérêt de cette manifestation, pour les représentants de la Commission supérieure des comptes de Monaco, a résidé - au-delà de l'intérêt des thèmes de travail abordés - dans les contacts directs pris avec de nombreuses délégations étrangères, auxquelles ont pu être fournies d'utiles informations sur la Principauté et ses finances.

Le VII^e congrès de l'EUROSAI, comme les autres contacts développés au cours des dernières années, ont fait apparaître l'intérêt pour la Commission d'affirmer, aussi activement que possible, sa présence au sein des organisations internationales, INTOSAI, EUROSAI et désormais AISCCUF. En effet la reconnaissance, par ces organisations, d'une Institution supérieure de contrôle monégasque indépendante et écoutée ne peut que renforcer l'image d'un Etat moderne, organisé et géré avec rigueur.

CHAPITRE II

LA GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE DE L'ETAT EN 2006

Etabli dans les conditions rappelées au chapitre I, en vue du règlement du budget, le rapport sur les comptes de l'Etat pour l'exercice 2006 a présenté les analyses et observations auxquelles ont donné lieu les contrôles effectués par la Commission supérieure des comptes.

Suivant le plan adopté par ce rapport - conforme au précédent afin de faciliter les comparaisons d'un exercice sur l'autre - le présent chapitre traite successivement :

- de la gestion et des résultats budgétaires en 2006 ;
- des recettes du budget général en 2006 ;
- des dépenses ordinaires du budget général en 2006 ;
- des opérations du budget général retracées dans les « budgets développés » des services commerciaux ;
- des dépenses en capital en 2006 ;
- des opérations des comptes spéciaux du Trésor, de la trésorerie et du Fonds de réserve constitutionnel en 2006.

I. GESTION ET RESULTATS BUDGETAIRES EN 2006

Le tableau suivant résume les opérations budgétaires de 2006 et les rapproche des résultats de l'exercice 2005.

(en €)	2005	2006		
	Résultats	Budget primitif (a)	Budget rectificatif (b)	Résultats
BUDGET GÉNÉRAL				
Recettes	687 582 069	695 507 600	750 445 200	727 936 017
Dépenses				
. ordinaires	490 454 777	516 387 800	543 713 600	519 256 105
. équipement et investissement	243 072 924	313 152 900	340 592 900	269 876 116
Total des dépenses	733 527 701	829 540 700	884 306 500	789 132 221
Excédent de recettes (+)	-			
ou de dépenses (-)	- 45 945 633	- 134 033 100	- 133 861 300	- 61 196 204
COMPTES SPECIAUX DU TRESOR				
Recettes	11 885 362	17 233 300	17 353 300	14 630 587
Dépenses	12 302 246	22 794 500	23 984 500	16 364 619
Excédent de recettes (+)				
ou de dépenses (-)	- 416 884	- 5 561 200	- 6 631 200	- 1 734 032
ENSEMBLE DES OPERATIONS DE L'ETAT				
Excédent de recettes (+)	-			
ou de dépenses (-)	- 46 362 517	- 139 594 300	- 140 492 500	- 62 930 236
a) Loi n° 1307 du 23 décembre 2005.				
b) Loi n° 1323 du 9 novembre 2006.				

A. La gestion budgétaire en 2006

La gestion budgétaire s'est inscrite en 2006 dans le droit fil de la politique inaugurée en 2002 destinée, notamment, à contenir la progression des dépenses. Consistant en 2003 et 2004 à geler une partie des crédits votés au budget primitif, elle s'est assouplie et clarifiée, en 2005 et 2006, en limitant l'augmentation des prévisions de dépenses de fonctionnement et d'interventions publiques n'appartenant

pas à un « programme » dès la préparation du budget primitif. Pour ces dernières, le taux de croissance ne devait pas excéder 1,5 % par rapport au budget primitif 2005.

En outre, le programme gouvernemental d'action annexé au budget primitif et constituant un instrument de détermination pour l'ouverture des crédits a été rédigé pour 2006 lors des discussions et arbitrages. Son rôle serait évidemment plus net s'il était élaboré plus tôt, en amont des arbitrages. Tel qu'il résulte du rapport du Gouvernement Princier sur le budget primitif 2006, il retient trois objectifs : favoriser un développement économique soutenu et choisi, développer un cadre de vie harmonieux et encourager le rayonnement de la Principauté ; ces objectifs sont eux-mêmes déclinés en un certain nombre de priorités.

Enfin, le financement du déficit réel étant assuré par un versement du Fonds de réserve constitutionnel, il était considéré comme nécessaire de limiter la progression de ce déficit à celle des revenus des placements de ce dernier. Dans cette optique, *la Commission a souligné une nouvelle fois l'importance capitale des perspectives pluriannuelles et du suivi des programmes*, pour lesquels la préparation des budgets 2007 et 2008 semble avoir marqué des progrès sensibles.

Pour compléter cet effort, *il paraît souhaitable à la Commission que d'autres instruments de gestion soient mis en œuvre* : fiches budgétaires définissant les dépenses entrant dans le cadre des actions prioritaires (y compris celles que génèrent à moyen terme la poursuite de ces actions et le fonctionnement des équipements réalisés), évaluation des résultats obtenus les années précédentes par rapport aux objectifs visés, sans qu'il soit nécessaire pour autant de modifier fortement la présentation actuelle du budget et des comptes de l'Etat, à condition de procéder à des regroupements extra budgétaires.

B. Prévisions et réalisations

Les prévisions et les réalisations de l'exercice 2006 présentent les principales caractéristiques suivantes.

1° LE BUDGET PRIMITIF

Le budget primitif de l'exercice 2006 avait prévu un excédent de dépenses sur les recettes, tant pour le budget général que pour les comptes spéciaux du Trésor, en augmentation importante par rapport au budget primitif de 2005. S'agissant du budget général, les prévisions de recettes étaient établies à 695 507 600 € en croissance de 10,8 % par rapport au budget primitif de 2005 (627 865 700 €), compte tenu notamment des rentrées déjà constatées ou envisagées pour l'exercice 2005. Les autorisations de dépenses étaient elles aussi arrêtées à un niveau plus élevé qu'au budget primitif de 2005 (829 540 700 € contre 745 360 900 €), en hausse de 2,5 % pour les dépenses ordinaires et de 29,7 % pour celles en capital. La croissance des

dépenses autorisées étant supérieure à celle des recettes, l'excédent de dépenses sur les recettes prévu par le budget primitif de 2006 était, avec 134 033 100 €, supérieur de 14,1 % à celui figurant au budget primitif de 2005. Pour les comptes spéciaux du Trésor, les recettes et les dépenses prévues par le budget primitif de 2006 étaient de 17 233 300 € et 22 794 500 € en augmentation par rapport à celui de 2005 de 42,1 % et 18,1 %, l'excédent de dépenses diminuant pour sa part de 22,3 %. Au total, l'excédent des dépenses était fixé par le budget primitif de 2006 à un niveau supérieur de 12 % à celui de 2005.

2° LE BUDGET RECTIFICATIF

Le budget rectificatif de 2006 a augmenté les prévisions en matière de recettes de 54 937 600 € en ce qui concerne le budget général et de 120 000 € pour les comptes spéciaux du Trésor. S'agissant des dépenses, le budget rectificatif a porté les crédits ouverts au budget général à 884 306 500 € (+ 6,6 %) et ceux des comptes spéciaux du Trésor à 23 984 500 € (+ 5,2 %). L'excédent de dépenses sur les recettes était fixé après l'adoption du budget rectificatif à 140 492 500 € en augmentation de 0,6 % par rapport au budget primitif.

3° LES RÉSULTATS

Les résultats de l'exercice 2006 se traduisent pour le budget général par des réalisations de recettes supérieures de 4,7 % aux prévisions du budget primitif, mais inférieures de 3 % à celles du budget rectificatif (727 936 017 €). Les dépenses ont été de 789 132 221 €, représentant 95,1 % des crédits ouverts par le budget primitif et 89,2 % de ceux du budget rectificatif. Si les réalisations en matière de dépenses ordinaires sont voisines des prévisions (95,5 % du budget rectifié), elles sont plus éloignées s'agissant des dépenses en capital (79,2 % du budget rectifié) avec de fortes différences selon les chapitres et les sections. Le solde d'exécution du budget général fait apparaître un excédent de dépenses de 61 196 204 €, certes inférieur aux prévisions tant du budget primitif que du budget rectifié, mais en augmentation de 11,4 % par rapport aux réalisations de 2005.

En ce qui concerne les comptes spéciaux du Trésor, les recettes réalisées ont été, avec 14 630 587 €, inférieures de 15,2 % aux prévisions du budget primitif et de 15,7 % à celles du budget rectifié. Les dépenses réalisées sur ces mêmes comptes ont représenté 16 364 619 €, soit un niveau inférieur de 28,2 % au budget primitif et de 31,8 % au budget rectifié. L'excédent des dépenses de ces comptes par rapport aux recettes est passé de 416 884 € en 2005 à 1 734 032 € en 2006.

Dans ces conditions, le déficit de l'ensemble des opérations de l'Etat s'est accru en 2006 de 37 % par rapport à 2005, passant de 46 362 517 € à 62 930 236 €. *Sans être gravement préoccupante, cette évolution méritait, d'après la Commission, une surveillance constante, notamment en raison de la poursuite envisagée des investissements.*

C. Application des règles budgétaires et comptables

En 2006, l'application des règles budgétaires et comptables a appelé quelques observations de la part de la Commission.

La loi n° 841 du 1^{er} mars 1968 autorise la modification en cours d'exercice par la voie réglementaire du montant des crédits, au moyen d'ouvertures de crédits, ou de leur spécialisation, par des virements. En 2006, le recours à ces procédures est resté exceptionnel, plus encore que les années précédentes.

En revanche, la Commission a relevé que l'exercice 2006 a été marqué par des dépassements de crédits qui témoignent, dans plusieurs cas, de l'utilisation insuffisante par les services ordonnateurs des « tableaux de bord » de gestion budgétaire établis par le Contrôle général des dépenses ; un plus large recours à cet instrument permettrait un meilleur respect de la règle fondamentale que constitue le caractère limitatif des crédits.

Il est une nouvelle fois apparu en 2006 que l'application rigide de la règle de l'annualité budgétaire pouvait soulever de sérieuses difficultés ; la possibilité de reporter les crédits d'investissement concernant les opérations inscrites au programme triennal d'équipement devrait remédier à de telles difficultés, du moins en ce qui concerne les dépenses en cause.

II. LES RECETTES BUDGETAIRES EN 2006

Les recettes budgétaires se sont élevées en 2006 à 727,94 M€, en augmentation de 5,86 % par rapport à 2005. Les produits des contributions ont atteint, en 2006, 546,6 M€ et ont ainsi connu à nouveau une forte augmentation (+ 8,4 %) par rapport à l'année précédente. En revanche, l'ensemble des produits du domaine de l'Etat n'ont été, avec 161 M€, en croissance que de 2,6 %.

A. Recettes fiscales

S'agissant des recettes fiscales, leur total s'est accru, en 2006, de plus de 7 %, étant relevé que chaque catégorie de taxes évolue de manière différente.

Les recettes de TVA ont atteint, en 2006, 376,9 M€ (+ 4,6 % par rapport à 2005) ; seuls les encaissements nets en Principauté ont augmenté (+ 8,5 %), alors que les versements de la France au titre du compte de partage ont baissé de 2 %, en raison, pour l'essentiel, du règlement de la situation fiscale d'une société qui déclare désormais en France la quasi-totalité de son chiffre d'affaires ; abstraction faite de cette régularisation, le versement de la France aurait augmenté de plus de 2 %. *La Commission avait appelé l'attention sur les difficultés de prévoir avec précision les recettes attendues de la TVA, alors que celles-ci représentaient plus de la moitié des recettes de l'Etat ; elle avait souhaité que les efforts entrepris par les services fiscaux*

pour réduire les aléas de prévision soient poursuivis et amplifiés. Les résultats du travail mené en ce sens en 2007 seront appréciés lors de l'examen des comptes à venir.

Le produit de l'impôt sur les bénéfices a représenté, en 2006, 62,3 M€, en augmentation de 20,8 % par rapport à 2005. L'écart croissant entre encaissements réels et évaluations initiales pourrait s'atténuer dans l'avenir, dès lors que les services disposeront du temps nécessaire pour exploiter les nombreuses déclarations de bénéfices que les entreprises déposent avant la fin du mois d'avril.

Les recettes provenant des contributions sur les transactions juridiques ont progressé de 23 % en 2006 (79,6 M€). Cette croissance provient principalement des droits de mutation à titre onéreux, dont les produits ont atteint, en 2006, 41 M€ (+ 34 % par rapport à 2005). Malgré le suivi constant de ces transactions par les services fiscaux, l'écart entre les recettes prévues, y compris par le budget rectifié, et celles réalisées s'expliquerait par une concentration des opérations taxables sur le dernier trimestre de l'année.

La gestion des ressources fiscales appelle plusieurs observations de la Commission.

L'aménagement en 2007 par la Direction des Services Fiscaux et par celle du Budget et du Trésor du calendrier et des méthodes d'évaluation des recettes devrait permettre d'améliorer la qualité des prévisions et de réduire les écarts entre ces dernières et les encaissements réels, notamment à partir de 2008.

La Commission relève que la Direction du Budget et du Trésor a amélioré la présentation dans les documents budgétaires des recettes restant à recouvrer, ainsi qu'elle l'avait souhaité. Elle note que le montant des recettes à recouvrer a diminué de 2,5 M€ en 2006 (13,7 M€ à la clôture 2006 au lieu de 16,2 M€ à la fin de 2005).

La Commission, qui avait noté les retards constatés dans les déclarations périodiques de TVA malgré les actions de relance menées par les services fiscaux pour les résorber, a constaté que la plupart des retardataires régularisent leur situation avant la fin de l'année ; le suivi attentif de ces dossiers par les services fiscaux devrait permettre d'améliorer encore la situation.

En conclusion, la Principauté a connu, en 2006, une troisième année de progression importante des recettes fiscales et, en premier lieu, du produit de la TVA. Mais les risques de retournement ne sont pas à négliger, qu'il s'agisse de l'incidence de l'activité économique ou de l'effet de mesures législatives nouvelles, sur lesquelles la Principauté a peu de prise. En revanche, améliorer la gestion et le recouvrement de la ressource perçue à Monaco relève bien de la responsabilité de l'administration et peut donner des résultats appréciables.

B. Recettes non fiscales

Ces recettes regroupent les produits et revenus du domaine de l'Etat (revenus des immeubles, des monopoles et des placements) ainsi que les recettes des services publics administratifs. S'agissant des monopoles concédés, la Commission a procédé à un examen du traité de concession des services publics de distribution de l'énergie électrique et du gaz en Principauté, dont elle a tiré les principales conclusions dans une annexe à son rapport sur les comptes de l'Etat en 2006.

1° RECETTES DU DOMAINE PRIVÉ

En 2006, les recettes du domaine immobilier se sont élevées à 40,87 M€, en augmentation de 4,4 % par rapport à 2005.

La Commission, qui avait noté, précédemment, les retards pris par certains syndicats pour déposer les comptes annuels des immeubles dont ils ont la gestion, relève qu'en 2005 et 2006, l'Administration des Domaines a pris plusieurs mesures pour améliorer la situation, notamment l'introduction d'une clause des contrats faisant obligation aux syndicats de déposer les comptes de l'année précédente au plus tard au mois d'avril de l'année suivante. Les résultats obtenus sont positifs.

La Commission avait appelé l'attention sur l'intérêt que présenterait la tenue d'un tableau de bord du domaine immobilier de l'Etat ; l'Administration des Domaines a entrepris de manière expérimentale d'établir en 2007 des fiches retraçant les données de base, physiques et financières pour les immeubles neufs mis en location.

Constatant qu'en 2006 les charges et les dépenses du domaine immobilier privé et des parkings continuent à croître plus rapidement que les recettes, ce qui conduit à une quasi-stagnation du produit brut d'exploitation, *la Commission recommande à nouveau un suivi permanent de la gestion immobilière, conforté par l'utilisation d'indicateurs adaptés, afin d'améliorer les résultats sans que soient remis en question les objectifs décidés par le Gouvernement, en particulier en matière de politique du logement.*

2° PRODUITS DES MONOPOLES

Le produit des monopoles exploités directement par l'Etat a atteint, en 2006, 37,75 M€ (+ 5,8 % par rapport à 2005).

Les recettes tirées des monopoles concédés ont représenté 44,7 M€ en 2006, en augmentation de 5,3 % par rapport à 2005. Toutefois, cet accroissement de 2,2 M€ est imputable à hauteur de 2 M€ à l'entrée de la Société d'exploitation des Ports dans la liste des sociétés concessionnaires, et de 0,46 M€ à la croissance du produit de la

redevance du loto et du pari mutuel urbain, les autres postes de recettes ayant ou peu augmenté ou même diminué.

Il apparaît de l'intérêt de l'Etat d'enrayer le déclin de la part des ressources provenant du domaine concédé. L'arrivée à expiration de certaines concessions pourrait offrir l'occasion d'une révision en ce sens des traités.

3° PRODUITS DU DOMAINE FINANCIER

Après avoir progressé fortement en 2004 et 2005, les résultats du domaine financier ont diminué en 2006 de 24,5 % (12,36 M€) ; cette baisse s'explique pour partie par l'absence en 2006 d'un produit exceptionnel, tel que les 3,3 M€ enregistrés en 2005 à l'occasion de la démonétisation des pièces libellées en francs.

4° PRODUITS DES SERVICES ADMINISTRATIFS

Par suite du transfert au concessionnaire des recettes du Port (cf. supra), les produits des services administratifs ne se sont plus élevés, en 2006, qu'à 19,4 M€ (-24,3 % par rapport à 2005). Corrigées de cette réforme, les recettes des services administratifs augmenteraient de 9,9 % par rapport à 2005.

*

Au total, en 2006, les recettes et produits du budget ont continué à progresser, quoiqu'à un rythme moins soutenu que lors des deux exercices précédents. Dans cet ensemble, ce sont les produits des contributions qui ont augmenté le plus et qui ont représenté en 2006 les trois quarts des recettes. A l'inverse, les recettes non fiscales ne progressent que faiblement. *La Commission a donc appelé, une nouvelle fois, l'attention sur l'intérêt que présenterait un meilleur équilibre des deux catégories de recettes, grâce à un accroissement de ces dernières.*

III. LES DEPENSES ORDINAIRES EN 2006

Avec un total de 519 256 106 €, les dépenses ordinaires de 2006 sont en augmentation de 5,9 % par rapport à 2005. Cette croissance moyenne recouvre une hausse des dépenses d'interventions publiques (+ 8,1 %) supérieure à celle des dépenses de fonctionnement (+ 4,8 %).

A. Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement ont atteint, en 2006, 349 940 604 €, comme le montre le tableau suivant.

	2005	2006	Evolution 2006/2005	Part dans les dépenses de fonctionnement
Section 1 - Dépenses de souveraineté	26 518 112	31 141 998	+ 17,4 %	8,9 %
Section 2 - Assemblées et corps constitués	3 362 378	3 563 970	+ 6,0 %	1,0 %
Section 3 - Moyens des services	183 260 796	187 573 513	+ 2,4 %	53,6 %
Section 4 - Dépenses communes aux sections 1 à 3	102 991 246	106 417 656	+ 3,3 %	30,4 %
Section 5 - Services publics	17 642 568	21 243 467	+ 20,4 %	6,1 %
Total	333 775 100	349 940 604	+ 4,8 %	100,0 %

Le taux de consommation des crédits ouverts au budget a été de 95,7 %, cette moyenne recouvrant des situations variables selon les sections.

Le tableau suivant retrace la ventilation par nature des dépenses depuis 2003.

Nature des dépenses	Montant des dépenses (en milliers d'€)				Variation (en %)			
	2003	2004	2005	2006	2003/2002	2004/2003	2005/2004	2006/2005
I - Dépenses de souveraineté	10 393	10 472	11 722	11 878	+ 10,9	+ 0,7	+ 11,9	+ 1,3
II - Dépenses de personnel	181 176	190 052	198 009	205 041	+ 4,1	+ 4,9	+ 4,2	+ 3,5
dont :								
- Traitements des titulaires	70 733	73 215	76 840	80 448	+ 2,4	+ 3,5	+ 4,9	+ 4,7
- Traitements des non titulaires	40 179	42 884	44 233	44 564	+ 5,9	+ 6,7	+ 3,1	+ 0,7
- Charges sociales	61 332	64 801	67 064	68 795	+ 3,6	+ 5,7	+ 3,5	+ 2,6
- Autres	8 932	9 152	9 872	11 234	+ 14,5	+ 2,8	+ 7,3	+ 13,8
III - Fournitures, services extérieurs et travaux	107 364	111 635	121 252	129 057	+ 2,7	+ 4	+ 8,6	+ 6,4
dont :								
- Frais de fonctionnement	15 446	15 694	19 281	19 104	- 3,9	+ 1,6	+ 22,8	- 0,9
- Entretien, prestations et fournitures	26 784	28 006	29 403	29 686	+ 8,6	+ 4,5	+ 5	+ 0,9
- Mobilier et matériel	14 425	14 731	15 991	16 818	+ 18,9	+ 2,3	+ 8,8	+ 5,2
- Travaux	21 643	22 921	25 581	28 305	+ 3	+ 6,1	+ 11,7	+ 10,6
- Services commerciaux	11 741	12 020	12 737	13 901	- 15,5	+ 2,7	+ 6,1	+ 9,1
- Services publics concédés	17 326	18 264	18 259	21 243	+ 3,3	+ 5,6	0	+ 16,3
IV - Frais financiers	4 384	2 043	2 793	3 965	+ 93,2	- 53,6	+ 36,7	+ 42
Dépenses de fonctionnement	303 317	314 202	333 775	349 941	+ 4,5	+ 3,6	+ 6,2	+ 4,8

Avec un montant de 11 877 794 €, les *dépenses de souveraineté* ont augmenté de 1,3 % au lieu de 11,9 % en 2005, c'est-à-dire à un rythme comparable à celui de 2004.

Les *dépenses de personnel* ont représenté, en 2006, une charge totale de 205 040 965 € en augmentation de 3,55 % par rapport à 2005 ; cette progression, même si elle est inférieure à celle constatée l'année précédente, reste non négligeable, notamment si on la compare avec celle de 1,5 % fixée pour les dépenses de fonctionnement hors-programme.

Les effectifs rémunérés sur le budget de l'Etat sont passés de 3 343 au 31 décembre 2005 à 3 378 au 31 décembre 2006 ; cette augmentation fait suite à une hausse continue depuis 2000. Ce sont les titulaires dont le nombre a le plus augmenté en 2006 (+ 2,7 %), les non titulaires étant en diminution de 0,5 %. *Cette croissance continue des effectifs mériterait de retenir l'attention ; il paraîtrait, en effet, souhaitable de s'assurer que les besoins nouveaux des services, qui peuvent être justifiés, soient couverts, en priorité et dans la mesure du possible, par des réaffectations en provenance de services éventuellement trop dotés plutôt que par des recrutements.*

L'ensemble des rémunérations est passé de 126,6 à 130,6 M€ en hausse de 3,1 %, ce taux étant en réduction pour la deuxième année consécutive. Cette croissance est due à l'augmentation générale des traitements, mais surtout aux avancements dont a bénéficié le personnel. Ces avancements ont profité en 2006 à 46,7 % des effectifs, ce pourcentage s'accroissant chaque année. *La Commission a donc renouvelé son observation d'avoir à apporter une attention particulière à cette progression ; l'avancement au mérite ne saurait, en effet, être ni valablement ni durablement considéré comme un simple moyen d'accroître la rémunération des agents, mais comme la récompense de la qualité des services rendus.*

Pour la deuxième année consécutive, le taux de croissance des charges sociales inscrite au compte des opérations budgétaires est en diminution. Toutefois, la participation de l'Etat aux comptes de trésorerie des charges sociales s'est accrue plus fortement que l'ensemble des produits (2,9 % contre 1,8 %). En ce qui concerne les dépenses, les prestations maladie en nature ont connu, en 2006, une baisse de 1,9 % (14,5 M€ au lieu de 14,8 M€), malgré la forte croissance, en terme d'actes, des frais d'hospitalisation et de convalescence (+ 25,4 %). Les prestations maladie en espèce ont représenté une charge de 4,4 M€, en légère augmentation (+ 0,7 %). Les pensions de retraite ont été, avec 43,5 M€, en augmentation de 3 % par rapport à 2005. Cette évolution est due à l'accroissement du nombre de départs en retraite, étant observé que les départs avant la limite d'âge continuent à se situer, avec 63 %, à un niveau élevé. La Commission a relevé, comme les années précédentes, que, contrairement à une délibération du 24 juillet 2002 du Conseil du Gouvernement, le personnel non titulaire continuait à percevoir une retraite complémentaire, sans

paiement de cotisation, alors que le bénéfice de cet avantage était limité aux agents déjà recrutés ; *il paraît nécessaire soit d'appliquer cette décision, soit de la revoir.*

Les dépenses afférentes aux *fournitures, services extérieurs et travaux* continuent à s'accroître plus fortement (+ 6,43 %) que la moyenne des dépenses de fonctionnement (+ 4,8 %).

Renouant avec les tendances constatées en 2003 et 2004, les frais de fonctionnement des services ont connu, en 2006, une baisse de 0,9 % qui fait suite, il est vrai, à l'augmentation considérable enregistrée en 2005 (+ 22,8 %). Si certaines de ces dépenses se sont accrues pour des raisons circonstancielles, celles de promotion ont, comme le suggérait la Commission, été contenues.

Les dépenses d'entretien prestations et fournitures ont atteint 29,4 M€, en croissance modeste (+ 1 %). Cette évolution recouvre des situations différentes selon les secteurs dont certains sont en baisse ou en croissance modérée. En revanche, d'autres ont connu une hausse non négligeable (nettoyage des locaux, charges locatives, frais généraux, fonctionnement des ambassades), voire supérieure à 10 % comme l'eau, le gaz, l'électricité et la climatisation, ce qui rend nécessaire une attention particulière.

Les dépenses de mobilier et de matériel ont eu, en 2006, une croissance de 5,2 % inférieure à celle constatée en 2005. Dans certains secteurs (matériel technique et informatique), les charges ont été réduites ; dans d'autres (communication, matériel de sécurité) l'augmentation des frais répond à des objectifs prioritaires.

Les dépenses correspondant aux travaux d'entretien et de réparation ont atteint, en 2006, 28,3 M€, en hausse de 10,6 % par rapport à 2005, après celle de 11,6 % relevée l'année précédente. Cette moyenne élevée recouvre des situations différentes, la baisse de certains secteurs (voierie, travaux dans les passages publics ...) coexistant avec la forte croissance d'autres. Ainsi la « remise en état d'appartements » a entraîné des dépenses fortement accrues (+ 35,9 %) en raison du nombre de rénovations liées aux mouvements dans le parc domanial.

Les frais propres à l'activité des services commerciaux et des services publics concédés ont représenté, en 2006, une charge de 35,1 M€, en hausse de 13,4 % par rapport à 2005 ; cette hausse a été de 9,1 % pour les services commerciaux, du fait notamment de l'activité postale, et de 16,3 % pour les services publics concédés, en raison du report sur 2006 de la croissance des coûts liés au renouvellement de la convention concernant le nettoyage et l'assainissement de la ville (+ 27,6 %).

Les frais financiers ont atteint, en 2006, 3,96 M€, en croissance de 42 % par rapport à 2005 du fait de l'augmentation des intérêts (+ 44,9 %) qui ont été versés notamment au Fonds de réserve constitutionnel.

B. Les interventions publiques

Les dépenses d'interventions publiques ont atteint, en 2006, 169 315 501 € en augmentation de 8,1 % par rapport à 2005, soit plus que la moyenne des dépenses ordinaires (+ 5,9 %). Cette croissance d'ensemble recouvre des situations variables selon les sous-sections.

S'agissant de *la couverture des déficits budgétaires de la Commune et des établissements publics*, les dépenses ont été, en 2006, de 55,7 M€, en hausse de 9,2 %. Cette dernière est due essentiellement au domaine social et surtout au secteur culturel.

En effet, le déficit de la Commune couvert par une participation de l'Etat n'a augmenté, en 2006, que de 4,4 % (29,8 M€). Les recettes communales ont augmenté moins vite que les dépenses, respectivement de 0,9 % et 3,4 %. Les observations de la Commission concernant la Commune figurent dans le chapitre suivant du présent rapport.

Les subventions versées par le budget général pour couvrir les déficits du secteur social ont augmenté, en 2006, de 11,8 % (22,87 M€).

En ce qui concerne le Centre Hospitalier Princesse Grace, la subvention d'équilibre a atteint, en 2006, 6,8 M€ (+ 12,7 % par rapport à 2005). Toutefois, pour connaître la charge totale que représente l'hôpital pour le budget de l'Etat, il conviendrait d'ajouter les dépenses d'équipement figurant à la section 7 de ce même budget (cf. infra), et 4,5 M€ de subventions diverses affectées à des achats d'équipements, au développement de thérapies innovantes et au financement de services d'intérêt général.

S'agissant de *la Résidence du Cap Fleuri*, les recettes propres n'ayant augmenté que de 1,1 % (4,45 M€), alors que la croissance des dépenses a été de 8,6 % (6,62 M€), en raison de celle des charges de personnel (+ 11 %), le déficit financé par le budget général a été, en 2006, de 2,17 M€, en hausse de 27,9 % par rapport à 2005.

Les recettes propres de *l'Office de protection sociale* étant faibles (0,15 M€) et en diminution de 7,3 % par rapport à 2005, alors que les charges ont atteint 9,48 M€ (+ 8,3 %), le financement de l'Office est assuré à hauteur de 98,4 % par le budget général, qui a supporté à ce titre une dépense de 9,38 M€ (+ 8,3 %).

Les subventions versées aux établissements publics du secteur culturel ont atteint, en 2006, 3,07 M€, en hausse de 51,2 % par rapport à 2005. Cette augmentation considérable est due, principalement, au Musée National.

La création de l'établissement public « *Nouveau Musée National de Monaco* » a sensiblement modifié la présentation des dépenses supportées à ce titre par le budget de l'Etat. Le caractère récent de ce nouvel établissement explique qu'il n'ait pas été possible de tenir, en 2006, une comptabilité satisfaisante de ce dernier. Les produits propres de celui-ci n'ont été que de 0,12 M€ provenant du seul Musée des Poupées

et Automates - Collection de Galea, faute de local adéquat pour accueillir les autres collections. En revanche, les charges ont continué de croître, atteignant respectivement 0,57 M€ et 0,91 M€ pour le Musée des Poupées et pour le nouveau Musée. Aussi, les subventions d'équilibre ont atteint, au total 1,36 M€, en 2006. S'il n'est pas question d'envisager de rentabilité financière pour le Musée, la modicité, semble-t-il, des réalisations mesurées en terme de nombre d'expositions ou de visiteurs mériterait une attention soutenue et la constitution d'indicateurs permettant d'apprécier l'efficacité de ce programme prioritaire. Il est vrai que la fréquentation - gratuite ou payante - du Musée pose également le problème de son implantation.

Minimes, les recettes propres du Centre Scientifique (26 000 €) n'ont couvert qu'une partie infime des charges, essentiellement de personnel, qui ont augmenté de 3,4 % (1,28 M€), la subvention de l'Etat ayant atteint, en 2006, 1,26 M€ (+ 6,3 %).

Le déficit de la Fondation Prince Pierre de Monaco pris en charge par l'Etat a été en 2006 de 0,45 M€ (+ 3,4 %) par rapport à 2005, sur un total de produits et charges de l'établissement de 0,477 M€.

S'agissant des *interventions*, les dépenses supportées par le budget général ont atteint, en 2006, 73,3 M€ (+ 16,1 % par rapport à 2005).

Les interventions dans le domaine international ont représenté une charge de 15,86 M€. Si les « subventions » ne se sont accrues que de 6,1 % (1,597 M€), dont l'essentiel a été versé à l'Agence internationale pour l'énergie atomique (1,139 M€), les dépenses de « politiques publiques » sont passées de 3,556 M€ à 14,261 M€ (+ 301 %), en raison notamment de la dotation allouée à la Fondation Prince Albert II.

Dans le domaine éducatif et culturel, les interventions ont atteint, en 2006, 30,95 M€, en diminution de 10,5 % par rapport à 2005. Cette réduction est due à celle des subventions (- 14,2 %) qui n'ont représenté une charge que de 23,17 M€. Cette évolution résulte de l'achèvement de la rénovation de l'opéra Garnier. Les principaux bénéficiaires de subventions en 2006 ont été l'Orchestre Philharmonique de Monaco (8,39 M€), la Compagnie des Ballets de Monte-Carlo (5,2 M€), le Monaco Dance Forum (2,45 M€), le Théâtre Princesse Grace (1,38 M€), l'Opéra de Monte-Carlo (1,01 M€) et le Festival international des Arts (1,18 M€). Les dépenses de « politiques publiques » de ce secteur ont augmenté de 2,5 % (7,78 M€) dont 98,1 % ont été versés aux établissements privés d'enseignement.

Les interventions dans le domaine social et humanitaire ont atteint, en 2006, 20 429 256 € (+ 13,4 % par rapport à 2005). Les subventions, qui avaient diminué de 10,1 % en 2005, ont au contraire augmenté de 29,9 % en 2006 (4,22 M€) du fait notamment de l'augmentation de 65,1 % de l'aide versée à l'AMAPEI au profit des personnes handicapées. Les dépenses de « politiques publiques » ont atteint, en 2006, 16,2 M€ (+ 9,8 %), dont 54,7 % ont concerné l'aide nationale au logement. L'exercice 2006 a confirmé l'observation déjà formulée par la Commission, selon laquelle

l'évolution des loyers montrait que l'objectif recherché en la matière n'était pas atteint. En effet, en 2006, les catégories de loyers ayant ouvert le droit à cette allocation qui ont connu la plus forte croissance sont celles situées entre 1 301 et 1 500 € et celle au-delà de 1901 € ; cette dernière catégorie a représenté, en 2006, 27,4 % des allocataires. *Même si les aides au logement constituent un des éléments prioritaires du programme gouvernemental, avec la construction de logements domaniaux, il conviendrait de s'assurer de l'efficacité de ces prestations.*

Les interventions dans le domaine sportif ont représenté, en 2006, une charge de 6,04 M€ (+ 11,3 %). Les subventions (3,12 M€) ont bénéficié notamment au centre de formation du Club professionnel de football (2,12 M€).

Les dépenses liées à l'*organisation des manifestations* ont représenté, en 2006, un total de 30,7 M€, en diminution de 15,4 % par rapport à 2005, réparti entre les « subventions » (27,6 M€ ; - 3,2 %) et les « politiques publiques » (3,1 M€ ; - 60 %).

Les dépenses supportées par le budget de l'Etat au titre de *l'industrie, du commerce et du tourisme* ont augmenté de 54 %, atteignant 9,5 M€. La croissance des subventions est due pour l'essentiel aux activités audiovisuelles, afin de permettre, notamment, la relocalisation de Télé Monte-Carlo en Principauté. S'agissant des politiques publiques, la croissance des dépenses est liée au financement des études économiques.

De manière générale, la Commission a, une nouvelle fois, insisté sur la nécessité d'utiliser tous les moyens juridiques et toutes les informations dont l'Etat dispose sur les organismes subventionnés pour proportionner l'aide publique à leur activité et contenir globalement la progression des dépenses.

IV. LES BUDGETS DEVELOPPES DES SERVICES COMMERCIAUX EN 2006

A. Les services administratifs à caractère commercial

Parmi ces services figurait, jusqu'en 2005, le Port dont le budget développé a été supprimé en 2006, la Société d'Exploitation des Ports de Monaco s'en étant vu confier la concession à compter du 1^{er} janvier 2006.

Les recettes provenant des *parkings publics* ont atteint en 2006 21,17 M€ (+ 3,6 % par rapport à 2005). Elles sont constituées pour l'essentiel (92,5 %) par les droits de stationnement qui ont rapporté 19,6 M€ en 2006, le nombre de places étant passé de 15 545 à 15 915. Les dépenses ont représenté une charge de 13,47 M€ en augmentation de 5,1 % du fait, notamment de la croissance des dépenses de personnel (+ 7,5 %), qui constituent 63,7 % du total. De ce fait, le résultat (7,7 M€) est largement positif.

Le budget développé du *stade Louis II* regroupe en une présentation unique les diverses opérations relevant du parking, de la location des domaines et des services du stade proprement dit. Les recettes ont baissé de 11,8 % en 2006 (3,59 M€), en raison de l'absence de règlement de la redevance due par l'ASM de football professionnel.

Les dépenses se sont accrues de 2,8 %, en 2006, plus modérément qu'en 2005, et ont atteint 7,33 M€, seules les charges de personnel ayant connu une hausse sensible (+ 8 %). Le déficit budgétaire est passé de 3,07 à 3,75 M€.

Le budget développé du *Musée des Timbres et des Monnaies* traduit la complexité de ses activités due à sa double mission, commerciale et culturelle. En outre, il ne retrace, en recettes, que partiellement le chiffre d'affaires du Musée, alors qu'il reprend, en dépenses, la totalité de son coût de fonctionnement. Alors que les recettes, en terme de chiffre d'affaires, ont été de 669 578 € en 2006, celles reprises au budget n'ont atteint que 529 914 €. La baisse enregistrée en 2006 pour les ventes de timbres provient du caractère exceptionnel de l'année 2005 marquée par l'avènement de SAS le Prince Albert II. Les dépenses ont atteint 903 774 € et le déficit 373 860 €.

B. Les monopoles exploités directement par l'Etat

Après trois années consécutives de baisse, les recettes de la *Régie des Tabacs* avaient augmenté de 3,8 % en 2005 ; l'année 2006 a été marquée par une nouvelle hausse de 3,4 % qui les a portées à 13,65 M€, du fait de la croissance du volume des ventes de cigarettes américaines dites du « Marché commun ». Les dépenses ont diminué de 0,2 % du fait, en particulier, de la baisse des frais d'achat et de celle de l'aide additionnelle aux débiteurs de tabac. Le bénéfice d'exploitation de régie s'est élevé, en 2006, à 10,02 M€, en augmentation de 3,7 % par rapport à 2005.

Le budget développé des *Postes et Télégraphes* retrace les opérations assurées en Principauté par les services de la Poste française dans des conditions prévues par un accord. Celles-ci sont reprises dans un « compte de partage » des prestations réciproques tant de la Poste proprement dite que de l'Office des Emissions de Timbres-Poste, compte dressé par la partie française et soumis à l'acceptation du Gouvernement Princier ; les modifications intervenues récemment devraient peser sur l'exercice 2007. Les recettes enregistrées en 2006 (12,09 M€), en hausse de 6,3 % par rapport à 2005, proviennent, pour l'essentiel, du compte de partage (11 M€, dont 10,73 M€ des recettes postales) ; s'y ajoute le « remboursement des dépenses du compte de partage » (1,1 M€) portant sur les charges engagées l'année précédente par la Principauté. Les dépenses ont atteint, en 2006, 8,5 M€, en augmentation de 17,3 % par rapport à 2005, certaines devant être remboursées par le compte de partage en 2007. D'autre part, la croissance des dépenses d'exploitation a été de 18,9 % due à deux charges imprévues (une « taxe sur salarié fonctionnaire » et une « cotisation sécurité sociale - associations familiales fonctionnaire »), mais aussi à l'augmentation

des frais d'acheminement du courrier. Le résultat reste bénéficiaire, mais a régressé de 4,13 à 3,59 M€.

Les recettes du budget développé de l'*Office des Emissions de Timbres-Poste* (3,92 M€) ont reculé, en 2006, de 14,1 % par rapport à 2005 du fait notamment de la diminution du produit des émissions philatéliques qui est passée de 4,14 M€ en 2005 à 3,54 M€ en 2006. Cette évolution résulte de la baisse de la valeur d'émission, du fléchissement continu du nombre des abonnés, du recul des ventes à toutes les catégories d'acheteurs, notamment les collectionneurs, les négociants, et parmi ces derniers les agents à l'étranger, qui achètent et vendent en leur nom propre et sont rémunérés par des commissions. *La Commission a observé le caractère préoccupant de ce dernier phénomène.* Les dépenses ont été de 3,12 M€, en baisse de 13,8 %, en raison, notamment, de la réduction des « frais propres à l'activité du service » et tout particulièrement des commissions de commercialisation versées aux agents à l'étranger (- 94,6 %). Le résultat excédentaire a diminué, passant de 0,94 M€ en 2005 à 0,79 M€ en 2006. *La Commission a relevé l'incertitude relative au recours aux correspondants à l'étranger, cependant que la libéralisation postale européenne envisagée impliquerait une adaptation du statut de la Poste à Monaco, ce qui appelle une étude de fond portant sur l'avenir de la philatélie monégasque.*

Le budget développé des « *Publications officielles* » regroupe les opérations relatives au Journal de Monaco et celles concernant la publication des textes officiels. Les recettes de ces deux catégories d'opérations se sont élevées, en 2006, à 1,087 M€ (- 15,9 % par rapport à 2005), tandis que les dépenses, avec 1,419 M€, augmentaient de 27,9 %. Le résultat bénéficiaire, en 2005, (+ 0,18 M€) est devenu déficitaire en 2006 (- 0,33 M€). Cette évolution est imputable, pour l'essentiel, à la publication des textes officiels qui a nécessité une adaptation de leur traitement aux exigences nouvelles en matière de communication.

V. LES DEPENSES EN CAPITAL EN 2006

Les dépenses en capital ont atteint, en 2006, 269 876 116 €, en hausse de 11 % par rapport à 2005. Cette croissance fait suite à celles constatées en 2004 et 2005. Du fait de cette augmentation, la part des dépenses en capital dans le total des charges budgétaires s'accroît, atteignant 34,1 % en 2006. Toutefois, cette évolution moyenne recouvre des différences entre les secteurs, les travaux d'équipement augmentant de 40,8 % alors que l'achat des matériels d'équipement et les acquisitions immobilières régresaient respectivement de 28,3 % et 87,8 % par rapport à 2005.

A. Les acquisitions immobilières

Les dépenses correspondant à ces acquisitions sont passées de 53,8 M€ en 2005 à 6,4 M€ en 2006. La Commission a noté, pour le regretter, que la politique de rachat

sur crédits budgétaires de certains immeubles du Fonds de réserve constitutionnel n'a pas été reprise en 2006, l'absence de tout transfert de cette nature au cours de cet exercice paraissant d'autant plus fâcheux que le Fonds a financé, en 2006, d'importants investissements immobiliers (58,08 M€) qui se sont traduits par une nouvelle augmentation de ses immobilisations (cf. infra).

B. Le matériel d'équipement

Inscrites dans les différents chapitres de la section 7, les dépenses correspondant aux acquisitions de mobilier et de matériel ont représenté en 2006 un total de 2,776 M€, en diminution (- 28,8 %) pour la première fois depuis 2002.

Les dépenses ont été en forte baisse pour la signalisation routière, pour les transformateurs électriques et surtout pour les investissements liés au Grand Prix (1,016 M€ ; - 64,9 %).

Pour trois autres secteurs, la croissance des dépenses en 2006 fait suite à la baisse constatée en 2005 : « équipement abonnement pour multiparcs », acquisition d'œuvres d'art et décoration urbaine. S'agissant des achats d'œuvres d'art, cette augmentation est due pour partie à des acquisitions proprement dites et pour partie à une dotation au Nouveau Musée National de Monaco pour alimenter le fonds d'acquisition de ce nouvel établissement public.

Enfin, la croissance des dépenses constatée en 2006 fait suite à la hausse déjà observée en 2005 pour l'acquisition de matériel informatique, pour la gestion du trafic routier par l'amélioration du recueil de données et pour la gestion technique du patrimoine immobilier.

C. Les travaux d'équipement

Les dépenses de grands travaux ont atteint, en 2006, un total de 260 477 618 €, en hausse de 40,8 % par rapport à l'exercice 2005 qui avait été marqué, en la matière, par une baisse de 0,25 %.

Les dépenses consacrées aux *grands travaux et à l'urbanisme* (chapitre I^{er}) ont connu, en 2006, un développement important (+ 105 %) les portant à 94,43 M€. Trois opérations ont, comme les années précédentes, constitué l'essentiel des dépenses (95,1 %), toutes trois réalisées dans le cadre de « l'urbanisation des terrains de la S.N.C.F. ». Il s'agit des voiries et réseaux (32,4 M€) préalables à l'urbanisation proprement dite, de l'îlot Aureglia-Grimaldi (32,56 M€) dont le coût global a été réévalué à 95,6 M€ par le programme 2008-2010, et de l'îlot Casteretto (24,85 M€) estimé par le même programme à 67,7 M€, ces deux dernières opérations étant réalisées en maîtrise d'ouvrage déléguée.

En matière d'*équipement routier*, l'année 2006 a été marquée par une réduction des dépenses de 63,5 % (4 M€) liée à l'achèvement d'opérations, comme le parking d'Ostende. Alors que les crédits inscrits au budget primitif auraient suffi à couvrir les dépenses, ceux-ci ont été accrus sensiblement par le budget rectificatif.

Les dépenses d'*équipement portuaire* se sont élevées à 4,29 M€, en augmentation de 282 % par rapport à 2005. Toutefois le taux de consommation des crédits est resté modeste (72,8 %). Ces dépenses ont correspondu à la réparation de l'ouvrage existant du bassin Hercule et aux études du projet d'urbanisation en mer, qui paraît à la Commission relever davantage de l'urbanisme que de l'équipement portuaire.

S'agissant de l'*équipement urbain*, les dépenses ont atteint 12,3 M€, en augmentation de 176 % par rapport à 2005. Le taux de consommation des crédits ouverts est resté médiocre (71,8 %) par rapport au budget rectificatif. Deux opérations sont à l'origine de 91,2 % des dépenses : l'usine d'incinération des ordures ménagères (9,98 M€) et l'aménagement des égouts (1,25 M€).

Les dépenses d'*équipement sanitaire et social* ont représenté, en 2006, un total de 113,34 M€ (+ 33,8 % par rapport à 2005). Le taux de consommation des crédits ouverts au budget primitif a été de 70,9 % et de 70,4 % s'agissant du budget rectificatif.

En ce qui concerne le secteur sanitaire, les réalisations ont atteint 34,74 M€ pour trois opérations : la mise à niveau du Centre hospitalier Princesse Grace (4,4 M€), l'ULMS (Centre de gérontologie clinique) - Centrale d'énergie, pour laquelle 30 M€ sont dépensés, essentiellement consacrés au terrassement, au traitement des sols et aux réseaux, et la « solution 5 » (0,33 M€) qui a pour objet de créer un nouvel hôpital sur le site du Centre hospitalier lui-même, pour un coût estimé en 2002 à 261 M€.

S'agissant du secteur social, les dépenses ont représenté 78,6 M€ (+ 33,4 % par rapport à 2005). Seulement, 66 % des crédits ouverts au budget rectificatif ont été consommés. Cinq opérations principales en sus des acquisitions d'immeubles ont été financées sur ces dotations. La « zone A » réalisée en maîtrise d'ouvrage déléguée (190 logements, une crèche et de nouveaux locaux pour le centre de jeunesse Princesse Stéphanie) s'est traduite par une dépense de 39,48 M€ en 2006 sur un total réévalué par le programme 2008-2010 à 97 M€. La réalisation d'Industria-Minerve a entraîné en 2006 une dépense de 20,94 M€ ; effectuée en maîtrise d'ouvrage déléguée, elle porte sur 150 logements et 267 places de parking, livrables pour partie en 2008 et pour partie en 2009, dont le coût a été réévalué par le programme 2008-2010 à 105,43 M€. L'opération dite « boulevard Rainier III » a entraîné, en 2006, une dépense de 5,5 M€ ; elle concerne la construction de 33 logements domaniaux, 72 places de parking et 1 100 m² de surfaces commerciales ; réalisée en maîtrise d'ouvrage déléguée, elle constitue une dépense de 19,3 M€. L'équipement sis 21-25, rue de la Turbie a généré une dépense de 4,25 M€ en 2006 ; cette opération portant

sur 20 logements sociaux et 250 m² de surface commerciale a été réévaluée à 13,8 M€. Enfin la réalisation dénommée « la Cachette » a donné lieu, en 2006, à une dépense de 1,55 M€, consacrée principalement à des démolitions et à du terrassement pour la construction d'une école maternelle et d'une crèche, dont le coût a été réévalué par le programme 2008-2010 à 21 M€.

Dans le secteur *culturel et divers*, l'année 2006 a été caractérisée par une dépense de 4,23 M€, en augmentation de 88,2 % par rapport à 2006. Les crédits ouverts par le budget rectificatif, malgré une diminution au regard de ceux figurant au budget primitif, n'ont été que de 58,5 %. En effet, si la constitution d'une unité de loisirs pour jeunes et l'amélioration de bâtiments domaniaux ont donné lieu à dépenses s'élevant respectivement à 1,4 M€ et à 0,94 M€, la création d'un nouveau Yacht Club, d'un nouveau Musée de la Marine et d'une école de voiles ne se sont traduites que par des dépenses très inférieures aux crédits ouverts (0,084 M€ pour 2,3 M€ ouvert au budget rectificatif). Quant à l'opération « Villa Paloma », considérée à l'époque comme une installation intérimaire pour le Musée National, elle n'a toujours donné lieu à aucune dépense en 2006.

Pour la deuxième année consécutive, les dépenses correspondant à l'*équipement sportif* ont été en diminution (4,64 M€ ; - 56,5 % par rapport à 2005).

Les *équipements administratifs* se sont traduits, en 2006, par une charge de 2,88 M€ (+ 26,9 % par rapport à 2005). Ces sommes ont été principalement consacrées à l'acquisition et à l'installation de matériel informatique (0,43 M€) et à l'amélioration et à l'extension des bâtiments publics (2,17 M€). Le transfert du Conseil National n'a entraîné, en 2006, que des dépenses d'honoraires de maîtrise d'œuvre.

Les dépenses regroupées au chapitre 9 « *Investissements* » ont été consacrées principalement au versement de 28 M€ au compte de dépôt concernant l'opération de la Digue.

Les charges correspondant à l'*équipement de Fontvieille* et à l'*équipement industriel et commercial* sont restées très modestes.

VI. LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR, LA TRESORERIE ET LE FONDS DE RESERVE CONSTITUTIONNEL EN 2006

Il revient à la Trésorerie d'assurer, en cours d'année, la couverture des dépenses du budget général et des comptes spéciaux du Trésor en cas d'insuffisance des recettes correspondantes ; en fin d'année, elle finance la charge nette résultant des opérations des comptes spéciaux du Trésor ainsi que, le cas échéant, le résultat déficitaire dans l'attente du transfert de celui-ci au Fonds de réserve constitutionnel. En 2006, la charge nette des comptes spéciaux du Trésor s'est quelque peu accrue, cependant que l'excédent de dépenses du budget général s'est sensiblement réduit.

A. Les comptes spéciaux du Trésor en 2006

Comme en 2005, les dépenses des comptes spéciaux du Trésor (16,36 M€) ont été supérieures aux recettes (14,63 M€).

S'agissant du *compte d'opérations monétaires*, les dépenses ont été en recul (0,94 M€) et en partie couvertes par les recettes (0,77 M€). Le solde créditeur s'est établi au 31 décembre 2006 à 4,19 M€.

Parmi les *comptes de commerce*, celui de « développement des approvisionnements en eau » a enregistré les opérations les plus importantes : ses recettes (redevance versée par le concessionnaire du service des eaux) ont été de 3,55 M€, en diminution de 8,8 %, alors que les dépenses (7 M€) progressaient de 40 %. Il est à noter que les opérations retracées par le compte « Hélicoptère - Avitaillement en carburant » étant prises, à partir de 2006, en charge par le budget général son solde créditeur (871 874 €) devra être pris en recette de ce dernier dans le plus bref délai. De même, *il devrait être procédé à l'apurement des comptes qui n'enregistrent plus aucune opération.*

Au total, à la fin de 2006, le solde créditeur des comptes de commerce établi à 7,22 M€ était en sensible diminution (11,05 M€ à la fin de 2005).

En 2006, les comptes de *produits régulièrement affectés*, jusque-là de faible importance, se sont accrus du fait de la création d'un compte intitulé « Fiscalité de l'épargne ». Retraçant les opérations relatives à l'imposition des revenus de l'épargne perçus sous forme d'intérêt, en application d'une directive européenne, il a encaissé 5,12 M€ de recettes et supporté 3,83 M€ de dépenses, le solde créditeur (1,285 M€) représentant la part revenant au budget monégasque. *En raison des opérations retracées et de ses conditions de fonctionnement, il semble que le compte aurait plus normalement trouvé sa place parmi les comptes de tiers.*

Comme les années précédentes, les opérations retracées dans les *comptes d'avance* sont restées modestes (0,47 M€ de dépenses et 0,22 M€ de recettes) et ont porté essentiellement sur les « assurances prospection et foires ».

La charge nette des *comptes de dépenses sur frais* avancés par l'Etat a atteint à la fin de 2006 un montant de 13,50 M€ (en augmentation de 17,7 %), du fait essentiellement du solde débiteur du compte « Travaux Grimaldi Forum ».

S'agissant des *comptes de prêts*, la réduction de leur charge pour la trésorerie s'est poursuivie et même accentuée en 2006 (- 17,9 %).

Certains de ces comptes n'ont enregistré que des recettes : prêts à l'habitation ; prêts divers ; participation à l'autoroute A8. D'autres ont bénéficié de remboursements supérieurs aux prêts accordés en 2006 : aide à la famille monégasque ; aide nationale au logement. Deux comptes n'ont retracé aucune opération et leur solde débiteur est donc resté inchangé : projet Euréka et intervention

économique. Seul le compte « Prêt à l'installation professionnelle » a vu son solde débiteur s'accroître, encore celui-ci reste-t-il modeste (0,587 M€).

Ces divers mouvements, de sens inverse, se traduisent par une progression de la charge nette des comptes spéciaux du Trésor (18,16 M€ fin 2006 contre 16,42 M€ fin 2005) ; mais cette progression (1,73 M€) est inférieure à celle des recettes (+ 2 M€) versées par le compte de commerce « Développement des approvisionnements en eau » au budget général.

B. Les opérations de trésorerie en 2006

La *situation comptable au 31 décembre 2006* est marquée par une nouvelle réduction du montant global des éléments d'actif et de passif (- 22,4 %). Seules les opérations du « Fonds complémentaire de réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles » (FCRAT), qui n'affectent pas les finances de l'Etat, sont en progression de 8,9 % (33,93 M€ fin 2006).

Parmi les « comptes de tiers », les comptes de dépôts retracent des opérations très variées. Le compte de dépôt dit de « la Digue du Large » présente le solde le plus important (35,26 M€), représentant 82,3 % de cette catégorie de compte ; la clôture de ce compte, qui devait intervenir en mars 2006 et a été reportée à la fin de l'exercice 2007, n'est en fait intervenue qu'en 2008.

Parmi les autres comptes de tiers figurent les dépôts et consignations venant des notaires et divers comptes de cautionnement.

En ce qui concerne les comptes financiers, ceux retraçant les disponibilités sont en sensible diminution (25,195 M€ ; - 51,4 %). Parmi les comptes du passif, les « avances du Fonds de réserve constitutionnel » présentent au 31 décembre 2006 un solde de 75 M€ (60 M€ fin 2001) en raison de l'accroissement progressif des concours apportés par celui-ci à la trésorerie (cf. infra).

La *gestion de la trésorerie* est marquée par la nécessité d'ajuster, tout au long de l'année, les recettes aux dépenses de l'Etat.

L'insuffisance des recettes budgétaires au regard des dépenses, qui s'était sensiblement accrue en 2005 par rapport à 2004, s'est légèrement réduite en 2006. Du rapprochement des écarts cumulés négatifs constatés en 2006 avec ceux qui apparaissaient en 2005, il ressort une légère diminution de l'écart négatif moyen et de l'écart négatif le plus élevé ainsi que de l'excédent des dépenses sur les recettes du budget général financé par la trésorerie (59,4 M€ en 2006 contre 64,8 M€ en 2005).

Cette légère amélioration s'explique en partie par la diminution du règlement de dépenses payées au titre de l'exercice précédent et, pour une part moindre, des dépenses de l'exercice payées l'année suivante.

La Commission a constaté en 2006 une amélioration dans l'étalement des dépenses au cours de l'année. Elle n'en doit pas moins insister de nouveau sur la nécessité, pour les services ordonnateurs, de toujours prendre en considération les contraintes de la trésorerie. *Il importe, à cet égard, que soient poursuivis les efforts tendant à une meilleure programmation des dépenses comme à une bonne information préalable de la Trésorerie Générale des Finances dans le cas de mandatemements importants.*

Les résultats des comptes spéciaux du Trésor, reportés systématiquement à l'année suivante, se sont traduits, en 2006, par un excédent de dépenses, dont la charge est assumée par la trésorerie, qui est passé entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2006 de 16,42 M€ à 18,16 M€ (+ 10,6 %). S'agissant du budget général, le résultat de l'exercice en cours présentait au 31 décembre 2006 un excédent de recettes de 8,02 M€, le déficit de l'exercice ayant été entraîné par les dépenses réglées pendant la période complémentaire au début de 2007.

Les résultats déficitaires de 2004, 2005 et 2006 devront, après leur clôture et l'intervention de la loi autorisant ce prélèvement, être pris en charge par le Fonds de réserve constitutionnel ; celui-ci a versé à la Trésorerie, en juillet 2006, une somme de 17 656 798,85 M€ correspondant à l'excédent de dépenses de l'exercice budgétaire 2003.

C. Le Fonds de réserve constitutionnel

Les résultats du Fonds en 2006 ont connu une régression marquée, leur montant (101,76 M€) se trouvant réduit des deux tiers par rapport à l'exercice précédent.

Le compte d'exploitation du Fonds de réserve constitutionnel fait apparaître un bénéfice de 30,87 M€ en 2006 (+ 40 %), traduisant une amélioration plus marquée pour le domaine financier que pour le domaine immobilier. S'agissant du patrimoine immobilier, les recettes se sont accrues plus rapidement que les dépenses, le bénéfice atteignant 14,84 M€ (+ 33,7 %). En ce qui concerne les actifs financiers, les recettes ont augmenté de 46,3 %, tandis que les dépenses, au demeurant minimes, diminuaient de 47,9 % en sorte que leur bénéfice d'exploitation s'inscrivait, avec 16,035 M€, en croissance de 46,3 %.

Les profits résultant de la réalisation ou de la « capitalisation » d'éléments d'actif (OPCVM) ont été de 74,97 M€ en 2006, en diminution de 50,1 % par rapport à 2005 ; cette diminution s'explique pour l'essentiel par la réduction de 51,3 % du gain constaté à l'occasion de la valorisation, au 31 décembre 2006, des OPCVM qui constituent l'essentiel du poste « Titres de placement » au bilan du Fonds. Toutefois pour apprécier la gestion des F.C.P., il convient de tenir compte, non seulement de la plus-value constatée en fin d'année pour les valeurs en portefeuille, mais aussi des

pertes ou bénéfiques enregistrés lors des réalisations d'actifs opérées dans l'année ; or ces dernières se sont traduites en 2006 par un bénéfice net de 2,31 M€.

Les plus-values ou moins-values constatées en fin d'année sur les différents postes d'actif, hors OPCVM, ont été au cours des derniers exercices de sens contraire. Cette évolution résulte notamment des très fortes variations de cours qu'ont connues les actions de la Société des Bains de Mer. En revanche, le stock d'or a enregistré une plus-value (8,86 M€), de même que les titres de créances négociables (8,66 M€).

L'analyse des résultats du Fonds de réserve constitutionnel pour 2006 permet donc de relativiser la détérioration qu'accusent les comptes.

La situation du Fonds au 31 décembre 2006 se traduit par une augmentation de son montant, qui est passé de 3 811,1 M€ à 3 895,3 M€ (+ 2,21 %).

Les immobilisations, qui représentent 29,62 % de l'ensemble des actifs, ont continué de progresser au même rythme (+ 5,3 %). Il convient de noter qu'en 2006 aucun transfert du Fonds vers le domaine privé de l'Etat n'a été effectué.

Parmi les actifs financiers non réalisables à court terme, les titres de participation ont régressé de 5,2 % en 2006, alors qu'ils avaient augmenté de 38,4 % en 2005 en raison de la baisse du cours des actions de la SBM. Préconisé par la Commission, le regroupement des titres de participation détenus par l'Etat monégasque dans les comptes du Fonds présente l'avantage de fournir une vue d'ensemble de ce portefeuille ; toutefois, *les lacunes constatées conduisent à souhaiter qu'une cellule de l'administration du Trésor soit chargée de centraliser les informations intéressant la gestion des participations publiques et d'assurer la coordination que celle-ci exige, spécialement en ce qui concerne la mission des administrateurs d'Etat.*

Les disponibilités et avoirs à court terme ont progressé de 1,52 % en 2006 contre + 4,1 % en 2005. De ce fait, leur part a décliné dans l'ensemble des actifs.

Les concours du Fonds au budget et à la trésorerie en 2006 prennent, en premier lieu, la forme d'avances de trésorerie. Leur encours est passé, en 2006, de 60 au 1^{er} janvier à 75 M€ au 31 décembre, mais a connu dans l'année des montants plus élevés (180 M€ le 25 juillet 2006). De ce fait les intérêts versés au Fonds par le budget général ont progressé de 57 % (3,08 M€). En deuxième lieu, le Fonds intervient dans les opérations immobilières de l'Etat. *Il importe, pour que les immeubles acquis ou financés par le Fonds remplissent les conditions de sécurité, de rentabilité et de suffisante disponibilité qui s'imposent pour les actifs de celui-ci, que le Fonds ne soit pas appelé à financer sinon, exceptionnellement et à titre provisoire, des opérations immobilières relevant normalement du budget de l'Etat.* De ce point de vue, certaines opérations suscitent des interrogations : ZAC Saint-Antoine, opération du boulevard Princesse Charlotte et plus récemment Centre méditerranéen de Cap d'Ail. Les conditions d'engagement de cette dernière opération soulignent l'intérêt des mesures prises, en décembre 2006, par le Gouvernement Princier pour mettre en œuvre une

« procédure qui permette une gestion prévisionnelle minimale » des acquisitions immobilières, des opérations de constructions et de toute dépense entraînant une mobilisation importante des disponibilités du Fonds.

Enfin, le Fonds a pris en charge l'excédent des dépenses de l'exercice budgétaire 2003 (cf. supra). Cette opération est intervenue tardivement (juillet 2006), ce qui explique l'importance des avances du Fonds à la trésorerie jusqu'à cette date, de même que l'absence de versement, fin 2006, de l'excédent de dépenses de l'exercice 2004 s'est traduite par l'augmentation de ces avances. Au 31 décembre 2006, la charge pour la trésorerie du fait des déficits de 2004 (58,65 M€) et de 2005 (45,95 M€) était de 104,6 M€. *Cette charge sera couverte sans difficulté par le Fonds, les résultats bénéficiaires de celui-ci étant, pour chaque exercice, supérieurs à ces déficits. La Commission a appelé, toutefois, l'attention sur la nécessité d'un maintien par le Fonds de réserve constitutionnel d'un niveau suffisant de liquidités dans ses actifs.*

*

* *

Comme le font apparaître les développements qui précèdent, le contrôle des opérations budgétaires et financières de l'Etat pour l'exercice 2006 a conduit la Commission supérieure des comptes à formuler une série de constatations et d'observations.

Ainsi, tout en reconnaissant les efforts entrepris et les améliorations enregistrées au cours des dernières années, la Commission a formulé ou renouvelé, dans son rapport sur l'exercice 2006, diverses suggestions ou recommandations touchant la gestion des finances publiques. Celles-ci ont porté, notamment, sur les conditions de préparation et d'exécution du budget, sur l'attention particulière à apporter à certains types de dépenses, sur le suivi de certains actifs, tels que les immeubles du domaine privé ou les participations publiques. Dans sa réponse, jointe au rapport de la Commission adressé au Prince Souverain et au Conseil National, le Gouvernement Princier a apporté divers éclaircissements et, dans tous les cas où il partageait les conclusions de la Commission, des indications sur les suites en cours ou intervenues récemment.

Pas plus que pour les exercices précédents, les observations formulées par la Commission pour l'exercice 2006 n'étaient de nature à mettre en cause la régularité et la sincérité des comptes en examen. Aussi la Commission n'a-t-elle formulé aucune objection au règlement du budget général de 2006 sur la base des résultats dégagés par ces comptes, soit un excédent de dépenses de 61 196 203,98 € qui sera pris en charge par le Fonds de réserve constitutionnel en application de l'article 41 de la Constitution.

CHAPITRE III

LES COMPTES ET LA GESTION DE LA COMMUNE EN 2005 ET 2006

Les comptes de la Commune de Monaco de 2006 ont été les derniers à relever du régime antérieur à la loi n° 1316 du 29 juin 2006, dont les dispositions se sont appliquées à compter de l'exercice 2007.

Les comptes de 2006 et ceux de 2005 ont fait l'objet du rapport que la Commission supérieure des comptes a arrêté le 25 avril 2008.

Outre les observations auxquelles a donné lieu l'examen de ces comptes, le rapport présente une analyse de la nouvelle structure budgétaire mise en œuvre le 1^{er} janvier 2007.

I. LES OPERATIONS BUDGETAIRES DES EXERCICES 2005 ET 2006

Exécutées et présentées dans les mêmes conditions que pour les années précédentes, les opérations de 2005 et 2006 traduisent, comme il apparaissait déjà pour 2004, certains effets des réformes mises en œuvre en application des nouvelles dispositions constitutionnelles adoptées en 2002 pour renforcer l'autonomie de la Commune. Ces effets se manifestent en ce qui concerne les dépenses comme les recettes municipales.

A. Les dépenses

Une redistribution des compétences entre l'Etat et la Commune a été engagée dès 2002 et réalisée au 1^{er} janvier 2004. La Commune prend une responsabilité

étendue dans le domaine social - petite enfance et maintien des personnes âgées à domicile - cependant que l'Etat reprend les compétences en matière d'hygiène et de pollution. Cette redistribution précédait ainsi l'instauration de la nouvelle organisation de la Commune.

Les résultats budgétaires correspondent à cette évolution. Les dépenses ont augmenté de 10,7 % en 2004, de 5,4 % en 2005, de 3,4 % en 2006, cependant que les recettes propres de la Commune s'accroissaient dans le même temps de 11,8 %, 6 % et 0,4 %. La subvention de l'Etat suit nécessairement une évolution semblable vers une stabilisation, dès lors que s'est mise en place la nouvelle répartition des responsabilités.

						en €
	2004	%	2005	%	2006	%
Dépenses	36 235 518	+ 10,7	38 175 442	+ 5,4	39 465 568	+ 3,4
Recettes	9 058 010	+ 11,8	9 598 918	+ 6	9 641 220	+ 0,4
Subvention d'Etat	21 177 508	+ 10,3	28 576 524	+ 5,1	29 824 348	+ 4,4

La structure des dépenses selon leur nature se caractérise par sa constance et fait ressortir l'importance des charges de personnel qui représentent près des deux tiers du budget (65,1 % en 2007), les dépenses de fonctionnement représentant 13 %, les interventions publiques autour de 18 %, les équipements et investissements entre 4 et 5 % avec de sensibles variations d'un exercice à l'autre.

						en €
	2004	%	2005	%	2006	%
Dépenses de personnel	23 231 061	+ 12,6	24 371 059	+ 4,9	25 705 020	+ 5,5
Fonctionnement	4 832 454	+ 13,1	5 107 942	+ 5,7	5 128 696	+ 0,4
Interventions publiques	6 544 961	+ 1,1	6 792 984	+ 3,8	6 941 374	+ 2,2
Equipement - investissement	1 627 043	+ 20,7	1 903 457	+ 17	1 690 478	- 11,2
Total	36 235 518	+ 10,7	38 175 442	+ 5,4	39 465 568	+ 3,4

1° DÉPENSES DE PERSONNEL

Les transferts de compétences dans le domaine social et le renforcement, approprié au régime d'autonomie, de la gestion administrative achevés en 2004, l'effectif total est passé de 611 agents en 2004 à 619 en 2005 et 632 en 2006. Les trois-quarts sont des personnels contractuels. L'effectif du Service d'actions sociales et de

loisirs s'établit à 191 agents dont 140 agents contractuels et la « cellule animation » comprend 25 agents.

Les dépenses se répartissaient en 2006 en traitements pour 16 575 010 €, charges sociales pour 4 705 153 € et pensions de retraite et d'invalidité pour 4 424 852 €.

2° FOURNITURES, SERVICES EXTERIEURS ET TRAVAUX

Leur augmentation de 13,1 % en 2004 est suivie d'un ralentissement en 2005 (5,7 %) et d'une stabilisation en 2006 (+ 0,4 %). La principale rubrique « Dépenses d'entretien - prestations - fournitures » retrace notamment le coût des activités nouvellement confiées au Service d'actions sociales et de loisirs ; l'ensemble de cette rubrique présente pour 2004 une hausse de 26,4 % (3 150 888 €), suivie en 2005 d'un ralentissement (+ 3,7 % avec un montant de 3 266 943 €) et d'une stabilisation en 2006 (+ 1 % avec 3 298 181 €) ; s'agissant plus particulièrement du Service d'actions sociales et de loisirs (SASL), la stabilité est obtenue pour la « Petite enfance » (708 271 € en 2006, soit + 0,5 %) et le « Maintien à domicile des personnes âgées » (446 635 €, soit - 1 %). La même observation vaut pour le « Service des sports - salle Princesse Stéphanie » (164 672 € en 2006 contre 165 243 € en 2005), l'Académie de musique (92 891 € contre 99 841 €), la gestion des services commerciaux (797 688 € contre 796 414 €, dont pour la Salle du Canton 379 110 € contre 363 748 €).

3° INTERVENTIONS PUBLIQUES

L'ensemble, particulièrement représentatif des activités de la Commune, aura peu varié de 2004 à 2006. Il regroupe les « Manifestations » et les « Subventions » :

	en €					
	2004	%	2005	%	2006	%
Manifestations	2 190 888	- 2,3	2 372 994	+ 8,3	2 388 869	+ 0,7
Subventions	4 354 073	+ 1,6	4 419 990	+ 1,6	4 552 504	+ 3
Total	6 544 961	+ 1,1	6 792 984	+ 3,8	6 941 373	+ 2,2

- Les diverses manifestations font l'objet de plusieurs articles budgétaires classées jusqu'en 2006 en « dépenses extraordinaires » bien qu'assurées avec continuité, mais affectées à des activités de nature à dépasser la gestion courante. L'article « Organisation des manifestations municipales » (808 703 € en 2006) retrace pour l'essentiel les activités du service des fêtes de la Salle du Canton - espace polyvalent (712 180 €). L'« Animation de la ville » retrace les dépenses d'organisation des fêtes de fin d'année, fluctuantes mais relativement stables dans la durée (448 263 € en 2006, contre 442 390 € en 2005 et 520 248 € en 2004). Les dépenses de fonctionnement de la Patinoire demeurent aussi stables (392 560 € en 2006, soit

4,4 %). Les « Equipements touristiques - Floralties » concernent pour la quasi-totalité les illuminations de fin d'année (681 054 € en 2006) ; pour le reste, la dépense de « Floralties » intéressant le Jardin exotique, plus fluctuante d'une année à l'autre, atteint 54 416 € en 2006.

- En attendant la révision longuement souhaitée de la nomenclature comptable à la suite de l'important engagement de la Commune dans l'action sociale et le soutien aux associations culturelles et sportives, et qui sera réalisée au 1^{er} janvier 2007, les subventions se répartissent entre trois domaines.

L'« Action sociale » regroupe traditionnellement :

- le versement de l'« Allocation vieillesse », dont la lente diminution sur plusieurs années a été interrompue en 2006 (1 199 950 €, soit + 1,8 %), le nombre de bénéficiaires passant de 163 à 165 ;
- l'« Allocation spéciale de retraite » assurée aux Monégasques ayant travaillé à l'étranger (207 582 € en 2006) ;
- diverses subventions intéressant les personnes âgées ou économiquement faibles (« Club du temps de vivre », « Manifestations inter-sociales », « Tickets services » d'alimentation).

L'activité nouvelle du Service d'actions sociales et de loisirs ne relève pas des « Interventions publiques » : elle est enregistrée par divers articles de dépenses (personnel et fonctionnement) et de recettes que la Commission s'est attachée à regrouper ci-après.

La Commune subventionne continûment les associations sportives, qu'il s'agisse de leur fonctionnement (2 060 781 € en 2006) ou de leurs équipements (513 079 € en 2006). L'ensemble de ces subventions sera rattaché en 2007 à la section II qui, aux termes de la loi du 29 juin 2006, « comprend les dépenses d'équipement et d'intervention pour le compte de l'Etat » financées par une dotation spéciale.

Le montant des subventions dans le Domaine culturel demeure relativement modeste (462 210 € en 2006, à comparer à 396 862 € en 2004 et 463 087 € en 2005). Ces interventions intéressent de nombreuses activités réalisées en partenariat de la Commune (« Académie de Musique, conservatoire de jazz, musique municipale », « Ecole supérieure d'arts plastiques de la ville de Monaco », Stage musical - SACEM, impressions et dépliants du Jardin Exotique).

4° EQUIPEMENT - INVESTISSEMENTS

L'évolution de 2004 à 2006 fait ressortir à la fois une relative constance du montant total qui demeure modéré et des variations notables d'un exercice à l'autre selon les domaines de dépenses.

						en €
	2004	%	2005	%	2006	%
Equipement urbain	187 237	- 13,3	199 776	+ 6,7	152 280	- 23,8
Equipement administratif	609 699	+ 71,5	702 170	+ 15,2	624 481	- 11,1
Equipement sportif	75 382	- 50,9	175 556	+ 132,9	85 424	- 51,3
Equipement culturel	754 725	+ 21,2	825 955	+ 9,4	828 893	+ 0,3
Total	1 627 043	+ 20,7	1 903 457	+ 17	1 690 476	- 11,2

Les travaux afférents au Cimetière constituent la principale dépense d'équipement urbain. L'équipement administratif concerne les « Bâtiments municipaux : amélioration - extension » (92 599 € en 2006), l'« Achat et installation d'horodateurs » (74 000 €), le « Rééquipement des supports publicitaires » (94 137 €). L'extension des compétences de la Commune et la mise en œuvre du régime d'autonomie a nécessité un fort accroissement des dépenses d'équipement informatique : de 59 224 € en 2002 à 114 873 € en 2003 et 251 253 € en 2004, un recul s'amorçant en 2005 avec 214 188 € et se confirmant en 2006 avec 151 913 €.

Les dépenses d'équipement sportif sont les plus variables, selon les besoins du Stade nautique Rainier III, de la Piscine Saint Charles de l'Immeuble Monte-Carlo, du Stade des Moneghetti.

Le chapitre « Equipement culturel et divers », le plus important en montant, rassemble seize articles appelés chacun, en fonction des compétences étendues de la Commune dans ce domaine, à évoluer amplement d'une année à l'autre ; il est significatif que le total varie peu et conformément au budget. Ainsi varient les articles suivants au cours des années 2004, 2005 et 2006 :

- « Jardin Exotique » : 139 507 €, 126 220 €, 54 300 € ;
- « Locaux sociaux-équipement », essentiellement les crèches : 126 754 €, 110 710 €, 125 326 € ;
- « Ecole supérieure d'arts plastiques » : 107 681 € en 2004, 34 289 € en 2005, 45 665 € en 2006 pour les achats et équipement, 19 336 €, en 2004, 204 165 € en 2005, néant en 2006, pour l'extension des bâtiments ;
- « Parc Princesse Antoinette » : 71 797 €, 134 605 €, 16 879 € ;
- « Bars et restaurants » : 407 913 € en 2006 pour la réhabilitation de « La Chaumière ».

B. Les recettes

La Commune dispose de ressources propres produites par l'activité de ses services, tant administratifs que de caractère commercial, leur total représentant autour du quart de ses besoins. Le complément est assuré jusqu'au 1^{er} janvier 2007 par une subvention d'équilibre de l'Etat.

L'évolution des recettes au cours des derniers exercices relevant de l'organisation communale avant la réforme de 2006 se caractérise par leur stabilité dès que la Commune exerce les compétences résultant des répartitions nouvelles opérées entre elle et l'Etat. L'exercice 2005 enregistre les adaptations du régime mis en œuvre en 2004 et l'exercice 2006 reproduit pratiquement les résultats de 2005 (+ 0,4 % pour l'ensemble des ressources propres, soit - 0,4 % pour les « Produits de la Commune » et + 2,3 % pour les produits des services commerciaux).

	2004		2005		2006	
		%		%		%
Ressources propres						
• Produits de la Commune	5 997 315	+ 19,5	6 507 757	+ 8,5	6 479 445	- 0,4
• Produits des services commerciaux	3 060 695	- 0,7	3 091 161	+ 1	3 161 775	+ 2,3
Total	9 058 010	+ 11,8	9 598 918	+ 6	9 641 220	+ 0,4
Subvention de l'Etat	27 177 508	+ 10,3	28 576 524	+ 5,1	29 824 348	+ 4,4
Total général	36 235 518	+ 10,7	38 175 442	+ 5,4	39 465 568	+ 3,4

Les ressources propres de la Commune comprennent les « Produits de la Commune » et les « Produits des services commerciaux ».

La part des « Produits de la Commune », c'est-à-dire les produits de son activité administrative, représente les deux-tiers de l'ensemble. Ils augmentent de 8,5 % en raison à la fois des recettes nouvelles du Service d'actions sociales et de loisirs et de celles, par nature imprévisibles, des remboursements des caisses sociales ; c'est la diminution de ces dernières en 2006 qui entraîne la baisse de 0,4 % de l'ensemble des produits.

Le chapitre « Produits des services » (3 951 613 €, soit + 7,5 %) retrace, outre les cotisations perçues par le SASL (2 441 006 €), la recette des horodateurs (1 094 477 €, soit + 13,2 %) et divers produits de l'ESAP et de l'Académie de musique (respectivement 83 286 € et 38 784 €). Le montant des intérêts bancaires, avec 433 807 €, s'accroît de 35,2 % en 2006.

Les « Produits des services municipaux à caractère commercial » sont une composante importante des recettes propres de la Commune dont les responsabilités

sont étendues dans ce domaine. Elle gère en effet onze services dont la vocation est en fait plus culturelle que réellement commerciale ; en 2003, la Crèche de Monte-Carlo et le Mini-Club du Larvotto, ainsi que la Halte garderie rattachée auparavant à l'espace Saint-Charles avaient été inclus dans le Service d'actions sociales et de loisirs.

La Commune présente chaque année un document spécifique « Comptes d'exploitation des services commerciaux » annexé au compte de gestion du Receveur municipal. Elle s'est engagée, en relation avec la Commission (répondant au souhait de la Commune), à maintenir la présentation des opérations de ces services dans la structure des comptes élaborée dans le cadre de son autonomie.

Les produits des services commerciaux se caractérisent par leur stabilité : 3 060 965 € en 2004, 3 091 161 € en 2005, 3 161 775 € en 2006. Les dépenses correspondantes se révèlent constamment supérieures dans une proportion croissante : 6 100 047 € en 2004, 6 291 973 € en 2005, 6 516 531 € en 2006.

Le résultat est en effet déficitaire pour neuf des onze services, de 4 018 680 € en 2006, dont 1 654 171 € au titre du Jardin Exotique. Les deux services les plus importants avec le Jardin Exotique dégagent un bénéfice : « Affichage et publicité » (+ 328 598 €) et « Cimetière » (+ 335 327 €). Le déficit de l'ensemble, qui s'accroît chaque année, s'établit dès lors en 2006 à 3 335 745 €.

Le Jardin Exotique est une préoccupation constante de la Commune, aucune solution ne prévalant pour arrêter le mouvement de recul de la fréquentation : de 475 298 en 1992 le nombre des visiteurs a continûment régressé pour s'établir à 152 907 en 2006 ; toutefois ce mouvement s'est ralenti depuis deux ans et le produit des entrées s'est accru en 2006 (805 496 € contre 788 541 € en 2005).

C. La subvention d'équilibre de l'Etat

La subvention, prévue à hauteur de 29 millions d'€ en 2005, s'est arrêtée à 28 576 524 €, soit + 5,1 % par rapport à 2004. La Commune reverse le trop perçu. En 2006, la subvention s'est établie à 29 824 341 €, en deçà des prévisions primitives (29 966 000 €) et rectifiées (30 066 000 €), le trop perçu étant normalement reversé à la Trésorerie générale des finances. Dans le régime nouveau, la subvention forfaitaire demeure inchangée, sauf nécessité impérieuse, le trop perçu demeurant acquis au « Fonds communal » qui financerait les insuffisances ultérieures.

Pour chacun des exercices, la subvention d'équilibre représente les trois-quarts des recettes.

*

La Commission s'est attachée pour 2005 et 2006 à analyser plus particulièrement l'activité du Service d'actions sociales et de loisirs, chargé désormais de la petite enfance, du maintien à domicile des personnes âgées et des activités du troisième âge. Cette démarche, visant à considérer le SASL comme une unité comptable spécifique, permet de mesurer sa part dans les activités de la Commune.

Il en ressort que les recettes relatives des sections « Petite enfance » et « Maintien à domicile » - la section « Actions sociales » ne générant pas de recettes - se sont élevées à 2 337 804 € en 2005 et 2 441 006 € en 2006, soit, respectivement, 35,9 % et 37,7 % des « Produits de la Commune » et 24,4 % et 25,3 % de l'ensemble des ressources propres.

S'agissant des dépenses, compte tenu cette fois de la section « Actions sociales », elles passent de 8 289 622 € en 2005 et 9 023 034 € en 2006, soit 23,1 % et 24,6 % du budget de la Commune (hors pensions de retraites).

*

La Commune gère traditionnellement des comptes hors budget, retracés normalement par la Recette municipale, correspondant à des fonctions ou vocations que la Mairie assume souvent de longue date : c'est en effet en 1881 que la Commune a bénéficié pour la première fois d'un legs.

Le « Fonds des œuvres sociales » représente l'essentiel de cette catégorie de comptes. Son solde au 31 décembre 2006 s'établit à 3 357 614 €, les débits s'étant élevés à 1 780 657 € et les crédits à 2 015 387 €. Il s'analyse en premier lieu en opérations financées par des dons (Arbre de Noël, Dons et secours - Legs et fondations) dont le solde s'établit à 594 485 €, en second lieu en opérations à financement mixte concernant le « Maintien à domicile des personnes âgées » (Club du temps de vivre, repas à domicile, Télé-alarme), cependant que le Service d'actions sociales et de loisirs concourt parallèlement à ces activités au titre du budget. Le Fonds gère divers legs spécialement consentis à la Commune, dont la gestion est largement bénéficiaire, et auxquels se sont récemment ajoutés des dons venant compléter l'intervention de la Commune au profit de la petite enfance, du maintien à domicile, ou encore de l'aménagement du Parc Princesse Antoinette.

Comme l'y incite la Commission, la Commune s'attache à réintégrer dans son budget certains de ces comptes, dans le respect de leur vocation.

II. LA NOUVELLE STRUCTURE BUDGETAIRE

Dans sa nouvelle rédaction, l'article 87 de la Constitution dispose : « Le budget communal est alimenté par le produit des propriétés communales, les ressources ordinaires de la Commune et la dotation budgétaire inscrite dans la loi du budget

primitif de l'année ». La substitution d'une dotation forfaitaire fixée pour l'exercice à la subvention d'équilibre accordée antérieurement à la Commune traduit l'autonomie budgétaire et administrative désormais reconnue à cette dernière.

La mise en œuvre d'une telle autonomie appelait nécessairement une loi précisant les responsabilités et compétences respectives de l'Etat et de la Commune, d'autant plus que celles-ci s'exercent sur un même territoire. C'est la loi n° 1316 du 21 juin 2006, modifiant et complétant les lois n° 959 du 24 juillet 1974 sur l'organisation communale et n° 841 du 1^{er} mars 1968 relative aux lois de budget, qui précise les compétences reconnues à la Commune, compte tenu des nouvelles répartitions opérées entre cette dernière, l'Etat et les établissements publics.

La Commune est chargée notamment de « l'organisation des manifestations » municipales, de la « répartition des subventions dans le domaine récréatif et culturel », de l'« action culturelle et artistique des établissements communaux » mentionnés à cet effet. Surtout, la Commune se voit attribuée la responsabilité de l'« action sociale et de loisirs, notamment la petite enfance, le maintien à domicile des personnes âgées et les activités du troisième âge ». Les dépenses « ordinaires » (personnel, gestion, subventions) des services qui assument ces responsabilités doivent être financées pour l'essentiel par la dotation budgétaire annuelle, les ressources propres de la Commune n'en couvrant que le quart environ.

En revanche, ne relèvent pas de la dotation annuelle les dépenses d'équipement, de travaux publics ou concernant certaines subventions qui impliquent des politiques ou actions menées de concert entre l'Etat et la Commune. Aussi les dépenses de cette nature font-elles « l'objet d'un examen entre le Maire et le Ministère d'Etat avant le 1^{er} juillet de chaque année afin de déterminer le montant de la dotation d'équipement et d'interventions pour le compte de l'Etat ».

Pour assurer la bonne mise en œuvre de ce nouveau régime, la loi du 29 juin 2006 prévoit notamment la préservation de l'équilibre du budget communal en cas de « nécessités impérieuses » ou de « besoins normalement imprévisibles », l'indexation de la dotation forfaitaire sur l'évolution prévisionnelle des dépenses de fonctionnement de l'Etat et son réajustement après exécution, la création d'un « fonds financier communal » alimenté par les éventuels excédents de recettes de la Commune, à qui la dotation forfaitaire reste en toute hypothèse acquise.

Les dispositions de la loi du 29 juin 2006 se sont appliquées pour la première fois au budget de 2007, mais leur mise en œuvre supposait l'élaboration d'une nouvelle structure budgétaire et comptable, appelée à se substituer à la structure ancienne. Au terme d'une longue et complexe préparation - que la Commission a suivie de très près - la Commune pourra maîtriser cette importante et délicate transition, qui présentait beaucoup plus de difficultés pour les dépenses que pour les recettes.

En effet, si la transposition était aisée pour ces dernières, simplement reclassées de façon plus méthodique, elle s'avérait délicate pour les dépenses en raison de modifications plus profondes : regroupement des sections A et B (services administratifs et services commerciaux), suppression de la notion de dépenses « extraordinaires », définition nouvelle des équipements et investissements, ainsi que de dépenses réalisées pour le compte de l'Etat.

Aussi bien s'agit-il d'une présentation des dépenses de type fonctionnel, différente mais de même esprit que la présentation « par nature de dépenses » déjà jointe au compte administratif. Parallèlement se met en place une présentation analytique.

A. Les recettes

1. L'innovation est le regroupement des « Produits de la Commune » et des « Produits des services municipaux à caractère commercial », parallèle à celui des dépenses ordinaires des sections A et B. Ce regroupement était l'occasion de reclassements tendant à réduire le nombre des articles. La Commune a établi un document présentant les résultats de 2004, 2005 et 2006 selon la nouvelle nomenclature en regard des prévisions budgétaires de 2007. Le rapprochement avec la nomenclature antérieure amorce la future présentation analytique qui maintiendra l'information relative aux services commerciaux.

L'évolution des recettes propres à la Commune est la suivante :

	Résultats 2006	Budget 2007
		En €
Domaine et redevances	4 412 736	4 637 600
Produits financiers	433 807	405 000
Produits des services - droits d'entrée	4 064 402	4 544 500
Récupérations - remboursements	691 646	516 400
Recettes occasionnelles et diverses	38 628	40 300
Total	9 641 219	10 143 800

2. « La dotation budgétaire de fonctionnement est déterminée en appliquant à la dotation de l'année en cours le coefficient d'évolution prévisionnelle des dépenses des sections 3 et 4 du budget primitif de l'Etat pour l'année suivante ». C'est ainsi que la dotation initiale a été calculée. Un taux de majoration de 5,5 % a été appliqué à la subvention retenue au budget primitif de 2006 (29 966 000 €). La moyenne des évolutions des dotations primitives des sections 3 et 4 au cours des treize derniers

exercices a été « arrondie favorablement à la Mairie » selon le rapport du maire au Conseil communal appelé à délibérer sur le budget primitif de 2007.

La fixation définitive tient compte de recettes complémentaires bénéficiant à la Commune (redevances d'occupation de la voie publique avec emprise, publicité dans les passages publics souterrains, part du coût des auxiliaires de vie, soit au total 600 000 €), ainsi que, en section II, des dépenses transférées à l'Etat (subventions sportives pour l'essentiel, soit au total 2 720 000 €). Après ces déductions, le montant de la dotation de fonctionnement s'établit à 28 294 030 €, arrondi à 28 294 000 €.

3. La « dotation d'équipement et d'interventions pour le compte de l'Etat » est conférée à la Commune pour réaliser les opérations convenues entre elle et l'Etat, soit, pour 2007, un montant de 4 322 000 €. Elle est répartie entre deux articles de dépenses, « Equipement et investissement » (1 450 000 €) et « Interventions pour compte de l'Etat » (2 872 000 €).

4. Le « Fonds financier communal », institué par la loi du 29 juin 2006 et dont les règles de fonctionnement et les modalités de gestion sont fixées par l'ordonnance souveraine du 11 septembre 2006, est géré par le Maire. Doté au départ par le budget de l'Etat d'un versement d'un million d'€, il est appelé à recevoir l'excédent de recettes de la dotation forfaitaire du fonctionnement et à faire face ainsi « aux nécessités impérieuses de dépenses apparues en cours d'exercice », la dotation de fonctionnement demeurant intangible.

La somme inscrite au budget primitif de l'Etat pour 2007 s'élève dès lors à 28 294 000 € + 4 322 000 € + 1 000 000 €, soit 33 616 000 €.

B. Les dépenses

Le budget primitif pour 2007 se serait, selon la nomenclature antérieure, élevé à 41 157 800 €, dont 35 929 250 € de dépenses ordinaires (section I), 3 667 800 € de dépenses extraordinaires (section II), 1 560 750 € de dépenses d'équipement et investissement (section III).

Le budget établi selon le régime nouveau regroupe une section I « Dépenses de fonctionnement », soit 38 437 800 €, que la Commune est appelée à gérer de façon autonome avec ses ressources propres et la dotation forfaitaire, et une section II « Dépenses d'équipement et d'interventions pour le compte de l'Etat » qui « font l'objet d'un examen entre le Maire et le Ministre d'Etat afin de déterminer le montant de la dotation » propre à cette section, soit 4 322 000 €. Le budget total de la Commune s'élève ainsi à 42 759 800 € ; les deux dotations concourant à son financement sont donc bien de natures différentes, la première acquise à la Commune, la seconde mise à disposition pour les opérations confiées par l'Etat.

En fait, les deux montants - 41,10 millions d'€ régime subvention d'équilibre et 42,76 régime des deux dotations - ne sont pas directement comparables en raison

principalement de la transformation de la structure budgétaire des dépenses. Certaines dépenses de fonctionnement deviennent des dépenses d'intervention pour compte de l'Etat. Les dépenses d'équipement sont rattachées au fonctionnement au titre de gros matériel, d'agencements et aménagements ; d'autre part, les dépenses d'équipement de la section II n'ont aucun rapport avec celles ainsi dénommées auparavant.

C'est précisément dans ce domaine que le passage de l'ancien système au nouveau appelle l'attention. Selon la nomenclature antérieure, les dépenses d'équipement se seraient élevées en 2007 à 1 560 750 €, au regard de 1 690 477 € en 2006. Le budget de 2007 arrête à un montant de 1 532 900 € les crédits du chapitre « Dépenses de gros matériel et grosses réparations » de la section I « Dépenses de fonctionnement » alimentée par la dotation forfaitaire. Le passage de 1 560 750 € à 1 532 900 € appelle une analyse, les notions d'équipement et de gros matériel ne se recouvrant que partiellement : des dépenses d'équipement de l'ancienne structure budgétaire sont désormais classées en dépenses de gestion (entretien, petit matériel), soit 80 950 €, cependant que des dépenses de gestion, à l'inverse, se trouvent reclassées en dépenses de gros matériel (Académie de musique, gros entretien d'immeubles sous gestion municipale, installations techniques concernant la téléalarme et la Salle du Canton), soit 53 100 €.

Il en résulte que les opérations relevant de l'ancien chapitre d'équipement et maintenues au titre du nouveau chapitre de gros matériel - grosses réparations s'élèvent au budget primitif de 2007 à 1 479 800 €, que l'on peut aisément rapprocher des résultats de 2006 (1 690 473 €).

*

* *

La loi du 29 juin 2006 n'a pas modifié l'article 66 de la loi du 24 juillet 1974 concernant le contrôle de la gestion financière de la Commune par la Commission supérieure des comptes. En revanche, le nouvel article 64 de la loi de 1974, qui supprime le contrôle préalable qu'exerçait le Contrôleur général des dépenses, prévoit que le rapport adressé chaque année au Maire par le Receveur « est transmis pour contrôle à la Commission supérieure des comptes ». Cette disposition va dans le sens du renforcement des contrôles de la Commission supérieure des comptes qu'appelle la plus grande autonomie de gestion dont bénéficie désormais la Commune, en particulier par l'allègement des contrôles a priori.

CHAPITRE IV

LES ETABLISSEMENTS PUBLICS

I. LES ETABLISSEMENTS PUBLICS A VOCATION SOCIALE : LE FOYER SAINTE-DÉVOTE, L'OFFICE D'ASSISTANCE SOCIALE ET L'OFFICE DE PROTECTION SOCIALE

Arrêté le 14 mai 2008, le rapport de la Commission portait sur les comptes 2003 du Foyer Sainte-Dévote, dernier exercice de cet établissement public dissous au 1^{er} janvier 2004, les comptes 2002 et 2003 de l'Office d'assistance sociale et les comptes 2004 à 2006 de l'Office de protection sociale qui lui a succédé.

Il avait été entrepris en 2001 de revoir, dans un souci de clarification, le partage des compétences entre l'Etat et la Commune en matière d'aide sociale.

A la Commune, dont relevaient déjà le service de téléalarme et celui des repas à domicile, devaient revenir l'ensemble des aides au maintien à domicile des personnes âgées ainsi que l'entière responsabilité de l'aide à la petite enfance. En conséquence, il était prévu de lui transférer les crèches du Foyer Sainte-Dévote et la gestion des aides ménagères, des auxiliaires de vie et des assistantes maternelles, jusqu'alors assurée, sous forme de services annexes, par l'Office d'assistance sociale.

L'Etat conservait pour sa part la charge de la protection de l'enfance et de l'adolescence, qu'il entendait exercer directement en rattachant l'Internat du Foyer Sainte-Dévote et le service annexe des colonies de vacances de l'Office d'assistance sociale à la Direction des Affaires Sanitaires et Sociales (DASS).

Ces changements impliquaient la disparition du Foyer Sainte-Dévote, ainsi vidé de sa substance, et le recentrage des activités de l'Office d'assistance sociale, privé de ses services annexes, sur la seule gestion des prestations sociales de l'Etat. Tel a été l'objet des deux lois n° 1 279 et 1 280 du 29 décembre 2003.

Modifiant la loi n° 355 du 19 décembre 1941 portant création de l'Office d'assistance sociale, la première lui a substitué un nouvel établissement dénommé Office de protection sociale « ayant pour mission d'assurer des prestations sociales et de procéder à des versements d'allocations financières, pour le compte de l'Etat,

dans des conditions déterminées par ordonnance souveraine, au bénéfice des personnes dont la situation et les ressources le justifient ».

La seconde a prononcé la dissolution, à compter du 1^{er} janvier 2004, de l'établissement public créé par l'ordonnance-loi n° 4 681 du 15 février 1960 sous la dénomination de Foyer Sainte-Dévote.

A. La dissolution du Foyer Sainte-Dévote

Dès le 1^{er} janvier 2002, le service des aides ménagères et celui des auxiliaires de vie avaient été transférés de l'Office d'assistance sociale à la Commune. Il aurait dû en être de même du service des assistantes maternelles, mais son transfert s'est trouvé différé dans l'attente de l'accord de la Commune sur les conditions de prise en charge des crèches du Foyer Sainte-Dévote. Ce blocage a conduit le Gouvernement Princier à confier provisoirement au Foyer, à compter du 1^{er} septembre 2002, la gestion du service des assistantes maternelles.

Dans les comptes 2003, la prise en charge de la rémunération des assistantes maternelles s'est traduite en année pleine par une hausse d'un peu plus de 8 % (+ 120 154 €) des frais de personnel, mais les dépenses d'équipement ont par ailleurs fortement diminué (106 086 € contre 349 765 en 2002) en raison de l'achèvement des travaux de mise en conformité des locaux. Finalement, les opérations budgétaires 2003 se sont soldées par un déficit de 2 770 720 €, inférieur à celui de 2002 qui s'était élevé à 2 858 600 €.

La loi n° 1 280 du 29 décembre 2003 réglait, dans son article 2, la dévolution du patrimoine de l'établissement dissous. Les meubles et effets mobiliers nécessaires au fonctionnement des crèches et de l'internant étaient attribués, selon le cas, à la Commune ou à l'Etat. Les sommes et immeubles provenant des dons et legs devaient être, après liquidation et arrêt des comptes, transférés au nouvel Office de protection sociale.

En l'absence de responsable désigné, les opérations de liquidation ont incombé au Vérificateur des finances.

Sa première tâche a été le reversement à la Trésorerie Générale des Finances de l'excédent de la subvention d'équilibre constaté à la clôture de l'exercice 2003, dont le montant, 104 485 €, dépassait celui des fonds disponibles sur les comptes bancaires qui, du fait de la dissolution de l'établissement public, n'avaient plus été alimentés début 2004, comme ils l'étaient les années précédentes, par le premier acompte de la subvention d'équilibre de l'exercice suivant. Finalement, une avance de 20 000 € fournie par l'Office de protection sociale a permis de rembourser l'intégralité du trop-perçu le 22 mars 2004.

Cette avance a fait l'objet de deux remboursements réalisés au moyen des sommes recouvrées sur les débiteurs, le premier, de 10 000 €, du 25 mai 2004 et le

second, de 6 378 €, du 4 février 2005. Le solde de 3 622 € a été pris en charge par l'Etat sur le budget du Département des Affaires Sociales, article 345.262 « Déplacement des travailleurs sociaux » où subsistaient en fin d'exercice des crédits inutilisés. Le certificat de paiement a été émis le 8 février 2005 et réglé le 22 février par la Trésorerie Générale.

Les sommes et immeubles provenant des dons et legs ont été transférés dès 2004 à l'Office de protection sociale, comme le fait apparaître la situation comptable de ce dernier au 31 décembre 2004.

Le Vérificateur des finances puis, à partir de 2005, l'Office de protection sociale ont poursuivi le recouvrement des créances du Foyer, principalement sur les parents, dont le montant a pu être ramené de 66 225 € au 31 décembre 2003 à 1 991 € au 31 décembre 2006. Ces restes à recouvrer, vraisemblablement irrécouvrables, sont le dernier obstacle à l'arrêt définitif du compte de liquidation.

Leur admission en non valeur soulève, en effet, une difficulté. Elle ne peut plus être prononcée par la commission administrative du Foyer Sainte-Dévote, qui a cessé d'exister, mais on voit mal comment la Commission administrative de l'Office de protection sociale pourrait se saisir elle-même du sort de restes à recouvrer qui, en l'absence dans la loi n°1 280 du 29 décembre 2003 de dispositions relatives à la dévolution des créances et des dettes de l'établissement dissous, n'ont jamais été pris en charge dans les comptes de l'Office. Le Gouvernement Princier envisagerait de porter la question à l'ordre du jour de la prochaine séance de la commission, afin de clore définitivement la liquidation du Foyer Sainte-Dévote.

B. De l'Office d'assistance sociale à l'Office de protection sociale

Le changement de la dénomination et la redéfinition des missions de l'Office par la loi n° 1 279 du 29 décembre 2003 se sont accompagnés de la réforme des statuts par une ordonnance souveraine n° 16 464 du 25 octobre 2004 qui a, notamment, modifié la composition du conseil d'administration.

Compte tenu de la nouvelle répartition des tâches entre l'Etat et la Commune, elle a ramené de dix à six l'effectif du conseil en réduisant de trois à un le nombre des représentants de la Mairie et en supprimant les quatre postes d'administrateurs occupés par des personnalités qualifiées. Ils sont remplacés par un représentant du Conseil National et un représentant des Caisses sociales, l'Etat conservant ses trois administrateurs, le Directeur du Budget et du Trésor, le Directeur du Travail et des Affaires Sociales et le Directeur de l'Action Sanitaire et Sociale à qui la présidence, auparavant exercée par le Maire, est attribuée de droit.

Par ailleurs, les agents de l'ancien Office d'assistance sociale - au nombre de huit - ont été intégrés au 1^{er} janvier 2004 dans les effectifs de la DASS et les frais de fonctionnement ont été pris en charge au budget de l'Etat (chapitre 67 : action sanitaire et sociale), à la seule exception des dépenses directement liées à l'activité de

l'Office telles que sa participation à la rémunération de l'Agent comptable des établissements publics, les frais de contentieux et les frais de déplacement de la directrice. Cette dernière cumule elle-même cette fonction avec celle de chef de la division de l'aide sociale au sein du service social de la DASS.

Le nouvel établissement public, ainsi dépourvu de moyens de fonctionnement propres, n'est donc plus que le support budgétaire et comptable des prestations sociales de l'Etat et le « caissier-payeur » de la DASS qui en assure la gestion.

Le statut d'établissement public a été cependant maintenu car il demeure nécessaire pour loger les dons et legs dans un organisme juridiquement distinct de l'Etat. Héritier de plein droit de l'ancien Office d'assistance sociale, l'Office de protection sociale a également hérité, en vertu de la loi n° 1 280 du 29 décembre 2003 précitée, du patrimoine du Foyer Sainte-Dévote dont il est aussi, à cet égard, le successeur, les fonds restant déposés sur des comptes séparés¹. Les donations reçues depuis 2004 n'ont d'ailleurs bénéficié qu'au Foyer de l'enfance, nouvelle appellation de l'Internat du Foyer Sainte-Dévote désormais géré par la DASS.

Il n'y a pas eu pour autant, entre l'Office d'assistance et l'Office de protection sociale, rupture de l'enchaînement des comptes budgétaires dont l'évolution fait clairement apparaître les changements intervenus au cours de la période examinée.

	(en €)					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Charges :						
Prestations	7 702 451	7 621 944	7 786 412	7 880 614	8 757 058	9 483 815
Fonctionnement	687 961	644 816	528 014	105 378	68 308	50 833
	8 390 412	8 266 760	8 314 426			
Services annexes	1 650 699	198 401	69 308			
	10 041 111	8 465 162	8 383 734	7 985 992	8 825 366	9 534 648
Produits :						
Recettes propres	548 983	369 850	195 603	284 140	165 809	153 690
Services annexes	1 000 768	82 624	39 809			
	1 549 751	452 474	235 412			
Subvention	8 491 360	8 012 688	8 148 322	7 701 852	8 659 557	9 380 958
	10 041 111	8 465 162	8 383 734	7 795 992	8 825 366	9 534 648

Les dépenses et les recettes des services annexes ont diminué dès 2002 à la suite du transfert à la Commune, au 1^{er} janvier, des aides ménagères et des auxiliaires de vie, puis au 1^{er} septembre de celui des assistantes maternelles au Foyer Sainte-Dévote.

¹ A fin 2006, le montant des dons et legs figurant au compte « Dotation » s'élevait à 561 839 € dont 345 888 € pour l'Office lui-même et 215 951 € pour le Foyer de l'enfance.

Elles ont totalement disparu en 2004 avec le rattachement des colonies de vacances à la DASS.

A partir de 2004, la chute des frais de fonctionnement résulte de leur transfert à la DASS, ne laissant à la charge de l'établissement que les quelques dépenses, peu importantes, énumérées plus haut. En 2006, sur un total de 50 833 €, près des trois quarts (36 293 €) correspondaient d'ailleurs à des dépenses sur dons et legs affectés donnant lieu à la constatation dans les comptes budgétaires de recettes d'égal montant.

La diminution des recettes propres tient à la baisse du produit des recours contre les assistés et les tiers, dont le montant est par nature variable, et des produits financiers, cette dernière due elle-même à celle du taux des intérêts bancaires. L'Office ne tire aucun revenu de son patrimoine immobilier. Les immeubles provenant du Foyer Sainte-Dévote² sont affectés au Foyer de l'enfance et gérés par la DASS qui en acquitte les charges et encaisse le loyer d'une chambre louée. Légué en 2002 à l'Office qui en a pris possession en 2004, un appartement de deux pièces reste inoccupé en raison de son état de vétusté qui nécessiterait des travaux de réhabilitation importants.

Les recettes propres de l'établissement ne constituent, au demeurant, qu'une part infime de ses ressources dont la subvention d'équilibre, qui est en réalité le mode de financement des prestations sociales dont il effectue le paiement pour le compte de l'Etat, représente plus de 98 %.

C. Les prestations

Globalement, les dépenses sont passées de 7,70 millions d'€ en 2001 à 9,48 millions en 2006, soit une progression de 23,1 %.

On distingue traditionnellement deux grands types de prestations. D'une part, les prestations en espèces, qui ont le caractère de compléments de ressources. D'autre part, les prestations en nature, qui correspondent à la prise en charge, en faveur des populations aidées, de frais dont les principaux sont les frais d'hospitalisation et de soins non couverts par les Caisses sociales et les mutuelles, les frais de placement d'enfants ou de handicapés en établissements spécialisés et les frais de séjour en maisons de retraite des personnes âgées dénuées de ressources suffisantes. La prise en charge des cotisations de retraite des travailleurs indépendants est également assimilée à une prestation en nature.

Les dépenses ont normalement tendance à croître dans la mesure où elles suivent l'évolution, pour les prestations en espèces des éléments de référence sur lesquelles

² Un appartement F2, un studio et une chambre au Palais Belvédère, boulevard d'Italie.

sont indexées les allocations et, pour les prestations en nature, celle des tarifs hospitaliers, médicaux ou paramédicaux. Toutefois, cette croissance n'est pas nécessairement continue et n'exclut pas des baisses parfois sensibles sous l'influence d'autres facteurs dont, en premier lieu, le nombre des bénéficiaires, qui est essentiellement variable, mais aussi leur situation financière ou leur couverture sociale, l'Office n'intervenant en principe qu'à titre subsidiaire.

L'évolution des dépenses se révèle en tout état de cause inégale selon les catégories de prestations.

Prestations	Montant (en €)		Variation en %
	2001	2006	
Prestations en espèces :			
Allocations complémentaires aux personnes âgées	719 180	672 000	- 6,5
Allocation chômage	117 635	116 072	- 1,0
Aide et encouragement à la famille	2 089 534	2 059 301	- 1,4
Allocations aux handicapés	933 072	1 459 675	+ 56,4
Secours ponctuels et occasionnels	56 737	105 424	+ 85,8
Tickets services	23 324	72 679	+ 211,6
Allocation d'insertion professionnelle	218 492	292 937	+ 34,0
Allocation de résidence aux agents retraités du CHPG		440 324	
	4 157 974	5 218 415	+ 23,3
Prestations en nature :			
Frais d'hospitalisation, de soins et de placement	2 751 305	3 209 597	+ 16,6
Maisons de retraite	660 773	871 052	+ 31,8
Aide aux travailleurs indépendants	132 399	184 751	+ 28,3
	3 544 477	4 265 400	+ 20,3
Total	7 702 451	9 483 815	+ 23,1

1° LES PRESTATIONS EN ESPECES

La diminution du montant des allocations complémentaires de retraite et de loyer aux personnes âgées non monégasques comme celle de l'allocation chômage tiennent à la baisse du nombre des allocataires. S'agissant de l'aide et encouragement à la famille, également en diminution, le nombre des bénéficiaires a augmenté (de 292 à 337), mais celui des mères au foyer a continué de décroître au profit des mères chef de foyer qui représentaient en 2006 près de 60 % du total et dont beaucoup disposent, en qualité de fonctionnaires de l'Etat ou de la Commune, de revenus pris en compte dans le calcul de l'allocation.

Les allocations aux handicapés ont, en revanche, fortement augmenté. L'institution en 2002 d'une aide complémentaire au logement des adultes handicapés

résidant en depuis trois ans au moins en Principauté en tant que locataires ou conjoints de locataire (26 295 € en 2006) n'a joué qu'un rôle mineur dans cette augmentation, dont la cause reste la croissance rapide du nombre des bénéficiaires, en particulier celui des adultes handicapés qui, toutes catégories confondues, est passé de 98 en 2001 à 133 en 2006 (+ 38,5 %).

Les autres prestations en espèces sont de moindre importance, mais on peut noter le triplement des dépenses pour les tickets-services. Il s'explique par la hausse de la valeur faciale dont le montant, inchangé depuis la mise en place du dispositif en 1994, a été porté par paliers de 7,62 € en 2002 à 10,30 € en 2006, mais aussi par l'augmentation rapide du nombre des bénéficiaires et notamment l'attribution, sur la demande des assistantes sociales, d'une part croissante des tickets - près des trois quart en 2006 - à des personnes nécessiteuses, en plus des titulaires de l'allocation complémentaire de retraite et de l'allocation « adulte handicapés » qui sont les ayants-droit désignés.

Enfin, le Gouvernement Princier a approuvé le versement, à compter du 1^{er} janvier 2005, d'une allocation de résidence aux agents monégasques retraités du Centre hospitalier Princesse Grace (CHPG) résidant en Principauté. En 2006, l'extension de cette mesure à tous les retraités du CHPG, sans condition de nationalité, a porté le montant des dépenses à 440 323 € (contre 171 979 en 2005).

2° LES PRESTATIONS EN NATURE

Globalement, la progression entre 2001 et 2006 des frais d'hospitalisation, de soins et de placement (+ 16,6 %) a été inférieure à la moyenne, la forte diminution des frais d'hospitalisation, des frais de long séjour à Cap Fleuri II et des dépenses de soins des personnes âgées titulaires de l'allocation complémentaire de retraite ou de l'allocation vieillesse de la Mairie ayant atténué les effets de l'augmentation des autres catégories de frais.

Les hausses les plus importantes ont concerné les frais d'hospitalisation en hôpitaux psychiatriques où l'allongement de la durée moyenne de séjour, s'ajoutant à la progression du prix de journée, a accéléré la croissance des dépenses (de 328 254 € en 2001 à 731 695 en 2006) et les aides au handicapés, pour lesquels le coût des soins est passé de 123 306 € en 2001 à 241 367 en 2006 et celui des placements en établissements spécialisés de 166 452 à 333 569 € durant la même période.

Les dépenses relatives à la protection de l'enfance (239 695 € en 2001, 418 158 en 2006) ont-elles aussi sensiblement augmenté malgré la stabilité des frais de placement en famille d'accueil ou au Foyer de l'enfance (anciennement internat du Foyer Sainte-Dévote). La hausse est entièrement imputable à la prise en charge en 2005 de quatre enfants handicapés placés dans des Maisons d'enfant à caractère social, qui a représenté en 2006 une dépense de 192 496 €.

Pour leur part, les frais de séjour en maisons de retraite ont progressé plus vite que la moyenne (+31,8 %), mais inégalement selon les établissements. La progression a été faible pour la Résidence du Cap Fleuri, où la baisse du nombre des pensionnaires (de 47 en 2001 à 34 en 2006) a compensé l'aggravation du degré de dépendance et la hausse des tarifs, et pour les foyers d'hébergement de la Fondation Hector Otto où la participation de l'Office est indexée sur l'évolution de l'allocation complémentaire de retraite des personnes âgées. Elle a été, par contre, importante pour les maisons de retraite en France, qui sont à l'origine de plus de la moitié des dépenses (440 333 € en 2006). Si le nombre des pensionnaires, après une forte hausse en 2002 (de 22 à 28), s'est stabilisé les années suivantes, les coûts unitaires ont, en effet, poursuivi leur ascension, de 34,70 € par jour en moyenne en 2003 à 44,67 € en 2006.

L'adhésion à la Caisse d'assurance maladie des travailleurs indépendants (CAMTI) étant obligatoire, l'Office prend en charge tout ou partie des cotisations des assujettis ne disposant pas de ressources suffisantes. Jusqu'en 2005, le nombre des bénéficiaires a diminué régulièrement, car les nouvelles inscriptions ne compensaient pas les décès des cotisants. En 2005, il a été décidé d'exonérer complètement les pensionnés monégasques de la CAMTI dont le total des retraites ne dépassait pas le plafond « Feuille verte » et d'étendre cette mesure aux travailleurs indépendants relevant du régime des praticiens et auxiliaires médicaux (PRAM). De 97 304 € en 2004, le montant des dépenses est ainsi remonté en 2006 à 184 750 €.

Le regroupement des aides par grandes catégories de bénéficiaires donne une idée plus claire des objectifs poursuivis.

En 2006, les aides aux personnes âgées représentaient près de 3 millions d'€ et 31,6 % des dépenses, suivies par les aides à la famille et à l'enfance, dont la part était de 25,3 % et le coût voisin de 2,5 millions, puis par les aides aux handicapés, un peu supérieure à 2 millions, qui comptaient pour 21,4 % du total. Mis à part les frais d'hospitalisation (1,2 million d'€ y compris les hôpitaux psychiatriques), qui ne concernent pas de catégorie particulière, les autres prestations - l'aide aux chômeurs et à l'insertion professionnelle (en tout 409 009 €), l'aide aux travailleurs indépendants, l'assistance occasionnelle aux personnes nécessiteuses - ne mettaient en jeu que des sommes relativement modestes.

En 2007, la mise en place de l'allocation d'autonomie a encore renforcé la prépondérance des aides aux personnes âgées. Les dépenses, estimées à 1,5 million d'€ au budget primitif, se sont finalement élevées à 2 218 735 €, entraînant une forte hausse de la subvention d'équilibre dont le montant a atteint 11 522 186 €.

II. LE CENTRE SCIENTIFIQUE DE MONACO

Dans son rapport arrêté le 12 septembre 2008, la Commission a examiné les comptes du Centre Scientifique de Monaco pour les exercices 2003 à 2006.

Cette période se caractérise par la réorganisation du Centre Scientifique et le recentrage de ses activités sur l'étude des systèmes coralliens après l'interruption de sa participation à l'accord partiel ouvert sur les risques majeurs du Conseil de l'Europe et des travaux de cartographie marine qui avaient mobilisé depuis 1996, à la suite de la polémique suscitée par la propagation de la *caulerpa taxifolia* en Méditerranée, une part importante de ses moyens de recherche.

Officialisée en 2003, la suspension de la participation à l'accord partiel ouvert sur les risques majeurs a entraîné la disparition, de fait sinon de droit, de l'Observatoire océanologique européen qui avait été créé par une ordonnance souveraine du 26 février 1996 au sein du Centre Scientifique dont il englobait le laboratoire de biologie marine. Dotée de ses propres organes de direction et de contrôle, cette structure était reconnue comme un des centres de l'accord, à ce titre éligible aux subventions du Conseil de l'Europe.

L'arrêt des travaux de cartographie marine a amené la dissolution de l'équipe, dite troisième équipe, qui en avait la charge et le non-renouvellement au 31 décembre 2001 des contrats des quatre chercheurs qui la composait, ainsi que d'une secrétaire documentaliste et d'un technicien dont les contrats ont expiré au 31 décembre 2002.

Le nouvel organigramme approuvé en 2002 autorisait dix-huit emplois permanents répartis entre l'administration - le secrétaire général, un chef de bureau et une secrétaire - et le laboratoire placé sous l'autorité du directeur scientifique.

Le laboratoire comprend lui-même deux équipes, l'équipe de Physiologie/Biochimie et l'équipe d'Ecophysiologie/Ecologie, chacune d'entre elles dotée d'un responsable, de deux chargés de recherche, d'un post-doctorant et d'un doctorant ainsi que d'un technicien supérieur. Il existe, en outre, un service technique commun formé d'un technicien de laboratoire et d'un aquariologiste.

Depuis 2002, aucun changement n'est intervenu parmi les chargés de recherche qui bénéficiaient tous, en 2006, de contrats à durée indéterminée.

Les postes de doctorants et post-doctorants, rémunérés sur bourses de recherche, sont par principe soumis à des renouvellements périodiques, la durée des contrats étant de trois ans pour les premiers et d'une année renouvelable pour les seconds. En outre, le Centre Scientifique peine à attirer des candidats auxquels il ne peut offrir, en tant que boursiers ne faisant pas partie de son personnel, aucune couverture sociale alors que les universités françaises accordent à leurs meilleurs étudiants une allocation de recherche leur conférant les mêmes garanties sociales qu'aux agents des laboratoires d'accueil. De ce fait, les deux postes de doctorants ont été le plus souvent occupés par des chercheurs étrangers titulaires d'une bourse de leur université ou de leur gouvernement quand ils ne sont pas simplement restés vacants pour des périodes plus ou moins longues.

L'établissement public a utilisé les crédits de bourse rendus ainsi disponibles pour embaucher des techniciens temporaires sur des contrats de très courte durée. La restructuration des équipes de recherche avait fait apparaître, en effet, l'insuffisance des fonctions de support technique, l'organigramme mis en place en 2002 ne prévoyant que quatre techniciens pour dix chercheurs alors que le ratio serait en France proche de un pour un. Les embauches temporaires sur les crédits de bourse ne pouvant constituer qu'un expédient momentané, au surplus d'une régularité douteuse, le Gouvernement Princier a finalement autorisé la création de deux postes supplémentaires de techniciens supérieurs dont le premier a été pourvu en 2007 et le second en 2008.

L'étude des systèmes coralliens est menée au Centre Scientifique à la fois *in vitro*, selon la technique de l'élevage en aquarium et *in situ* dans le cadre de campagnes et missions à la mer.

Les recherches *in vitro* ont été perturbées à partir de janvier 2005 par la détérioration de la santé des coraux, dont les causes n'ont pas encore été clairement identifiées. Elles ont pu néanmoins se poursuivre grâce à des palliatifs (tels que le traitement de l'eau des bacs par des charbons actifs) et l'aide de l'Observatoire océanologique de Villefranche-sur-mer.

Une seule campagne à la mer, à Mayotte, a eu lieu en 2003, une seconde campagne prévue pour 2005 en Nouvelle-Calédonie ayant été annulée en raison de l'indisponibilité du chef de l'équipe française avec laquelle elle devait être menée. Des missions de plongée ont été effectuées en 2004 en Guadeloupe et en 2005 sur les côtes italiennes.

Les travaux du Centre Scientifique ont donné lieu, de 2003 à 2006, à trente-cinq publications dans des revues dites de rang A bénéficiant d'une reconnaissance internationale, la plupart en langue anglaise et cosignées avec des chercheurs d'autres institutions. Dans le même temps, les chercheurs du Centre ont participé à vingt-cinq congrès scientifiques où ils ont présenté, le plus souvent en association avec d'autres chercheurs, cinquante et une communications.

Par ailleurs, le site Web, bilingue français-anglais, mis en service en 2002 reçoit environ vingt-cinq mille visites par an dont plus de 40 % en provenance des Etats-Unis.

Ces chiffres témoignent de l'intégration du Centre Scientifique dans le réseau international des laboratoires travaillant dans le même domaine de recherches et de la reconnaissance dont bénéficient ses travaux de la part de ses pairs. La contribution financière de deux laboratoires américains, respectivement de la Columbia University et du Californian Institute of Technology, aux travaux de chercheurs du Centre en a été, en 2002 et en 2003, une des manifestations.

La période examinée a été marquée par le développement des coopérations avec les établissements de recherche de la région voisine. Des conventions ont été passées en 2003 avec l'Institut national agronomique-unité méditerranéenne de recherche (INRA-UMR) et l'université de Nice-Sophia-Antipolis (UNSA) et, en 2006, avec l'université Pierre et Marie Curie-Observatoire océanologique de Villefranche-sur-mer. En 2005, le Centre a participé à la création d'un groupement de recherche sur les mécanismes de calcification avec l'IFREMER et l'UNSA, cette participation lui donnant accès, par l'intermédiaire du groupement, aux financements de l'Agence nationale de la recherche.

Conformément aux recommandations du Gouvernement Princier et du comité de perfectionnement, le Centre Scientifique s'est, en effet, attaché à l'augmentation de ses ressources propres. Il a ainsi conclu en 2003, avec un joailler célèbre, une convention d'une durée d'un an renouvelable pour l'étude commune du corail rouge en Méditerranée, le Centre apportant ses moyens de recherche et son partenaire le financement évalué la première année à 15 000 €.

Les ressources propres demeurent néanmoins modestes, couvrant à peine 3 % des dépenses de l'établissement public dont la subvention d'équilibre assure presque intégralement le financement.

	(en €)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Dépenses	1 058 045	1 149 372	1 231 114	1 244 755	1 283 998
Recettes	9 884	27 343	36 491	65 988	25 984
Subvention d'équilibre	1 048 161	1 122 029	1 194 623	1 178 767	1 258 014

De 2002 à 2006, les dépenses ont augmenté de 21,3 %. Cette augmentation est entièrement imputable aux frais de personnel, qui représentent près des trois quart du total (951 668 € en 2006) et dont la croissance (+25,7 %) a été, sur cette période, supérieure à la moyenne.

La progression a été particulièrement importante en 2003 (+ 8 %), en raison de l'intégration d'un administrateur du vivier et d'une post-doctorante allocataire du Gouvernement jusqu'alors mis gratuitement à la disposition du Centre, et en 2004 (+ 11,2 %) à la suite du reclassement des personnels, décidé par le conseil d'administration, sur la nouvelle grille indiciaire calquée sur celle de la fonction publique. Elle s'est sensiblement ralentie les années suivantes.

L'évolution des recettes est peu significative. En 2005, leur montant s'est trouvé anormalement élevé du fait du remboursement par la Caisse autonome de retraite des cotisations du secrétaire général pour la période où celui-ci relevait de cette institution en tant qu'agent contractuel du Centre Scientifique jusqu'en 1990 puis de l'Etat

jusqu'à sa titularisation en 1998. D'autre part, les recettes provenant des coopérations et conventions, étant assimilées à des dons et legs affectés, ne sont constatées dans les comptes budgétaires qu'à mesure de l'utilisation des fonds. La question se pose, en particulier, pour l'étude du corail rouge en Méditerranée pour laquelle ne sont pris en compte que les frais de déplacement d'un chercheur étranger qui collabore à sa réalisation et non les dépenses courantes exposées par le Centre pour cette opération qui présentait ainsi, en 2007, un excédent de trésorerie d'un peu plus de 40 000 €.

*

* *

Après une période de stabilité, le Centre Scientifique devrait connaître de nouveaux et importants changements.

Le laboratoire est appelé à quitter les locaux du Musée Océanographique où il est hébergé depuis plus de quarante ans, mais dont l'état ne répond plus aux normes de sécurité. Dans ces conditions, le Gouvernement Princier a prévu de reloger le Centre Scientifique dans un immeuble du quai Antoine 1^{er} où il formerait, avec le Bureau Hydrographique International et le laboratoire de l'Environnement marin de l'Agence Internationale de l'Energie Atomique un « Pôle de la mer ». Les obstacles soulevés par les règlements d'urbanisme étant maintenant levés, rien ne s'oppose plus en principe à la réalisation du projet.

S.A.S. le Prince Souverain ayant exprimé, dans Son discours d'avènement, la volonté de développer la science à Monaco, le Ministre d'Etat avait saisi en 2006 le comité de perfectionnement du Centre Scientifique d'un projet d'évolution de l'établissement public en lui demandant ses observations et ses propositions.

Plusieurs voies ont été explorées telles que la constitution d'un réseau scientifique régional avec les établissements d'enseignement supérieur et de recherche des régions voisines de la France et de l'Italie, ou celle d'un pôle scientifique national rassemblant tout ou partie des organismes de recherche de la Principauté, dont la brochure « Monaco Science » éditée en 2007 par le Centre Scientifique pourrait être la préfiguration.

Dès à présent, se dessine une importante évolution du rôle et de l'organisation du Centre Scientifique. En effet, l'ordonnance souveraine n° 1 677 du 16 juin 2008, qui a renouvelé la composition du conseil d'administration, a porté à sa présidence un chef de service du Centre Hospitalier Princesse Grace à qui le Gouvernement Princier a donné pour mission de faire franchir à la recherche scientifique monégasque une nouvelle étape en étendant les compétences de l'établissement public à la recherche biomédicale.

