

PRINCIPAUTÉ DE MONACO



COMMISSION SUPÉRIEURE DES COMPTES



RAPPORT PUBLIC ANNUEL

2016

Le présent rapport a été délibéré et arrêté par la Commission Supérieure des Comptes en séance tenue le 3 avril 2017.

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. Jean-Pierre GASTINEL, Président, Christian DESCHEEMAEKER, Vice-Président, Hubert POYET, Jean-François BERNICOT, Bertrand SCHWERER et Paul HERNU, Membres.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
CHAPITRE I - LES ACTIVITÉS DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DES COMPTES EN 2016	6
I - LE CONTRÔLE DES COMPTES ET DE LA GESTION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT	6
A. Au cours de l'exercice 2014 (cf infra Chapitre II)	6
B. Au cours de l'exercice 2015 (cf infra Chapitre III)	7
II - LES AUTRES CONTRÔLES	7
CHAPITRE II - RAPPORT SUR LA GESTION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT EN 2014	9
I - LA GESTION ET LES RÉSULTATS BUDGÉTAIRES EN 2014	9
A. La gestion budgétaire en 2014	10
B. Prévisions et réalisations	11
C. Application des règles budgétaires et comptables en 2014	11
II - LES RECETTES BUDGÉTAIRES DE L'ÉTAT EN 2014	12
A. Les contributions	12
B. Les produits et recettes des Services administratifs	13
C. Les produits et revenus du domaine de l'Etat	13
D. Le recouvrement et les restes à recouvrer	13
III - LES DÉPENSES ORDINAIRES EN 2014	14
A. Les dépenses de fonctionnement	14
B. Les interventions publiques	16
IV - LES DÉPENSES EN CAPITAL EN 2014	18
A. Les acquisitions immobilières	18
B. Matériel d'équipement	19
C. Travaux d'équipement	19
V - LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR, LA TRÉSORERIE ET LE FONDS DE RÉSERVE CONSTITUTIONNEL EN 2014	22
A. Les comptes spéciaux du Trésor en 2014	22
B. La trésorerie en 2014	23
C. Le Fonds de réserve constitutionnel	25

CHAPITRE III - RAPPORT SUR LA GESTION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT EN 2015	28
I - LA GESTION ET LES RÉSULTATS BUDGÉTAIRES EN 2015	28
A. La gestion budgétaire en 2015	29
B. Prévisions et réalisations	30
C. Application des règles budgétaires et comptables	30
II - LES RECETTES BUDGÉTAIRES DE L'ÉTAT EN 2015	31
A. Les recettes fiscales	31
B. Les recettes non fiscales	32
III - LES DÉPENSES ORDINAIRES EN 2015	34
A. Les dépenses de fonctionnement	34
B. Les interventions publiques	40
IV - LES DÉPENSES EN CAPITAL EN 2015	43
A. Les acquisitions immobilières	43
B. Matériel d'équipement	43
C. Travaux d'équipement	44
V - LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR, LA TRÉSORERIE ET LE FONDS DE RÉSERVE CONSTITUTIONNEL EN 2015	47
A. Les comptes spéciaux du Trésor en 2015	47
B. La trésorerie en 2015	48
C. Le Fonds de réserve constitutionnel	50

INTRODUCTION

L'Ordonnance Souveraine n° 1.707 du 2 juillet 2008 sur la Commission Supérieure des Comptes dispose, à son article 11, que celle-ci « adresse chaque année au Prince Souverain 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 ».

Le présent rapport public, en application de ce texte, traite, dans son premier chapitre, des activités de la Commission Supérieure des Comptes au cours de l'année 2016. Les chapitres suivants analysent les rapports que la Commission a arrêtés en 2016 à la suite de ses contrôles. Il s'agit en premier lieu de celui concernant les comptes et la gestion de l'Etat au cours de l'exercice 2014 (Chapitre II). En deuxième lieu, ayant pu achever plus rapidement le contrôle des comptes et la gestion de l'Etat pour l'exercice 2015, l'analyse du rapport correspondant trouvera sa place au Chapitre III. L'accélération, s'agissant du contrôle de l'Etat, présente l'intérêt d'une plus grande actualité du rapport public, mais il explique aussi, pour cette année 2016, un volume et la présentation du document différents de ceux des rapports publics précédents.

CHAPITRE I

LES ACTIVITÉS DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DES COMPTES EN 2016

Conformément à la mission que lui confère l'article 42 de la Constitution, la Commission Supérieure des Comptes consacre l'essentiel de son activité au contrôle des comptes et de la gestion budgétaire et financière de l'Etat. Au cours de l'année 2016, elle a, à ce titre, achevé ses investigations sur les opérations de l'exercice 2014 qu'elle avait partiellement évoquées dans son rapport public précédent et à partir desquelles elle a établi un rapport arrêté le 23 mars 2016 dont elle a fait figurer les principales observations au chapitre suivant (Chapitre II) du présent rapport.

Dans un souci d'accélération tant de ses contrôles que de la présentation de ses remarques et grâce à la diligence de l'Administration Monégasque, la Commission a achevé, au cours de l'exercice 2016, ses investigations sur le budget de l'Etat en 2015. Il en résulte non seulement l'insertion dans le présent rapport public de ses constatations et du résumé du rapport, au Chapitre III, mais un allègement du Chapitre I, puisque cette insertion rend inutile l'analyse assez conséquente qui était faite dans les rapports publics antérieurs des travaux effectués par la Commission sur les deux exercices précédant sa parution (cf. infra I).

En outre, la Commission Supérieure des Comptes a fait connaître au Gouvernement Princier les résultats des investigations qu'elle a conduites à la demande de celui-ci sur différents aspects de la gestion de l'Etat (cf. infra II).

I- LE CONTRÔLE DES COMPTES ET DE LA GESTION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT

A. Au cours de l'exercice 2014 (cf. infra Chapitre II)

Le rapport sur l'exercice 2014, qui tient compte des réponses du Gouvernement Princier, fait apparaître qu'en ce qui concerne le budget général, les opérations de 2014 se sont soldées par un excédent de recettes de 25 726 422 € qui sera versé au Fonds de réserve constitutionnel après la clôture des comptes prononcée par S.A.S. le Prince Souverain.

Les comptes spéciaux, pour leur part, présentent un caractère temporaire et se poursuivent l'année suivante. Ils se sont traduits, en 2014, par un excédent de dépenses de 9 302 616 € qui a ramené, au 31 décembre 2014, leur solde créditeur net à 93 332 732 €, montant qui bénéficie à la trésorerie de l'Etat.

B. Au cours de l'exercice 2015 (cf. infra Chapitre III)

La Commission a arrêté son rapport sur cet exercice et l'a adressé à S.A.S. le Prince Souverain dans les mêmes conditions que les rapports précédents.

Le budget général s'est achevé sur un excédent de recettes de 29 039 248 €, qui, après clôture des comptes par S.A.S. le Prince Souverain, sera versé au Fonds de réserve constitutionnel.

S'agissant des comptes spéciaux du Trésor, les opérations de 2015 se sont traduites par un excédent de recettes de 18 657 547 € qui porte leur solde créditeur à 111 990 280 €.

II - LES AUTRES CONTRÔLES

La Commission Supérieure des Comptes a poursuivi, en 2016, le contrôle de différents établissements publics (Nouveau Musée National de Monaco, Centre Scientifique de Monaco).

De même, la Commission a mené en 2016 l'examen des comptes de la Commune. Le rapport correspondant devrait être arrêté au début 2017 et faire l'objet d'une mention au rapport public de l'an prochain.

Par ailleurs, la Commission, ainsi qu'elle l'annonçait dans son rapport public sur 2015, continue son examen des aides sociales qu'un expert a analysé en 2016 et dont les résultats seront utilisés dans les rapports qui seront ultérieurement établis sur l'Etat, la Commune et l'Office de Protection Sociale.

Enfin, la Commission a mené deux séries d'investigations à la demande du Gouvernement Princier.

En premier lieu, à la suite d'une lettre du 10 décembre 2015, la Commission a examiné le fonctionnement des régies des ambassades et le coût de la mission temporaire établi à Vienne pour assurer la présidence du Forum pour la coopération en matière de sécurité en Europe.

La Commission a fait connaître dans une réponse du 15 avril 2016, les lacunes qu'elle avait constatées, les redressements opérés ou à mener. Les principales constatations ont été reprises dans le rapport sur l'Etat en 2015 et figurent donc au Chapitre III.

En second lieu, le Ministre d'Etat a demandé en Juillet 2016 que la Commission réalise une étude relative au poids du régime des retraites de la Fonction Publique sur le budget de l'Etat et formule des recommandations permettant d'aboutir à terme à un meilleur équilibre du système.

La Commission a fait connaître les résultats de ces enquêtes au mois de novembre 2016.

Comme dans le cas précédent, les principales constatations de la Commission figurent dans le rapport sur l'exercice 2015 et sont donc reprises au Chapitre III du présent rapport public.

CHAPITRE II

RAPPORT SUR LA GESTION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT EN 2014

Conformément aux dispositions des articles 6, 9 et 10 de l'Ordonnance Souveraine n° 1.707 du 2 juillet 2008, la Commission Supérieure des Comptes a établi un rapport annuel, à partir des contrôles qu'elle a effectués sur les opérations de l'Etat au cours de l'exercice 2014, afin de permettre de procéder au règlement du budget de cet exercice.

Ce rapport, arrêté le 23 mars 2016, examine successivement :

- la gestion et les résultats budgétaires en 2014 ;
- les recettes budgétaires ;
- les dépenses ordinaires ;
- les dépenses en capital ;
- les opérations des comptes spéciaux du Trésor, de la trésorerie de l'Etat et du Fonds de réserve constitutionnel.

I - LA GESTION ET LES RÉSULTATS BUDGÉTAIRES EN 2014

Les opérations budgétaires réalisées en 2014, comparées aux résultats de l'exercice 2013, sont décrites dans le tableau suivant.

En €	2013	2014		
	Résultats	Budget Primitif (a)	Budget Rectificatif (b)	Résultats
BUDGET GÉNÉRAL				
Recettes	945 145 456	950 939 900	1 068 770 400	1 111 448 627
Dépenses ordinaires	664 285 639	711 880 100	727 955 200	697 239 672
Equipement et investissement	268 763 633	261 723 700	(c) 383 387 900	388 482 533
Total Dépenses	933 049 273	973 603 800	1 111 343 100	1 085 722 205
Excédent de Recettes (+) ou de Dépenses (-)	+ 12 096 184	- 22 663 900	- 42 572 700	+ 25 726 422
COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR				
Recettes	64 531 810	53 420 600	66 059 600	58 729 561
Dépenses	32 376 196	56 697 500	83 203 500	68 032 177
Excédent de Recettes (+) ou de Dépenses (-)	+ 32 155 614	- 3 276 900	- 17 143 900	- 9 302 616
ENSEMBLE DES OPÉRATIONS DE L'ÉTAT				
Excédent de Recettes (+) ou de Dépenses (-)	+ 44 251 798	- 25 940 800	- 59 716 600	+ 16 423 806
(a) Loi n° 1.404 du 20 décembre 2013.				
(b) Loi n° 1.407 du 10 octobre 2014.				
(c) A noter, à la section 7, un report de crédits de 42 680 000 €.				

A. La gestion budgétaire en 2014

Le *Programme d'action Gouvernemental* joint au budget primitif de 2014 s'inscrit dans le cadre d'une « plus grande discipline budgétaire tendant à concilier l'équilibre financier et l'attractivité du territoire monégasque ». Il énonce les « grands axes des politiques publiques ».

Ceux-ci concernent le renforcement de l'attractivité de la Principauté, la conservation d'un très haut niveau de sécurité sur le territoire, une politique de haut niveau et ambitieuse en faveur des jeunes dans les domaines de l'enseignement, du sport et de la culture, la poursuite de la politique hospitalière, la modernisation des prestations médicales, l'amélioration des relations du travail et de la formation professionnelle, la politique des retraites, l'affirmation de la souveraineté monégasque dans les instances internationales et dans la coopération, la politique du logement en faveur des nationaux, la politique fiscale interne et externe, le placement des liquidités de l'Etat et la poursuite des investissements.

Ce programme paraît plus large que celui des années précédentes. Si la présentation du budget est une occasion opportune de présenter l'action de l'Etat, il paraîtrait à la Commission intéressant d'examiner l'ensemble des réalisations

envisagées dans chaque secteur, comme il est fait dans certains cas (logement...) et de rattacher les projets aux propositions de dépenses du budget primitif.

Le *Programme triennal d'équipement* pour 2014-2016, également annexé au budget primitif porte sur 2 989,69 M€ en hausse de 11 % par rapport à celui de 2013-2015.

B. Prévisions et réalisations

Les recettes prévues par le *Budget Primitif* de l'Etat pour 2014 s'élevaient, en ce qui concerne le budget général, à 950,94 M€ contre 880,31 M€ pour celui de 2013 (+ 8 %), les autorisations de dépenses se montant à 973,60 M€ en croissance de 5,9 %, en sorte que l'excédent de dépenses était évalué à 22,66 M€, en réduction de 41,99 %. S'agissant des comptes spéciaux du Trésor, prévisions de recettes (53,42 M€) et de dépenses (56,70 M€) faisaient apparaître un excédent de ces dernières (3,28 M€) à la place de l'excédent de recettes estimé à 4,57 M€ en 2013.

Au lieu de la diminution constatée en 2013, les *Reports de crédits* sur 2014 ont atteint 42,68 M€ en 2014 (+ 34,6 %).

Le *Budget Rectificatif* de l'Etat a porté les recettes à 1 068,77 M€ et les ouvertures de crédits à 1 111,34 M€, conduisant donc à un excédent de dépenses de 42,57 M€, compte tenu des reports de crédits précités, mais à un excédent de recettes de 0,1 M€ hors report. Les recettes des comptes spéciaux du Trésor étaient évaluées à 66,06 M€ et leurs dépenses à 83,20 M€, ce qui accroît leur excédent de dépenses (17,14 M€).

Le *Compte Annuel* traduit la réalisation pour le budget général de 1 111,45 M€ de recettes et de dépenses de 1 085,72 M€ en croissance respectivement de 17,6 % et 16,4 % par rapport à 2013, faisant apparaître un excédent de recettes de 25,73 M€ contre 12,10 M€ en 2013. Pour les comptes spéciaux du Trésor, les ressources ont atteint 58,73 M€ et les dépenses 68,03 M€, dégagant un excédent de dépenses de 9,30 M€.

Pour la première fois, les recettes et les dépenses dépassent le cap du milliard d'euros, et pour la troisième année consécutive, l'exécution des lois de finances s'est traduite par un excédent de recettes, qui s'est, en outre, sensiblement accru. Toutefois, une application rigoureuse des règles et principes budgétaires aurait conduit à un excédent nettement plus important.

C. Application des règles budgétaires et comptables en 2014

La Commission Supérieure des Comptes ne peut que reprendre l'observation générale qu'elle a déjà formulée à propos du « Nouveau Centre Hospitalier Princesse Grace ». Tout en comprenant les motifs à l'origine du système mis en place, elle émet les plus expresses réserves sur une procédure qui méconnaît certaines règles fondamentales qui s'imposent à l'exécution des dépenses de l'Etat

(annualité et unité budgétaires, non-contraction des recettes et dépenses) et qui introduit une confusion regrettable entre les rôles respectifs du budget général et du Fonds de réserve constitutionnel.

Il n'a été procédé, en 2014, à aucune ouverture de crédits. Les virements de crédits entre chapitres ont atteint 0,54 M€, ceux entre articles, autorisés par le Conseil de Gouvernement, 3,23 M€, en croissance pour ces derniers par rapport à 2013 (1,98 M€) et ceux entre sous-articles, 4,00 M€. On peut donc constater un léger accroissement des procédures de modification des dotations.

Les dépassements de crédits se sont montés, en 2014, à 94,41 M€ contre 42,29 M€ en 2013. Ceux-ci ont, pour l'essentiel, porté sur les achats immobiliers par l'Etat auprès du Fonds de réserve constitutionnel (93,92 M€).

Comme les années précédentes, les principales irrégularités constatées concernent, en dehors des dépassements de crédits, les versements sur crédits budgétaires opérés au profit des comptes de dépôt pour financer des dépenses à payer ultérieurement, comme les « provisions » constituées par la construction du Nouveau Centre Hospitalier Princesse Grace.

II - LES RECETTES BUDGÉTAIRES DE L'ÉTAT EN 2014

Les recettes budgétaires ont atteint, en 2014, le montant le plus élevé jamais constaté de 1 111,45 M€, en progression de 17,6 % par rapport à 2013. La forte progression est due à celle des contributions (T.V.A., impôts sur les bénéfices, droits de mutation).

A. Les contributions

Les recettes fiscales et assimilées se sont élevées à 849 M€ (+ 22 %).

La T.V.A. recouvrée à Monaco a plus augmenté que le produit du compte de partage avec la France (+ 15,7 % contre + 3,1 %).

Les ressources provenant de l'impôt sur les bénéfices sont par nature instables ; après deux années de hausse (2011 et 2012), l'exercice 2013 avait été marqué par une baisse de 29,4 % ; celui de 2014 a connu, en la matière, une croissance de 49,2 % (126,3 M€), le secteur bancaire ayant fourni 61,7 % du total.

Les contributions sur les transactions juridiques ont progressé de 40,1 % (171 M€). Les droits de mutation ont apporté 72,9 % de ces recettes essentiellement du fait des mutations d'immeubles à titre onéreux (95,3 M€).

Les droits sur les actes civils et administratifs ont également augmenté de 50,7 % par rapport à 2013 (24,56 M€).

La part des retenues à la source sur les revenus de l'épargne mobilière encaissés par des étrangers à la Principauté a été de 5,1 M€ (3,99 M€ en 2013).

Les recettes provenant des droits de douane ont progressé de 5,4 % (28,9 M€).

B. Les produits et recettes des Services administratifs

Ces recettes ont reculé de 12,3 % par rapport à 2013 et rapporté 29,86 M€. Cette régression est imputable à un niveau de récupération moins élevé des trop-perçus sur subventions publiques.

C. Les produits et revenus du domaine de l'Etat

Ces produits se sont élevés en 2014 à 232,52 M€ en croissance de 8,1 % par rapport à 2013.

S'agissant du domaine immobilier proprement dit, les recettes ont atteint 62,4 M€ (+ 9,8 %), en raison notamment de la mise en location de logements nouveaux. Le résultat positif du budget développé de ce domaine a progressé (33,7 M€).

En ce qui concerne les parkings publics, les recettes ont progressé de 4,2 % (32,2 M€). Le bénéfice de cette activité s'est élevé en 2014 à 13,5 M€.

Les revenus du domaine financier ont atteint 27,4 M€ (+ 3,2 %) du fait de la croissance des intérêts bancaires.

Les produits des monopoles concédés ont procuré en 2014 une ressource de 68,6 M€ (+ 9 %) dont près de la moitié provient des jeux de table (S.B.M.). On doit également relever que, par différents canaux, la S.M.E.G. a contribué au budget de l'Etat à hauteur de 10,8 M€.

Les recettes des monopoles exploitées par l'Etat sont passées de 37,98 M€ en 2013 à 39,42 M€ en 2014 (+ 3,77 %). Pour l'essentiel, elles proviennent de la Régie des Tabacs (16,59 M€) et des Postes et Télégraphes (14,4 M€).

D. Le recouvrement et les restes à recouvrer

La Commission a procédé à un examen de recouvrement des créances du budget général, qui lui a permis de constater une amélioration de ce recouvrement et des procédures de suivi des contribuables.

III - LES DÉPENSES ORDINAIRES EN 2014

En 2014, les dépenses ordinaires ont atteint 697,24 M€ en croissance de 5,0 % (+ 0,2 % en 2013), ce qui ne paraît pas conforme à l'objectif de « plus grande discipline budgétaire » affiché lors de l'établissement du budget primitif. Toutefois, les recettes s'étant accrues de 17,6 %, la part des dépenses ordinaires dans le total des ressources a poursuivi sa réduction (62,73 % contre 70,28 % en 2013). Il convient de relever que l'augmentation des dépenses ordinaires en 2014 est due surtout aux interventions publiques (+ 10,7 %), les charges de fonctionnement ne croissant que de 2,4 %.

A. Les dépenses de fonctionnement

Elles sont passées de 461,85 M€ en 2013 à 473,15 M€ en 2014.

1° LES DÉPENSES DE SOUVERAINETÉ

Les dépenses de souveraineté ont connu une nouvelle croissance en 2014 (+ 6,33 %) sans atteindre toutefois leur niveau de 2011.

2° LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Les dépenses en la matière se sont élevées en 2014 à 288,60 M€ (+ 3,79 % par rapport à 2013) ; la croissance de ces dépenses entre 2011 et 2014 (+ 11,63 %) est supérieure à celle de la période 2010-2013 (+ 11,55 %) ce qui traduit une hausse non seulement constante, mais également croissante.

a) Les traitements

La croissance des traitements trouve son origine dans celle des effectifs, des augmentations générales et des décisions individuelles.

Les effectifs ont continué d'augmenter, mais il paraîtrait souhaitable de mieux maîtriser l'établissement de leurs décomptes.

Comme la Commission l'a déjà souligné, la croissance des traitements est de plus en plus éloignée de celle des prix à la consommation (1 % au lieu de 0,07 % en 2014).

Les mesures individuelles et notamment les avancements au choix représentent une part trop importante et donc critiquable, de même que les décisions prises en fin de carrière.

b) Les charges sociales

Elles ont représenté, en 2014, pour l'Etat une dépense de 101,52 M€ contre 98,50 M€ en 2013.

Les prestations médicales (en nature ou en espèces) sont passées de 27,15 M€ en 2013 à 27,49 M€ en 2014 (+ 1,25 %).

Le total des dépenses de retraite, qui avait représenté une charge de 63,22 M€, a atteint, en 2014, 66,16 M€. Cette croissance de 4,6 % est plus modérée que celle des années précédentes. Toutefois, la Commission ne peut que constater, une nouvelle fois, la tendance observée au cours des dernières années de départs anticipés à la retraite, qui s'accompagnent souvent d'avantages indiciaires. Cette évolution lui paraît d'autant plus préoccupante que l'allongement de la durée de la vie ne peut conduire qu'à une poursuite de la croissance des charges des retraites. En outre, la Commission insiste sur la nécessité de mettre en œuvre pour les agents non titulaires la cotisation adoptée par le Conseil de Gouvernement du 24 juillet 2002.

3° LES FOURNITURES, SERVICES EXTÉRIEURS ET TRAVAUX

Les dépenses de l'espèce ont été, avec 173,12 M€ en 2014, pratiquement stables par rapport à 2013 (+ 0,01 %).

Les *Frais de fonctionnement* des services ont augmenté de 2,1 % (23,69 M€ contre 23,20 M€), du fait, notamment, des charges administratives (+ 3,6 %). Parmi celles-ci, la croissance la plus notable revient à l'informatique (+ 30 %). En revanche, les dépenses de promotion sont restées stables (+ 0,1 %).

Les *Frais d'entretien, prestations et fournitures* (42,62 M€) se sont accrus de 1,6 % ; mais cette augmentation recouvre des évolutions différentes selon les secteurs avec une croissance plus marquée des frais généraux, des assurances, des dépenses des ambassades. La Commission observe qu'il serait bon de veiller aux secteurs ayant connu des augmentations répétées au cours des dernières années.

Les dépenses de *Mobilier et le matériel* ont connu, en 2014, une croissance de 11,2 %.

Les *Travaux d'entretien et de réparation* ont représenté une charge en diminution de 6,7 % ; cette dernière est due à une nouvelle imputation des « Grosses réparations » dont les crédits ont été transférés, en 2014, à un article des dépenses en capital. La Commission qui se félicite de cette modification, qu'elle avait recommandée, souhaite que celle-ci s'accompagne d'une meilleure programmation des travaux d'entretien.

En ce qui concerne les *Services commerciaux et les Services publics concédés*, l'année 2014 a été marquée par une réduction des dépenses de 1,7 % (53,04 M€). Toutefois, les charges des services publics concédés se sont accrues de 1,8 %, notamment du fait du nettoyage de la ville (+ 1,3 %), alors même que la

convention expirée le 1^{er} janvier 2014 n'a fait l'objet ni d'un renouvellement, ni même d'un avenant de prorogation. En revanche, les services commerciaux ont vu leurs dépenses diminuer de 8 %.

4° LES FRAIS FINANCIERS

Malgré leur croissance de 18,3 % en 2014 (0,52 M€), ces frais restent modérés et ne représentent plus que 20 % de leur montant en 2005.

B. Les interventions publiques

En 2014, les dépenses en question ont repris leur hausse constatée depuis dix ans (224,09 M€ ; + 10,7 %).

1° COUVERTURE DES DÉFICITS BUDGÉTAIRES DE LA COMMUNE ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

Contrairement à l'exercice précédent, celui-ci a été marqué par une croissance de 3,8 % des charges supportées par l'Etat à ce titre.

S'agissant de la *Commune*, les recettes ont représenté 52,39 M€ pour la section I « Fonctionnement », provenant des ressources propres (13,41 M€), de la dotation forfaitaire de l'Etat (37,70 M€) et du prélèvement sur le fonds financier communal (1,29 M€) ; les dépenses ayant été de 50,70 M€ (4 %), il a été versé 1,69 M€ au fonds financier. Pour la section II « Equipement et interventions pour le compte de l'Etat », la dotation initiale s'étant élevée à 3,875 M€ et les dépenses à 3,79 M€, la somme de 0,08 M€ a pu être reversée à l'Etat.

En ce qui concerne les *Etablissements publics du domaine social*, les déficits ont représenté pour l'Etat une charge relativement stable par rapport à 2013 (27,17 M€ contre 27,10 M€). Pour le Centre Hospitalier Princesse Grace, les recettes (181,58 M€) se sont accrues de 3 % et les dépenses (179,96 M€) de 3,5 %, laissant apparaître un excédent de recettes de 1,63 M€, ce qui a permis à l'Etat pour la quatrième année consécutive de ne pas verser de subvention d'équilibre. La Résidence du Cap Fleuri dont le déficit est en hausse a reçu une aide d'équilibre de l'Etat de 2,02 M€ (+ 3,1 %). Quant à la Résidence A Qietüdine, les produits ont été en léger excédent par rapport aux charges (0,05 M€) ; de même, le Centre de Gériatrie Clinique Rainier III a clôturé l'exercice 2014 en excédent de recettes (0,19 M€).

L'*Office de Protection Sociale*, qui, en 2014, a reçu une subvention d'équilibre de l'Etat de 22,96 M€ (+ 8,3 %), a fait l'objet d'un rapport de la Commission dont l'essentiel figure au rapport public 2015.

En *Matière culturelle*, les subventions de l'Etat destinées à combler les déficits ont augmenté de 8,5 % ; elles sont ainsi passées de 1,84 M€ en 2002 à 7,60 M€ en 2014. Pour le Musée National, le déficit a été contenu (3,06 M€ en 2014 contre 3,03 M€ en 2013). En revanche, la subvention d'équilibre dont a bénéficié le Centre Scientifique en 2014 (4,54 M€) a augmenté de 14,4 % par rapport à 2013, du fait d'une croissance de 29,6 % des dépenses (5,31 M€).

2° LES INTERVENTIONS

Après des alternances de baisses et de hausses depuis 2007, les dépenses de l'Etat en matière d'interventions se sont accrues de 9,7 % en 2014, atteignant 90,1 M€.

Dans le *Domaine international*, les charges (20,29 M€) ont augmenté de 31,4 % en 2014, au lieu de 12,6 % en 2013. Cette croissance est due aux politiques publiques (+ 35,4 %) et correspondent à une priorité du Programme d'action du Gouvernement Princier.

Pour le *Secteur éducatif et culturel*, les dépenses (36,43 M€) se sont accrues de 6,4 %. Les principaux bénéficiaires ont été l'Orchestre Philharmonique de Monte-Carlo (7,86 M€), la Compagnie des Ballets de Monte-Carlo (7,45 M€). Pour cette dernière, la croissance est due à la comptabilisation à ce titre de la reprise des activités de l'Association Monaco Dance Forum et de l'Académie de Danse Princesse Grace. En matière éducative, le Musée Océanographique a reçu le concours le plus important (3,03 M€), qui est resté stable par rapport à 2013.

Enfin, les *Politiques publiques* ont consisté pour l'essentiel en « Aides aux établissements d'enseignement privé » qui, après la hausse de 2013, sont revenues, en 2014, au niveau de 2012 (9,15 M€).

Les interventions du *Domaine social et humanitaire* ont diminué de 0,2 % (26,01 M€) après la baisse de 2,3 % constatée en 2013. Cette évolution tient essentiellement à la baisse des subventions (5,5 M€ ; - 6,3 %), dont la principale concerne la Croix Rouge Monégasque (2,46 M€). Les « Politiques publiques » de ce secteur se sont accrues de 1,5 % (20,5 M€) ; elles ont majoritairement porté sur l'Aide au logement des Monégasques, priorité de l'Aide Gouvernementale, l'Aide Nationale au Logement et l'Allocation Différentielle de Loyer. Parmi les autres priorités figurent la jeunesse et les personnes âgées.

Les dépenses du *Secteur sportif* ont, après la croissance constatée en 2013 (+ 18,9 %), connu une nouvelle hausse de 15,4 % en 2014 (7,35 M€). L'augmentation des subventions (+ 38,5 %) est due à l'aide versée au Yacht Club de Monaco (1,63 M€), celle bénéficiant au « Centre de formation de l'A.S.M. FC » restant identique (2,12 M€).

3° LES MANIFESTATIONS

Les dépenses de l'espèce ont augmenté de 18,5 % en 2014 (+ 2,7 % en 2013). Pour les « Subventions » (33,81 M€ ; + 3,5 %), les plus élevées concernent les épreuves sportives automobiles (18,55 M€ ; + 6,8 %) et le fonctionnement du Grimaldi Forum (6,5 M€ ; + 4 %). A cette dernière s'ajoutent les aides versées pour l'organisation de manifestations culturelles (3,4 M€). Au total, le Grimaldi Forum a ainsi perçu de l'Etat, en 2014, 9,9 M€.

Les dépenses de « Politiques publiques » sont passées de 3,13 M€ à 8,59 M€. Cette croissance de 174,5 % est due à « l'Année de la Russie », mais surtout à l'organisation par la Principauté de la 127^{ème} Session extraordinaire du Comité International Olympique (5,5 M€).

4° INDUSTRIE - COMMERCE - TOURISME

Après la baisse de 61,7 %, en 2013, des dépenses de l'espèce, celles-ci ont augmenté de 38,9 % en 2014 (15,34 M€) sans atteindre toutefois le niveau de 2012 (28,86 M€).

Les subventions ont bénéficié à la Chambre de Développement Economique (0,99 M€), à la coordination en matière de transport avec les communes limitrophes (0,42 M€ ; + 163 %).

En ce qui concerne les « Politiques publiques », les charges se sont accrues de 41,1 % (13,84 M€). Elles ont porté notamment sur des « Etudes économiques » (6,81 M€), dont la Commission constate qu'elles se poursuivent d'année en année.

La Commission relève, en matière d'intervention, une hausse pratiquement continue depuis dix ans. En dehors des charges liées au financement de la Commune et d'Etablissements publics, il apparaît que l'importance des aides à des organismes de droit privé justifierait la reprise d'un effort de maîtrise et de surveillance sur l'ensemble des activités ainsi subventionnées.

IV - LES DÉPENSES EN CAPITAL EN 2014

En 2014, les dépenses en capital se sont élevées à 388,48 M€, en augmentation de 44,5 %, par rapport à 2013, en sorte que leur part dans le budget général est passée de 28,8 % en 2013 à 35,8 % en 2014. Cette croissance a cependant été très variable selon les types de charges.

A. Les acquisitions immobilières

Elles ont atteint, en 2014, 196,47 M€ en augmentation de 118,7 % par rapport à 2013. Toutefois, l'évolution est variable selon les secteurs : stabilité pour le nouveau C.H.P.G. (40 M€) ; réduction des « Acquisitions terrains et immeubles » (5,55 M€ ;

- 53,4 %), triplement des achats au Fonds de réserve constitutionnel (150,92 M€ ; + 298 %). On relèvera que des crédits ont été ouverts par le budget rectificatif, pour ces acquisitions auprès du F.R.C., à hauteur de 57 M€ ; mais, compte-tenu des résultats de l'exercice, un dépassement de 93,92 M€ a été autorisé à ce titre par le Conseil de Gouvernement Princier, le 25 mars 2015. Il apparaît ainsi que la très forte progression des dépenses de l'espèce ne correspond pas à une augmentation des acquisitions d'immeubles, qui sont, au contraire, en recul, mais à un accroissement significatif d'opérations, certes demandées par la Commission, mais, qui, dans les conditions ci-dessus rappelées, peuvent s'analyser comme un « habillage » des résultats d'exécution du budget général.

B. Matériel d'équipement

Après la forte hausse constatée en 2013 (+ 169 %), l'année 2014 a connu une nouvelle croissance des achats de matériels d'équipement (5,94 M€ ; + 26,7 %), en raison de l'acquisition de deux embarcations au titre des Affaires Maritimes et de dépenses pour le Grand Prix.

C. Travaux d'équipement

Après les baisses observées en 2012 (- 5,9 %) et en 2013 (- 5,5 %), les charges liées aux travaux d'équipement se sont accrues en 2014 de 6,8 % (186,07 M€).

1° GRANDS TRAVAUX D'URBANISME

En 2014, ce chapitre ne constitue plus le premier des dépenses d'investissement, en raison de la diminution de 50,8 % de ses dépenses (36,55 M€ contre 74,33 M€ en 2013).

La principale raison de cette baisse réside dans l'achèvement de l'aménagement des friches « S.N.C.F. », qui n'ont mobilisé que 18,8 M€ en 2014 contre 60,32 M€ en 2013.

Quatre autres opérations ont été financées sur les crédits du chapitre : « Frais d'études d'urbanisme et de grands travaux » (0,85 M€), l'« Amélioration de la sécurité dans les tunnels routiers » (1,93 M€), le « Tunnel ouest descendant » (14,90 M€), l'« Amélioration du réseau ferroviaire » (0,06 M€).

2° ÉQUIPEMENT ROUTIER

Les dépenses, en la matière, ont augmenté, en 2014, de 66,3 % (6,85 M€) consacrées, comme l'année précédente, pour l'essentiel, à l'amélioration des parkings et aux voies publiques.

3° ÉQUIPEMENT PORTUAIRE

Les dépenses de l'espèce sont passées de 7,22 M€ en 2013 à 16,26 M€ en 2014 (+ 125 %), consacrées essentiellement à l'Aménagement de l'Avant-port, à l'Urbanisation en mer (études) et à la Superstructure des digues Nord et Sud.

4° ÉQUIPEMENT URBAIN

Les dépenses de ce type se sont élevées, en 2014, à 23,09 M€ (+ 18,1 %), y compris les dépenses concernant le matériel d'équipement. Le principal poste de charges reste l'énergie électrique (13,59 M€).

5° ÉQUIPEMENT SANITAIRE ET SOCIAL

Avec une augmentation de 34,4 % (44,97 M€), y compris les dépenses concernant les acquisitions immobilières, ce chapitre est devenu le premier des dépenses en capital. La principale cause de cette évolution consiste dans l'opération « Villa Engelin ».

a) Le secteur sanitaire

Après avoir fortement diminué les années précédentes, les charges de ce secteur ont légèrement augmenté en 2014 de 3,5 % (12,35 M€). Elles concernent le maintien à niveau du Centre Hospitalier Princesse Grace (8,52 M€) et le Centre de Gériatrie. Il est à noter que le nouvel hôpital ne figure pas à ce chapitre.

b) Le secteur social

La plus importante opération concerne la « Villa Engelin ». Le financement de cette dernière fait apparaître le virement du chapitre budgétaire à un compte de dépôt ouvert à la Trésorerie Générale des Finances d'une somme de 18,85 M€. Le traitement de l'opération comporte des irrégularités. Il en est ainsi du règlement sur un compte de trésorerie de dépenses budgétaires et surtout du paiement effectif de dépenses après la clôture de l'exercice dans lequel elles se trouvent inscrites. Cette irrégularité fausse les résultats de l'exercice puisqu'elle majore artificiellement les dépenses, réduisant de 18,8 M€ l'excédent de recettes de 2014. En outre, le marché n'a fait l'objet d'aucun appel d'offres ou d'appel à concours, l'urgence alléguée ayant conduit à sa conclusion de gré à gré, alors même que la nature des investissements en cause ne justifiait pas l'urgence.

6° ÉQUIPEMENT CULTUREL ET DIVERS

Le total des dépenses de ce chapitre s'est élevé, en 2014, à 28,93 M€, y compris les dépenses concernant le matériel d'équipement, en diminution de 5,4 %. L'essentiel de ces dépenses (78 %) a été consacré au nouveau bâtiment du Yacht-Club. Estimée initialement à 66,1 M€ (programme 2007-2009), cette opération a été portée à 112 M€ au 1^{er} janvier 2015. Les retards dans la réalisation ont entraîné des suppléments de dépenses (3,7 M€) et des indemnités aux entreprises (5,6 M€).

Des travaux effectués au Grimaldi Forum ont été évalués à 16,2 M€ et ont donné lieu à des paiements de 10,3 M€, dont 2,1 M€ au titre de 2014.

7° ÉQUIPEMENT SPORTIF

Les dépenses à ce titre ont été de 24,08 M€ en 2014, y compris les dépenses concernant le matériel d'équipement. Les plus importantes concernent « l'Extension du Quai Albert 1^{er} » évaluée à 30,7 M€, en 2003-2005, et réévaluée en 2014-2016 à 78,9 M€. Les charges supportées pour cette opération au cours de l'exercice 2014 se sont élevées à 18,57 M€.

Pour le Stade Louis II, les dépenses réglées en 2014 ont été au total de 3,38 M€.

8° ÉQUIPEMENT ADMINISTRATIF

Les dépenses de travaux financées sur ce chapitre, en 2014, ont atteint 11,8 M€ contre 9,69 M€ en 2013, étant observé qu'y ont été pris en charge les travaux de grosses réparations imputés jusqu'en 2013 parmi les dépenses ordinaires.

9° INVESTISSEMENTS, ÉQUIPEMENT DE FONTVIEILLE ET ÉQUIPEMENT INDUSTRIEL ET COMMERCIAL

Parmi ces opérations figurent notamment, outre le versement au compte de dépôt de la provision de 40 M€ pour le nouveau C.H.P.G., la création d'un dépôt à Carros retardée par des difficultés administratives liées à la mise en conformité de ce projet avec la réglementation française.

La Commission a ainsi constaté les nombreuses réévaluations dues entre autres motifs aux modifications de programmes, de même qu'à la durée de réalisation de nombreuses opérations génératrices d'indemnités. Enfin, il faut, encore une fois, relever l'utilisation des crédits au profit de comptes de dépôts.

*
* *

V - LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR, LA TRÉSORERIE ET LE FONDS DE RÉSERVE CONSTITUTIONNEL EN 2014

Pour avoir une vue complète de la gestion des finances publiques de la Principauté au cours d'un exercice budgétaire, l'examen des opérations du budget général de l'Etat doit être complété par celui des comptes spéciaux du Trésor, de la trésorerie ainsi que du Fonds de réserve constitutionnel.

A. Les comptes spéciaux du Trésor en 2014

Les comptes spéciaux du Trésor retracent, en recettes et en dépenses, des opérations de caractère temporaire. Celles-ci, prévues et autorisées par la loi de budget de l'année comme les opérations du budget général, ne sont pas clôturées en fin d'exercice, contrairement à ces dernières. Leurs soldes débiteurs et créditeurs sont reportés à l'exercice suivant.

En 2014, contrairement aux années précédentes, les recettes de ces comptes (58,73 M€) ont été inférieures aux dépenses (68,03 M€). L'explication réside dans une dépense exceptionnelle de 24,81 M€ qui a affecté les comptes de prêts.

1° Les recettes des *Comptes d'opérations monétaires* (2,84 M€) sont restées au même niveau qu'en 2013 tandis que leurs dépenses (0,87 M€), qui avaient nettement diminué, ont enregistré une augmentation de 17,3 % par rapport à l'année précédente. Leur apport à la trésorerie de l'Etat s'est accru en 2014 de 1,97 M€, le solde créditeur étant porté à 12,63 M€.

2° S'agissant des *Comptes de commerce*, leurs recettes ont de nouveau augmenté pour atteindre 12,41 M€, mais leurs dépenses ont plus que doublé (13,71 M€). L'essentiel des variations est dû au compte « Energie, développement durable » qui enregistre les versements de la Société Monégasque de l'Electricité et du Gaz (S.M.E.G.) pour financer l'amélioration de l'efficacité énergétique.

La contribution de l'ensemble de ces comptes à la trésorerie de l'Etat reste à un niveau significatif (14,64 M€).

3° Parmi les *Comptes de produits régulièrement affectés* figure le compte « Contrat Habitation-Capitalisation », dont les recettes en 2014 ont été de 15,15 M€ et les dépenses, qui correspondent aux contrats annulés, de 3,26 M€. Le solde créditeur, qui était de 87,29 M€ au 31 décembre 2013, s'est établi à 99,17 M€ au 31 décembre 2014.

Le compte « Fiscalité de l'épargne » a, comme les années précédentes, présenté des recettes et des dépenses très proches (20,3 M€) et son solde créditeur représente, en raison du décalage d'un trimestre, un quart des encaissements de l'année. A la fin de 2014, les soldes créditeurs des comptes de produits

régulièrement affectés atteignaient 104,27 M€, augmentant de 12,9 % par rapport à ceux enregistrés le 31 décembre 2013.

4° Les *Comptes d'avances*, dont le plus important concerne les « Prestations maladie Mairie », ont enregistré des montants qui évoluent peu par rapport à l'année 2013. La charge qu'ils représentent pour la trésorerie de l'Etat est passée de 1,40 M€ fin 2013 à 1,75 M€ fin 2014.

5° Les *Comptes de dépenses sur frais avancés de l'Etat* présentaient fin 2014 une charge de trésorerie de 7,78 M€ au lieu de 10,61 M€ un an auparavant. La Commission, qui souhaite que soient apurées les dépenses de ces comptes devant être mises à la charge de l'Etat, constate de nouveau avec satisfaction que la régularisation du plus important de ces comptes, les « Travaux Grimaldi Forum », engagée en 2013, s'est poursuivie en 2014, le solde du compte étant ramené à 5,43 M€ grâce à un versement de 3 M€ du budget général. Il reste le compte « Réhabilitation du quai Antoine 1er », en attente d'apurement depuis 16 ans (0,67 M€).

6° Les *Comptes de prêts* comportent, au compte « Prêts divers », une opération exceptionnelle : le budget rectificatif a ouvert un crédit de 25 M€ qui a servi à racheter au Fonds de réserve constitutionnel le prêt consenti par celui-ci à la société immobilière S.I.I.O. Ce transfert au budget de l'Etat répond à la demande de la Commission, un tel prêt n'ayant pas sa place dans les actifs du Fonds de réserve.

De ce fait, le solde débiteur des comptes de prêts est passé de 4,30 M€ fin 2013 à 28,68 M€ fin 2014.

B. La trésorerie en 2014

1° LA SITUATION DE LA TRÉSORERIE FIN 2014

La très forte progression du montant des actifs de la trésorerie enregistrée fin 2012 (+ 94,6 %) et fin 2013 (+ 74,8 %) s'est poursuivie en 2014 (+ 60,1 %) en raison d'une nouvelle augmentation des disponibilités (+ 31,3 %). Cette situation résulte du fait qu'au 31 décembre 2014, les recettes encaissées étaient supérieures de 248,33 M€ aux dépenses comptabilisées. En outre, comme les années précédentes, certaines dépenses comptabilisées n'avaient pas donné lieu à des paiements effectifs, mais à la mise en réserve, selon une pratique le plus souvent irrégulière, de fonds destinés à être utilisés ultérieurement.

a) Les comptes de tiers

A l'actif, ces comptes ne concernent que des opérations effectuées par la Trésorerie Générale des Finances en tant que Caisse des dépôts et consignations. Il s'agit en particulier du Fonds complémentaire de réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles dont les écritures s'équilibraient fin 2014 à 36,74 M€, montant très proche de celui de fin 2013.

En 2014, apparaît un dépôt au Fonds de réserve constitutionnel : 100 M€ de disponibilités de l'Etat placés auprès du F.R.C.

Au passif, figurent en particulier les comptes de dépôts dont le solde, qui avait fortement augmenté en 2013, s'est élevé à 124,61 M€ (+ 23,1 %) au 31 décembre 2014. Pour une large part, il s'agit d'opérations exécutées en marge des procédures budgétaires et comptables régulières et spécialement de la règle de l'annualité : il en va ainsi, en premier lieu, du compte de dépôt du nouveau C.H.P.G. qui représente au 31 décembre 2014 une réserve de 95,1 M€.

Dans les comptes de dépôts figurent également des opérations effectuées pour le compte de l'Etat, de la Commune, d'Etablissements publics et d'autres organismes (comme la S.B.M. ou l'Automobile Club de Monaco) qui ne constituent pas de véritables dépôts.

b) Les comptes financiers

Comme il a été indiqué, les disponibilités ont connu en 2014 une nouvelle augmentation (+ 31,3 %) et atteint au 31 décembre 399,54 M€. Si les 100 M€ déposés au F.R.C. étaient considérés comme des disponibilités, l'augmentation serait de 64,1 %.

2° LA GESTION DE LA TRÉSORERIE AU COURS DE L'ANNÉE 2014

En 2014, les écarts entre recettes et dépenses du budget général ont évolué d'une manière sensiblement différente des années précédentes. Si le rythme d'encaissement des recettes n'a pas connu de changement notable, le décalage entre recettes et dépenses a conduit, au second semestre, à des excédents de recettes très nettement supérieurs à ceux de 2013 (133,91 M€ au 31 décembre 2014 contre 25,09 M€ un an auparavant).

Pour les dépenses de fonctionnement, dont l'exécution se répartit de façon assez régulière tout au long de l'année, l'exercice 2014 se présente comme en 2013 : le mois de décembre a enregistré les paiements les plus importants : 11,7 %, soit un peu moins que l'année précédente.

Pour les interventions publiques, plus du quart des dépenses ont été faites en janvier et plus de 60 % au premier semestre de 2014.

En ce qui concerne les dépenses d'équipement et d'investissements, la Commission a plusieurs fois regretté l'importance de la part payée en fin d'exercice et tout particulièrement dans la période complémentaire. Le constat est encore plus net en 2014 : près de la moitié (48,8 %) des dépenses de l'exercice ont été payées au cours de la période complémentaire.

C. Le Fonds de réserve constitutionnel

Au 31 décembre 2014, le montant du Fonds de réserve constitutionnel s'élevait à 4 576,54 M€, en augmentation de 4,69 % par rapport au 31 décembre 2013.

1° LES RÉSULTATS DU FONDS DE RÉSERVE CONSTITUTIONNEL EN 2014

Les résultats, qui étaient redevenus positifs en 2012, et s'étaient encore améliorés en 2013, n'ont pas atteint en 2014 le même niveau tout en demeurant largement positifs (159,03 M€ contre 216,07 M€). Comme souvent, les différents résultats sont contrastés.

Le *Résultat d'exploitation*, qui avait diminué en 2013, a sensiblement progressé en 2014 (27,26 M€ ; + 19,8 %). Cette augmentation est due non pas au domaine financier, qui est stable, mais au domaine immobilier (+ 31,9 %) dont les produits (27,87 M€) se sont nettement accrus tandis que les dépenses (8,83 M€) se sont réduites.

Les *Résultats de la capitalisation et de la réalisation des titres de placement* correspondent aux moins-values et plus-values latentes constatées en fin d'année sur les titres de placement, c'est-à-dire à la différence entre leur valeur comptable et leur valeur boursière au 31 décembre. Fin 2014, la plus-value latente sur les O.P.C.V.M. diversifiés était de 83,96 M€ et celle sur les O.P.C.V.M. non diversifiés de 16,18 M€.

Les frais de gestion des O.P.C.V.M. ont été sensiblement réduits et un nouvel outil de gestion mis en place.

Les titres de créances négociables et les investissements non cotés dégagent aussi des plus-values latentes (2,60 M€ et 1,70 M€).

Par rapport à ces résultats latents, les résultats effectifs lors des cessions de titre, par différence entre le prix encaissé et leur valeur comptable, sont positifs (0,22 M€). Il s'agit pour partie de prises de bénéfice décidées lorsque le cours enregistré fait apparaître une plus-value.

Au total, les résultats de la capitalisation et de la réalisation des titres de placement ont été positifs de 100,37 M€ contre 109,18 M€ en 2013.

2° L'ÉVOLUTION DES AUTRES ÉLÉMENTS D'ACTIF

L'ensemble des actifs du Fonds de réserve est passé, entre la fin de 2013 et la fin de 2014, de 4 371,66 M€ à 4 576,54 M€ (+ 4,69 %).

L'augmentation de 0,47 % des *Immobilisations* (1 780,07 M€) est le résultat de la réduction de valeur des immobilisations objets de C.H.C. (dix contrats conclus), de la réévaluation annuelle (1,16 M€) et des achats d'immeubles par le budget de l'Etat (64,73 M€, pour partie par rachat au Fonds de réserve constitutionnel).

Le montant des *Actifs non réalisables à court terme* a enregistré en 2014 un léger recul (- 2,24 %) après une augmentation sensible (+ 15,49 %) en 2013. Cette évolution résulte de la disparition, déjà mentionnée, du bilan du Fonds de réserve des « créances S.I.I.O. » où s'inscrivait le prêt de 24,81 M€ accordé à S.I.I.O. dans le cadre de l'acquisition par l'Etat des sociétés I.M.2.S et S.I.I.O. Comme la Commission le souhaitait, ce prêt a été transféré à un compte spécial du Trésor doté des crédits nécessaires par le budget rectificatif.

Les *Disponibilités et les avoirs réalisables à court terme* représentaient, fin 2014, 2 338,21 M€, en hausse de 9,72 %, en raison principalement du placement de 100 M€ de disponibilités de l'Etat auprès du Fonds de réserve constitutionnel.

Le stock d'or, inchangé en volume, voit sa valeur augmenter de 13,87 % en fonction de l'évolution du cours du métal précieux.

La Commission considère que les résultats du Fonds de réserve constitutionnel en 2014 sont satisfaisants. Toutefois, elle souligne de nouveau une imbrication excessive entre le budget général de l'Etat et le Fonds de réserve dont il impose de préserver la mission constitutionnelle.

*
* *

L'exercice 2014 a été marqué par un montant de recettes et de dépenses dépassant, pour la première fois, le milliard d'euros et par un excédent de recettes du budget général supérieur à 25,7 M€.

Cette évolution résulte essentiellement de l'importance des recettes et aux progrès réalisés en matière de recouvrement.

L'augmentation des dépenses dont la cause ne provient pas uniquement des charges d'équipement et d'investissement ne semble pas pleinement satisfaisante au regard de l'objectif de contenir leur progression qui figurait dans le programme d'action Gouvernemental pour 2014.

Parmi les dépenses dont la surveillance paraît nécessaire figurent, en premier lieu, celles du personnel (avancement, retraite, hausse des rémunérations). Mais, il convient également de noter le rythme de croissance des dépenses d'intervention. En ce qui concerne les dépenses d'équipement, la Commission souligne l'imprécision des estimations initiales, les modifications des programmes et les retards constatés.

Attentive aux à-coups du développement souhaitable de la politique de rachats par le Budget d'immeubles au Fonds de réserve constitutionnel, la Commission observe une intrication croissante des rôles respectifs du budget de l'Etat et du Fonds de réserve. Il s'ensuit, en particulier, que les résultats budgétaires de l'exercice, s'ils procèdent bien des comptes exacts et fidèles, diffèrent de ceux auxquels aurait conduit une application rigoureuse des règles et des principes qui régissent les finances publiques de la Principauté.

Nonobstant ces observations, celles-ci ne sont pas de nature à faire obstacle au règlement du budget 2014 sur la base des résultats dégagés par la clôture des comptes, soit un excédent de recettes de 25 726 421,70 €, qui devra, en application de l'article 41 de la Constitution, être versé au Fonds de réserve constitutionnel, après clôture des comptes budgétaires par S.A.S. le Prince Souverain.

CHAPITRE III

RAPPORT SUR LA GESTION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT EN 2015

Ce rapport établi, par la Commission Supérieure des Comptes, en application des dispositions des articles 6, 9 et 10 de l'Ordonnance Souveraine n° 1.707 du 2 juillet 2008, est destiné notamment à permettre de procéder au règlement du budget 2015.

Il est présenté dans la forme utilisée pour les rapports précédents (cf. Chapitre II du présent rapport). Toutefois, compte tenu de l'examen plus approfondi de certains aspects des dépenses du personnel (cf. supra Chapitre I), la présentation des dépenses ordinaires et le volume des observations les concernant ont été modifiés.

I - LA GESTION ET LES RÉSULTATS BUDGÉTAIRES EN 2015

Dans le présent rapport, la Commission ne souhaite pas multiplier les tableaux ; cependant, il lui paraît nécessaire de présenter les résultats de l'exercice 2015 –comme elle l'avait fait pour les précédents exercices– sous une forme synthétique et comparative par rapport à l'année 2014.

En €	2014	2015		
	Résultats	Budget Primitif (a)	Budget Rectificatif (b)	Résultats
BUDGET GÉNÉRAL				
Recettes	1 111 448 627	1 061 638 500	1 135 192 700	1 172 992 351
Dépenses ordinaires	697 239 672	753 245 100	767 232 200	733 212 914
Équipement et investissement	388 482 533	306 136 700	(c) 420 349 500	410 740 190
Total Dépenses	1 085 722 205	1 059 381 800	1 187 581 700	1 143 953 103
Excédent de Recettes (+) ou de Dépenses (-)	+ 25 726 422	+ 2 256 700	- 52 389 000	+ 29 039 248
COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR				
Recettes	58 729 561	57 666 100	71 383 400	66 398 757
Dépenses	68 032 177	67 313 500	63 533 300	47 741 209
Excédent de Recettes (+) ou de Dépenses (-)	- 9 302 616	- 9 647 400	+ 7 850 100	+ 18 657 547
ENSEMBLE DES OPÉRATIONS DE L'ÉTAT				
Excédent de Recettes (+) ou de Dépenses (-)	+ 16 423 806	- 7 390 700	- 44 538 900	+ 47 696 796
(a) Loi n° 1.412 du 19 décembre 2014. (b) Loi n° 1.418 du 13 octobre 2015. (c) A noter, à la section 7, un report de crédits de 56 454 000 €.				

A. La gestion budgétaire en 2015

Le *Programme d'action Gouvernemental* pour 2015, joint au projet de budget primitif, établi dans un « contexte morose », entend à la fois accélérer les investissements et assurer une « plus grande discipline budgétaire » ; c'est pourquoi le budget primitif affiche un excédent.

Le programme de 2015 est présenté en dix-huit axes d'orientation, identiques à celui de 2014 et définissant autant de « Politiques publiques » (cf. supra Chapitre II-I-A).

Présenté « sous forme littéraire », ce programme est très précieux ; si, aux yeux du Gouvernement Princier, il n'a pas de vocation à indiquer les sommes à mettre en œuvre dans les documents budgétaires, la Commission souligne l'intérêt que présentent les éléments concrets (projets à réaliser en cours d'année...) et, par conséquent, ne peut que souhaiter que ceux figurant au rapport (plus nombreux en 2015) soient encore multipliés les années suivantes.

Le *Programme triennal d'équipement* pour 2015-2017 prévoit un total de 3 823,04 M€ de crédits d'engagement (+ 27,87 % par rapport à celui pour 2014-2016). Les crédits de paiement pour 2015 sont prévus à hauteur de 259,27 M€. Les éventuelles insuffisances de ce programme seront examinées plus loin (cf. infra IV).

B. Prévisions et réalisations

Le *Budget primitif* de l'Etat pour 2015 évaluait les recettes à 1 061 638 500 € en croissance de 11,6 % par rapport à celui de 2014, compte tenu des résultats de 2013 et de ceux escomptés pour 2014. Les crédits ouverts pour les dépenses s'élevaient à 1 059 381 800 € (+ 8,8 %). Il en résultait une prévision d'excédent de recettes de 2,26 M€. S'agissant des comptes spéciaux du Trésor, les recettes prévues étaient de 57,67 M€ et les crédits de dépenses de 67,31 M€, dégageant un excédent de dépenses de 9,65 M€ (contre 3,28 M€ en 2014).

Les *Reports de crédits* sont passés de 42,68 M€ en 2014 à 56,45 M€ en 2015 (+ 32,27 %). Il apparaît que ces reports dépassent souvent les besoins et sont fixés tardivement (30 avril 2015).

Le *Budget rectificatif* de l'Etat a porté l'évaluation des recettes à 1 135 192 700 € (+ 6,9 % par rapport au budget primitif) et les crédits ouverts en matière de dépenses à 1 187 581 700 € (compte tenu des reports de crédits). Ainsi, l'excédent de recettes prévu par le budget primitif a fait place à un excédent de dépenses de 52,39 M€. Pour les comptes spéciaux du Trésor, les prévisions de recettes étaient augmentées de 23,79 % (71,38 M€) et les crédits pour les dépenses diminués de 5,6 % (63,53 M€) faisant apparaître un excédent de recettes de 7,85 M€.

La présentation des comptes fait état, à partir de 2015, des modifications de crédits avant et après les reports.

Les *Résultats de l'Exercice* 2015 ont retracé, pour le budget général, des recettes de 1 172 992 351 € (+ 5,54 % par rapport à 2014) et des dépenses de 1 143 953 103 € (+ 5,36 % par comparaison avec 2014). Dans ces conditions, l'excédent de recettes a continué à croître (29,04 M€ au lieu de 25,73 M€). Pour les comptes spéciaux du Trésor, les recettes ont été finalement de 66,40 M€, inférieures aux prévisions du budget rectificatif mais supérieures à celles de 2014 et les dépenses de 47,74 M€, en diminution de 29,83 % par rapport à 2014. Aussi, leur excédent de recettes (18,66 M€) a remplacé l'excédent de dépenses de 2014 (9,3 M€). L'exercice 2015 s'est ainsi clos sur un excédent de recettes de 47 696 796 € supérieur à celui de 2014 (16 423 806 €).

Pour la quatrième année consécutive, l'exercice 2015 s'est achevé sur un excédent de recettes, dont le montant aurait été encore plus net si les règles budgétaires avaient été appliquées de manière rigoureuse.

C. Application des règles budgétaires et comptables

1° IRRÉGULARITÉS CONSTATÉES DANS LE BUDGET PRIMITIF

La Commission Supérieure des Comptes ne peut que reprendre les réserves qu'elle a déjà formulées à plusieurs reprises, et en dernier lieu dans son rapport sur les comptes et la gestion de l'Etat en 2014 (cf. supra Chapitre II.C), sur la procédure

retenue pour le financement du nouveau Centre Hospitalier Princesse Grace, en particulier au regard des règles d'annualité et d'unité budgétaires et de non-contraction des recettes et des dépenses.

2° MODIFICATION DES CRÉDITS PAR LA VOIE RÉGLEMENTAIRE

Comme en 2014, il n'a été procédé, en 2015, à aucune ouverture de crédits ni dans le budget général, ni dans les comptes spéciaux du Trésor.

Les virements de crédits entre chapitres ont atteint 0,63 M€ et ceux entre articles 1,92 M€ contre respectivement 0,54 M€ et 3,23 M€ en 2014.

Les *Dépassements de crédits* ont encore augmenté, passant de 94,41 M€ à 97,77 M€. Pour l'essentiel (97,41 M€) ils concernent les achats immobiliers auprès du Fonds de réserve constitutionnel ; la Commission, qui a déjà émis des réserves sur cette procédure (cf. Chapitre II du présent rapport), constate que si elle a préconisé de tels rachats, la méthode budgétaire utilisée est contestable, dans la mesure où elle constitue un habillage de l'utilisation de l'excédent budgétaire.

II - LES RECETTES BUDGÉTAIRES DE L'ÉTAT EN 2015

En 2015, les recettes du budget général ont atteint 1 172,99 M€, en augmentation de 5,54 % par rapport à 2014, en raison du rendement accru tant de la taxe sur la valeur ajoutée (T.V.A.) que du domaine locatif. Les recettes tirées de l'exploitation des monopoles ont reculé, tandis que celles du domaine financier se sont maintenues.

A. Les recettes fiscales

Les recettes fiscales se sont établies à 902,6 M€, soit une hausse de 6,3 % par rapport à 2014. Elles ont procuré 76,95 % des recettes budgétaires de l'Etat.

Le produit de la T.V.A. -575,66 M€- représente maintenant près de la moitié (49 %) du budget général. Il a progressé de 10,29 % en un an. Il dépend fortement de la construction et de l'activité immobilière : 31,5 % des encaissements de T.V.A. sont afférents à ces deux secteurs.

Les recettes tirées de l'impôt sur les bénéfices commerciaux se sont élevées à 124,28 M€. La légère diminution constatée en 2015 (1,63 %) et consécutive à des restitutions n'a pas de signification.

Les taxes sur les transactions juridiques, avec 172 M€, soit à très peu près le montant de 2014, ont contribué au budget de l'Etat à hauteur de 14,67 %. Les rentrées sont souvent liées à de grosses opérations immobilières en nombre restreint, qui sont difficiles à anticiper. Cette caractéristique souligne encore le lien entre les recettes et l'immobilier.

Le forfait douanier calculé par la France en application de la convention qui unit les deux pays a rapporté 29,57 M€. Il a augmenté de 2,3 %.

Les droits de consommation restent négligeables (1,03 M€). Ils ont progressé de 25,2 % en raison d'une recette exceptionnelle de la taxe sur les métaux précieux.

B. Les recettes non fiscales

Atteignant 270,39 M€, elles ont progressé de 3,1 % et elles représentent 23,05 % du budget général.

1° LES PRODUITS ET REVENUS DU DOMAINE IMMOBILIER

Ces recettes ont rapporté 108 M€, ce qui marque une progression de 11,14 % et porte leur contribution à 9,2 % du budget.

Les ressources proviennent pour l'essentiel de la location des immeubles d'habitation et des immeubles commerciaux. A ce titre, le budget général a été crédité respectivement de 24,74 M€ et 24,45 M€. Pour avoir une mesure plus exacte des produits de location, il faut ajouter à ces montants les sommes imputées au F.R.C. (22,47 M€) et au compte spécial des C.H.C.

Les parkings publics ont vu leurs recettes progresser une nouvelle fois. Elles ont atteint 33,2 M€, dont notamment 13,13 M€ correspondant aux abonnements et 15,46 M€ aux tarifs horaires.

Enfin, l'année 2015 a été marquée par la perception d'une somme de 8,9 M€ au titre d'autorisations de surdensification consenties au profit des opérations « 26 Carré d'Or » et « Pavillon Diana ».

2° LES PRODUITS DU DOMAINE FINANCIER

Les produits du domaine financier sont restés à un niveau élevé (27,76 M€). Ils ont même progressé de 1,24 % malgré la diminution de 8,5 % constatée sur les dividendes de Monaco Telecom en raison d'un changement du mode de versement. Ce recul a été compensé par la progression des intérêts perçus. La rémunération offerte par les établissements bancaires n'a cessé de décliner en 2014, mais les liquidités placées, gonflées par l'excédent budgétaire, ont été très abondantes. La Trésorerie Générale des Finances a continué de placer une partie de ses dépôts à vue (150 M€ au 31 décembre) auprès du F.R.C. qui lui assure un bonus de 0,15 % par rapport à la meilleure rémunération courante.

Il faut noter cependant que par rapport à 2014 la progression des recettes du domaine financier trouve une explication arithmétique dans celles des intérêts sur créances (de 0,05 M€ à 0,84 M€) occasionnée par le rachat au F.R.C. d'un prêt consenti à la Société S.I.I.O. qui est financièrement neutre pour la Principauté.

3° LES PRODUITS DES MONOPOLES

L'exploitation des monopoles a rapporté 102,8 M€ au budget, montant en recul de 4,8 % par rapport à 2014. Sur ce total, 37,49 M€ provenaient des monopoles exploités par l'Etat et 65,3 M€ des monopoles concédés. Les diminutions constatées ont été identiques dans les deux catégories mais ne traduisent pas la même réalité.

S'agissant des monopoles exploités par l'Etat, le recul afférent est le simple effet des recettes exceptionnelles de 2014. Pour le reste, on constate qu'en 2015, la Régie des Tabacs et Allumettes a procuré 16,93 M€ de recettes, soit une hausse de 2 %. L'année a été marquée par un petit regain des ventes de cigarettes, le premier depuis 7 ans, et le bon résultat de la vente de cigares.

De leur côté, les « Postes et Télégraphes » ont rapporté 14,4 M€ comme au budget précédent. Le montant à percevoir par la Principauté au titre du compte de partage 2014 calculé en 2015 s'est élevé à 3,85 M€.

Les redevances des monopoles concédés ont reculé de 4,8 % et n'ont atteint que 65,3 M€. La baisse de 8,1 % de la redevance de la S.B.M. (égale à 15 % des recettes des jeux, soit 30,88 M€) explique le phénomène. De son côté, la S.A.M. des Ports a continué à verser une forte contribution (13,43 M€), l'Etat ayant maintenu sa politique qui consiste à se faire verser l'intégralité du bénéfice. De la même manière, les versements de la S.M.E.G. en 2015 (10,93 M€) ont été analogues à ceux de 2014 et conformes aux prévisions.

4° LES PRODUITS ET RECETTES DES SERVICES ADMINISTRATIFS

Les produits et recettes des Services administratifs ont augmenté de 7 % et ont atteint 31,94 M€. La hausse se prête mal à une analyse économique, les mouvements étant influencés par d'énormes masses de remboursements de charges avancées ou de trop-perçus. La Commission a noté toutefois que les recettes encaissées par le Service de la Circulation ont augmenté de 9 %. Elle a aussi noté la stabilité des recettes du Stade Louis II, observation faite que la vocation du Stade étant de soutenir l'activité sportive, le lien entre les recettes et l'occupation des locaux est lointain. Enfin, à l'Héliport, les restes à recouvrer de « Taxes d'atterrissage » ou de « Redevances passagers » (0,79 M€) représentaient plus du double des encaissements de l'année.

III - LES DÉPENSES ORDINAIRES EN 2015

Les dépenses ordinaires ont représenté en 2015 une charge de 733,21 M€, en augmentation de 5,2 % par rapport à 2014. Les recettes ayant enregistré une hausse un peu plus forte (5,5 %) pour s'établir à 1 173 M€, leur part consacrée à la couverture des dépenses ordinaires a été ramenée à 62,5 %.

Dans les dépenses ordinaires, les dépenses de fonctionnement ont augmenté de 6,2 % et les dépenses d'intervention de 3,1 %.

A. Les dépenses de fonctionnement

Elles sont passées de 473,15 M€ en 2014 à 502,26 M€ en 2015.

1° LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Passant de 288,60 M€ en 2014 à 302,91 M€ en 2015, les charges de personnel augmentent de 5 %. Ce sont les charges sociales qui enregistrent la hausse la plus importante (+ 9,3 %).

a) Les effectifs

Le dénombrement des fonctionnaires et agents de l'Etat et de la Commune soulève de longue date des difficultés méthodologiques que l'IMSEE s'efforce de résoudre. Une nouvelle série statistique a été établie : elle donne pour l'Etat un total de 3 783 agents au 31 décembre 2015, en hausse de 3 % par rapport à 2014.

b) Les traitements

Les mesures d'ensemble ont comporté une augmentation de la valeur du point d'indice de 0,5 % au 1^{er} janvier 2015, identique à celle qui était intervenue au 1^{er} janvier précédent. Il s'y est ajouté en décembre une prime forfaitaire de 300 € pour chaque agent.

Le nombre élevé des mesures individuelles appelle des remarques que la Commission se doit de renouveler. Si les avancements normaux ont été moins nombreux qu'en 2014 (641 contre 703), les avancements au choix ont connu l'évolution inverse (465 contre 390) de même que les avancements au grand choix (212 contre 179).

Globalement, le montant des traitements des titulaires a atteint 110,15 M€ (+ 2,0 %) et celui des traitements des non-titulaires 64,78 M€ (+ 4,2 %).

c) Les postes mobiles

Le système des postes mobiles consiste à créer temporairement à l'organigramme de la Direction des Ressources Humaines des postes qui viennent se substituer à des postes permanents de l'Etat pour accueillir des fonctionnaires ou des agents de l'Etat qui, pour des raisons médicales ou psychologiques, ne peuvent demeurer dans leurs postes et ne peuvent être mutés dans un autre service faute de postes vacants. Une autre catégorie est composée de fonctionnaires ou agents de l'Etat mis à la disposition d'une entité telle qu'une Fondation pour laquelle un détachement n'est pas prévu.

Ce dernier cas mis à part, la Commission relève qu'au 1^{er} janvier 2016, 9 postes mobiles étaient occupés par des agents qui avaient plus de 4 ans d'ancienneté, situation qui ne correspond pas à la définition de ce dispositif particulier.

d) L'embauche de suppléants en surnombre

Le recours à des agents suppléants pour pallier une vacance de poste constitue une solution rapide et efficace mais qui déroge à l'obligation de publier un avis de recrutement.

Si les régularisations sont fréquentes, on relevait néanmoins en 2015, sept cas de surnombres se prolongeant depuis des années.

e) Les charges sociales

En 2015, les charges sociales ont représenté pour l'Etat 101,52 M€. La contribution de l'Etat employeur au compte de trésorerie des charges sociales a représenté quasiment 92 % du total.

Les prestations médicales, en nature et en espèces, ont représenté 27,52 M€, les prestations familiales, qui incluent les tickets-restaurant, 16,27 M€ et les pensions de retraite et allocations diverses 67,78 M€.

f) Les retraites anticipées

La limite d'âge est de 65 ans pour les *Fonctionnaires*, ramenée à 60 ans ou 55 ans pour certaines fonctions, en particulier dans la Sûreté Publique.

Un fonctionnaire peut faire valoir ses droits à une retraite anticipée à partir de 50 ans s'il a au moins 15 années de service effectif au sein de l'Administration.

La limite d'âge des *Agents de l'Etat* est fixée par assimilation à 65 ans aussi. Un agent peut faire valoir ses droits à la retraite anticipée à partir de 60 ans s'il a au moins 10 années de service en Principauté.

Un régime de bonification indiciaire a été institué par une délibération du Conseil de Gouvernement Princier du 12 avril 1978 puis par une circulaire de 1997 au profit des fonctionnaires de l'Etat. Ce dispositif d'incitation au départ anticipé concerne les fonctionnaires totalisant 25 ans de service. Il n'a pas de valeur législative.

L'attribution de bonifications indiciaires souvent importantes six mois avant la date de départ à la retraite a un coût immédiat. Elle a aussi un coût différé bien plus important puisque la pension de retraite que le fonctionnaire touchera jusqu'à la fin de sa vie est calculée sur son traitement ainsi majoré par les bonifications.

En outre, les dispositions catégorielles ont été prises par voie législative en faveur d'une part des fonctionnaires, hommes ou femmes, âgés d'au moins 50 ans, d'autre part des femmes, même âgées de moins de 50 ans, ayant au moins une personne à charge.

La Commission a établi, avec le concours de la Direction des Ressources Humaines et de la Direction du Budget et du Trésor des tableaux faisant ressortir l'âge effectif de départ à la retraite des fonctionnaires et agents de l'Etat partis à la retraite de 2013 à 2015 ⁽¹⁾ ainsi que le coût financier du dispositif des bonifications indiciaires.

(1) 214 personnes. Ne sont pas compris les fonctionnaires et agents de l'Etat du Palais, de la Direction des Services Judiciaires et des Commissions, Assemblées et Corps Constitués.

ETUDE REALISEE SUR 3 ANNEES : 2013-2014-2015

PERSONNEL TITULAIRE ADMINISTRATIF ET TECHNIQUE

	DEPARTS ANTICIPES		DEPARTS EN LIMITE D'AGE		
	avec bonif	sans bonif	avec bonif	sans bonif	
Nbre (cumul sur 3 ans)	59	21	3	9	92
	80		12		
	74%	26%	25%	75%	
	87%		13%		
Limite d'âge	65	65	65	65	
Age moyen de départ	55,14	51,71	65	65	
Nbre moyen d'années de service	30,979	19,084	42,322	17,649	
Indice moyen avant bonif	678,32		868		
Gain moyen bonif indiciaire	98,83		72		
Nbre moyen de classes octroyées	3,39		1,33		
Gain mensuel moyen les 6 derniers mo	681,64 €		501,59 €		
% d'augmentation moyen	14,35%		7,55%		
Coût annuel moyen bonification	106 K€		4 K€		110 K€

MILITAIRES ET FONCTIONNAIRES DE POLICE

	DEPARTS ANTICIPES		DEPARTS EN LIMITE D'AGE		
	avec bonif	sans bonif	avec bonif	sans bonif	
Nbre	22	1	33	3	59
	23		36		
	96%	4%	92%	8%	
	39%		61%		
Limite d'âge	55	55	55	55 ou 60	
Age moyen de départ	50,59	50	57,39	59	
Nbre moyen d'années de service	27,863	23,906	32,667	16,458	
Indice moyen avant bonif	576,82		658		
Gain moyen bonif indiciaire	76,95		23		
Nbre moyen de classes octroyées	2,68		1,06		
Gain mensuel moyen les 6 derniers mo	531,08 €		156,78 €		
% d'augmentation moyen	13,65%		3,26%		
Coût annuel moyen bonification	35 K€		18 K€		53 K€

Coût total annuel Bonif **163 K€**

	DEPARTS ANTICIPES		DEPARTS EN LIMITE D'AGE		
	avec bonif	sans bonif	avec bonif	sans bonif	
	81	22	36	12	151
	103		48		
	79%	21%	75%	25%	
	68%		32%		

NON TITULAIRES

	DEPARTS ANTICIPES		DEPARTS EN LIMITE D'AGE		
	avec bonif	sans bonif	avec bonif	sans bonif	
Nbre	41		22		63
	65%		35%		100%
Limite d'âge	65		65 ou 60		
Age moyen de départ	60,317		62,273		
TOTAL	144		70		214
	67%		33%		

De l'analyse qui a été menée ressortent deux constats :

- Le premier est la réduction très sensible de l'âge de départ à la retraite.

Un tiers seulement des fonctionnaires est parti à l'âge légal. Les autres ont anticipé leur départ en moyenne de plus de 10 ans (pour ceux qui devraient quitter la Fonction Publique à 65 ans) et de 4 ans $\frac{1}{2}$ (pour ceux qui devraient la quitter à 55 ans). Ces durées sont considérables.

Le phénomène touche aussi les non-titulaires bien que les bonifications indicielles ne leur soient pas applicables : les deux tiers partent avant 65 ans et l'âge moyen est à peine supérieur à 60 ans, âge avant lequel la Caisse Autonome des Retraites ne leur verserait pas de pension.

- Le deuxième constat est le coût budgétaire élevé des départs anticipés calculé sur le nombre d'années correspondant à l'espérance de vie moyenne du retraité de 55 ans (plus de 27 ans pour les hommes, plus de 32 ans pour les femmes).

La Commission renouvelle, en l'accentuant, sa remarque à propos du régime des bonifications indicielles et plus généralement des mesures en faveur des départs anticipés à la retraite des agents de la Fonction Publique de l'Etat. Le moment semble notamment venu de revoir la circulaire n° 97-33 du 15 septembre 1997. L'objectif ne devrait plus être de faire partir une majorité de fonctionnaires de l'Etat bien avant l'âge de la retraite, ce qui ôte son sens à cette notion. Elle devrait être de rapprocher l'âge effectif de départ de l'âge légal, l'écart actuel étant considérable en moyenne, en revoyant progressivement des régimes devenus d'application automatique alors qu'ils étaient conçus pour être de simples incitations.

g) L'indemnité de fin de détachement

Afin d'inciter les fonctionnaires français à solliciter un détachement dans l'Administration Monégasque, le Conseil de Gouvernement Princier avait institué en 1995 une indemnité de fin de détachement (I.F.D.) dont les conditions d'ouverture ont été élargies par des délibérations de 1998 et 2005.

L'I.F.D. est un supplément de retraite acquis sans cotisation du bénéficiaire et versé en trois échéances. Le montant moyen attribué à un bénéficiaire a été de 67 534 €, avec des écarts importants autour de ce montant.

L'I.F.D. découle d'une situation juridique liée à la loi française. L'interdiction du cumul de la pension de fonctionnaire français avec une pension monégasque reposait lors de la création de l'I.F.D. sur le caractère obligatoire de l'affiliation au régime de retraite monégasque. Dès lors que la loi monégasque a rendu facultative l'affiliation au régime de retraite monégasque, ce qui est le cas depuis 1994, et que la loi française et l'interprétation qui en est donnée par le Service des Pensions de l'Etat ont changé depuis l'instauration de l'I.F.D., le cumul d'une pension française et d'une pension monégasque est admis par l'Administration française.

Aussi, conviendrait-il que la justification de l'I.F.D. soit réexaminée et que sa suppression soit envisagée.

2° LES DÉPENSES DE SOUVERAINETÉ

En 2015, les dépenses de souveraineté se sont accrues de 9,1 % passant de 10,9 M€ à 11,9 M€.

3° FOURNITURES, SERVICES EXTÉRIEURS ET TRAVAUX

Les dépenses de l'espèce ont augmenté de 8 % en 2015 (186,96 M€ contre 173,12 M€ en 2014), alors qu'elles avaient connu en 2014 une quasi-stabilité (+ 0,01 %). Toutefois, les variations ont été très diverses selon les secteurs.

La plus importante croissance a concerné les frais *de Fonctionnement des services* (+ 49,4 %). Elle a été plus marquée pour les dépenses administratives (24,75 M€ ; + 77,9 %). Cette hausse est d'abord due aux frais de déplacement (13,35 M€ ; + 275,8 %) ; la cause en réside dans le transfert d'imputation des « Transports » du Palais Princier ; toutefois, la Commission relève que, même si l'on fait abstraction de ce mouvement, l'augmentation de 13,3 % des autres charges de cette nature justifierait une surveillance particulière. Les dépenses d'informatique ont augmenté de 49,5 % du fait des parkings publics. Enfin, on peut noter la hausse de 13,2 % du secteur prioritaire de la « Formation professionnelle ».

Les dépenses de promotion qui étaient restées pratiquement stables en 2014 ont augmenté de 8,8 % en 2015 (10,63 M€). Le secteur qui a connu la plus forte croissance a été celui des expositions et foires à l'étranger.

Les *Frais d'entretien, prestations et fournitures* se sont élevés, en 2015, à 45,85 M€, ce qui représente une augmentation moyenne de 7,6 %. La croissance est générale, mais la plus importante a été celle des charges locatives de copropriété (+ 29,6 %) ; celle des locations de locaux administratifs a été de 17,1 %. Les frais de fonctionnement des ambassades ont connu au cours des trois derniers exercices des hausses non négligeables (+ 14,4 % en 2013 ; + 10 % en 2014 ; + 6,6 % en 2015). La Commission a été appelée à se pencher sur ces dépenses (cf. Chapitre I) ; elle a émis, le 15 avril 2016, un avis sur les régies diplomatiques et consulaires à la demande du Gouvernement Princier. Elle considère qu'il faut admettre que les anomalies anciennes ne peuvent plus être corrigées, faute de pièces comptables ; mais la pratique des encaissements non comptabilisés officiellement doit cesser et la régularisation des opérations des années récentes, bien engagée, doit être achevée dans l'ensemble des postes diplomatiques et consulaires, permanents ou temporaires.

Les *Dépenses de mobilier et matériel* ont diminué de 27,3 % en 2015 après une croissance de 11,2 % en 2014. Cette baisse est due, pour l'essentiel, au transfert des « Transports » du Palais Princier (cf. supra, fonctionnement des services) ; tous les autres secteurs ont connu une hausse non négligeable.

Les charges liées aux *Travaux d'entretien et de réparations* ont été, en 2015, de 35 M€, en croissance de 6,9 % par rapport à 2014. Si trois secteurs ont connu une augmentation supérieure à 20 %, la plus importante a concerné l'entretien des ouvrages maritimes et portuaires (1,75 M€ ; + 38,2 %).

S'agissant des *Services publics concédés*, les dépenses qui avaient augmenté modérément en 2014, ont conservé un rythme de croissance très voisin en 2015 (+ 1,7 % ; 35,98 M€). La plus forte augmentation concerne les transports publics (+ 8,7 %). Il convient d'observer qu'aucun avenant n'a été conclu avec le concessionnaire pour la fixation de nouveaux plafonds conventionnels, alors même que des dépassements de ceux-ci ont été pris en compte dans les règlements. Même si leurs dépenses ont diminué en 2015, comme la Commission et le Contrôle Général des Dépenses l'avaient déjà remarqué en 2014, la convention avec le concessionnaire, qui venait à expiration le 1^{er} janvier 2014, n'avait ni été renouvelée ni fait l'objet d'un avenant ; la situation est restée inchangée en 2015. Il est indispensable de veiller désormais à la conclusion de conventions et d'avenants afin de donner un fondement juridique à des dépenses aussi importantes.

4° LES FRAIS FINANCIERS

L'année 2015 a été marquée par une baisse de 7,5 % (0,48 M€) qui traduit la tendance à la réduction de ces frais.

B. Les interventions publiques

Les dépenses relevant de la section VI du budget de l'Etat ont confirmé cette année encore la hausse constatée depuis plus dix ans, qui n'avait été interrompue qu'en 2013, et ont atteint 230,96 M€, montant le plus élevé jamais connu. Mais, en raison de la forte augmentation de l'ensemble des dépenses, la part des charges d'interventions dans l'ensemble des dépenses de l'Etat a diminué, passant de 21,7 % en 2013, à 20,6 % en 2014 et 20,2 % en 2015.

1° COUVERTURES DES DÉFICITS BUDGÉTAIRES DE LA COMMUNE ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

La charge pour l'Etat a représenté, en 2015, une dépense de 83,31 M€, contre 76,26 M€ en 2014, en augmentation de 9,2 % au lieu de 3,8 % en 2014.

S'agissant de la Commune, la dotation forfaitaire versée par l'Etat a été de 39,4 M€, en croissance de 4,5 % par rapport à 2014 ; les dépenses de fonctionnement ayant été de 50,11 M€ et l'ensemble des produits –y compris les recettes propres de la Commune– de 54,51 M€, la différence, soit 4,40 M€, a été versée au Fonds financier communal. Quant aux recettes provenant de l'Etat au titre de la dotation d'équipement et interventions pour l'Etat, par définition égales aux dépenses correspondantes, elles ont atteint 5,83 M€, en hausse de 53,6 % par rapport à 2014.

Les subventions de l'Etat aux Etablissements publics du domaine social ont augmenté de 10,6 % en 2015, atteignant 30,05 M€. Pour la cinquième année consécutive, les comptes du Centre Hospitalier Princesse Grace présentaient un excédent des recettes sur les dépenses et aucune subvention n'a été versée. En revanche, celle versée à la Résidence du Cap Fleuri a atteint 2,10 M€, en augmentation de 3,7 %. Pour la première fois cette année, l'Etat a dû également combler les déficits de 111 912 € de la Résidence « A Qietüdine » et de 1 358 812 € pour le Centre Gérontologique Clinique Rainier III, dont c'était le deuxième exercice complet. L'Office de Protection Sociale a reçu des subventions de l'Etat à hauteur de 24,05 M€, en augmentation de 4,8 % par rapport à 2014. Cet établissement a toujours enregistré un déficit croissant, triplant en dix ans. Les recettes propres de l'Office restent marginales alors que les aides qu'elle verse se sont accrues de 5,2 %.

En ce qui concerne les Etablissements publics culturels, les subventions de l'Etat sont passées de 7,60 M€ en 2014 à 8,03 M€ en 2015, ce qui représente une augmentation de 5,8 %. Les recettes du Musée National, stables depuis trois ans grâce à un partenariat, restent minimales face aux dépenses, et la dotation de l'Etat s'est élevée à 3,02 M€ (- 1,2 %). La subvention au Centre Scientifique, en hausse constante depuis six ans, est passée de 4,54 M€ en 2014 à 5 M€ en 2015 et représente 91 % des recettes de l'établissement. Cette croissance de 10,4 % est due à la fois à une réduction des recettes propres (- 35,8 %) et une augmentation des dépenses (+ 3,7 %).

2° LES INTERVENTIONS PUBLIQUES

Elles se sont traduites, en 2015, par une dépense totale de 92,55 M€, en augmentation de 2,7 %.

Dans le domaine international (20,69 M€ ; + 2%), les subventions ont augmenté de 14,7 %, les politiques publiques de 0,8 % essentiellement dans le domaine de l'aide au développement (9,64 M€ ; + 14,40 %).

Les dépenses d'intervention dans le domaine éducatif et culturel, qui avaient été de 36,43 M€ en 2014, ont atteint 37,76 M€ en 2015 (+ 3,7 %). Les principaux bénéficiaires des subventions en 2015 ont été, comme les années précédentes, des organismes de spectacle : l'Orchestre Philharmonique de Monte-Carlo (8,44 M€, soit + 7,3 %), la Compagnie des Ballets de Monte-Carlo (7,73 M€, soit + 3,8 %), l'Opéra de Monte-Carlo (1,47 M€, soit + 12,3 %). Dans le secteur éducatif, la subvention la plus importante, stable depuis 2013, a été versée à l'Institut Océanographique pour contribuer aux travaux de rénovation et d'entretien du bâtiment monégasque (3 M€). Au titre des politiques publiques figurent essentiellement les aides aux établissements d'enseignement privé, qui ont atteint 9,49 M€ en 2015, en croissance de 3,7 % par rapport à 2014.

Les interventions dans le domaine social et humanitaire, ont augmenté de 5,2 % en 2015 (27,36 M€). Parmi les organismes subventionnés figurent, en particulier, la Croix Rouge Monégasque, qui a bénéficié d'une aide de 2,51 M€, en hausse de 2,2 %. S'agissant des politiques publiques, les dépenses ont diminué de 1,6 % à 20,18 M€. Le logement des Monégasques a représenté 53 % des montants des politiques publiques de ce domaine. Au premier rang de ces charges figure l'Aide Nationale au Logement (8,48 M€) malgré une baisse de 4,2 % due à celle de son montant mensuel moyen. Parmi les aides figurent également celles allouées à la jeunesse (3,46 M€ ; + 11,5 %) et celles destinées aux personnes âgées et handicapées (1,93 M€ ; + 10,3 %).

Dans le domaine sportif, les interventions ont représenté une dépense de 6,74 M€, en diminution de 8,4 %. Les subventions ont fortement diminué (- 16,3 %) en raison essentiellement de la réduction de l'aide attribuée au Yacht Club de Monaco après l'installation et l'inauguration des nouveaux locaux en 2014. La subvention la plus importante, versée au Centre de Formation de l'A.S.M. FC, est, depuis cinq ans, restée au même niveau (1,82 M€).

3° LES MANIFESTATIONS

Les dépenses liées à l'organisation des manifestations, après la forte augmentation constatée en 2014, ont diminué de 4,8 % en 2015, pour atteindre 40,37 M€. Les principales subventions ont été versées aux épreuves sportives automobiles (18,17 M€ ; - 2,1 %) et à l'exploitation du Grimaldi Forum (6,45 M€ ; - 0,8 %). Celles en faveur des politiques publiques ont diminué de 18,9 % à 6,97 M€.

4° INDUSTRIE - COMMERCE - ARTISANAT

En 2015, les aides de l'Etat dans ce secteur qui avaient fortement augmenté en 2014 (+ 38,9 %), ont diminué de 4 % (14,73 M€). Parmi les subventions, qui globalement ont augmenté de 18,8 %, la plus importante a bénéficié à la Chambre de Développement Economique, mais reste identique à celle attribuée depuis 2012 (990 000 €). Les dépenses des politiques publiques, qui représentent l'essentiel de cette sous-section, sont en baisse de 6,5 % (12 949 370 €). Cette diminution est

exclusivement due à la réduction du principal poste de dépenses consacré aux Etudes économiques qui est passé de 6 809 918 € en 2014 à 3 787 677 € cette année, soit - 44,4 %. Cet article reste cependant le plus important de ces politiques publiques.

La Commission insiste à nouveau sur la nécessité de reprendre l'effort de maîtrise de ces dépenses qui avait été entamé en 2013, mais non poursuivi. L'aisance budgétaire de ces deux derniers exercices ne peut en effet que faciliter une certaine générosité dans les réponses que donne l'Etat aux diverses sollicitations financières dont il est l'objet. Par ailleurs, l'attribution de ces aides devrait être accompagnée d'une meilleure surveillance de l'utilisation qui est faite de ces fonds publics par leurs bénéficiaires, associations ou organismes privés, d'autant que ces aides semblent le plus souvent se renouveler d'un exercice à l'autre.

S'agissant des aides aux « Politiques publiques » notamment celles contribuant au développement de l'économie Monégasque, les plus importantes d'entre elles devraient faire périodiquement l'objet d'une évaluation de leur efficacité.

IV - LES DÉPENSES EN CAPITAL EN 2015

Au cours de l'exercice 2015, les dépenses en capital se sont élevées à 410,7 M€, en augmentation de 5,7 % par rapport à 2014. En valeur absolue, il s'agit du plus haut niveau historique atteint par ces dépenses. La part de ces dépenses dans l'ensemble des dépenses du budget général de l'Etat est de 35,9 %.

A. Les acquisitions immobilières

En 2015, les dépenses relatives aux acquisitions immobilières, d'un montant de 202,7 M€, n'ont augmenté que de 3,2 % par rapport à 2014, après les fortes augmentations constatées les années précédentes (+ 118,7 % en 2014 et + 88,5 % en 2013) qui en avaient fait le premier poste des dépenses en capital.

A l'issue du budget rectificatif pour l'exercice 2015, les crédits ouverts dans ce domaine n'étaient que de 60,5 M€ pour le chapitre 5 « Equipement sanitaire et social » et de 45 M€ pour le chapitre 9 « Investissements » correspondant à la « provision » annuelle pour le futur C.H.P.G. versée sur un compte de dépôt ouvert à la Trésorerie Générale des Finances. Aucun crédit n'avait été ouvert pour les achats au Fonds de réserve constitutionnel. Cette année encore, ces dernières dépenses (97,4 M€) ont donc été effectuées en dépassement de crédit, procédure validée, a posteriori, par le Conseil de Gouvernement Princier, après la clôture de l'exercice, le 23 mars 2016.

B. Matériel d'équipement

Les dépenses de l'espèce ont représenté une charge de 8,1 M€, en augmentation de 35,5 % par rapport à 2014. Cette hausse s'explique en partie par la

création de deux nouveaux articles : « Plan numérique scolaire » (0,5 M€) et « Numérisation du Fonds documentaire » (90 023 €) et par l'augmentation du poste « Equipement des Sapeurs-Pompiers » (0,412 M€).

C. Travaux d'équipement

Les dépenses consacrées aux travaux d'équipement proprement dits (200 M€) ont augmenté de 7,5 % en 2015. La part de ces travaux dans la totalité des dépenses du budget général est de 17,5 % en 2015, contre 17,1 % en 2014 et 18,7 % en 2013.

1° GRANDS TRAVAUX D'URBANISME

Les opérations de ce type sont la principale source de dépenses de travaux en 2015, avec 56,69 M€, en augmentation de 55,1 % par rapport à 2014.

Les travaux pour l'urbanisation, la voirie et les réseaux des « Terrains S.N.C.F. » (11,7 M€, soit 20,7 % du chapitre) ne représentent plus que le deuxième poste de dépense du chapitre en raison de l'achèvement progressif des principales opérations, parmi lesquelles figure l'îlot Pasteur dont les dépenses payées en 2015 (6,66 M€) ont représenté plus de la moitié de ces travaux.

L'essentiel des dépenses des Grands Travaux d'Urbanisme a été consacré cette année à l'opération « Tunnel ouest descendant » (43,6 M€). Il s'agit d'une opération complexe avec le creusement d'un tunnel routier d'environ 1,7 km pour faciliter la circulation vers la France. Malgré des retards initiaux dus à des difficultés techniques, le creusement du tunnel a débuté en 2013 et s'est achevé en 2015.

2° ÉQUIPEMENT ROUTIER

Ce chapitre a enregistré en 2015 une dépense totale de 9,76 M€, en augmentation de 42,3 % par rapport à 2014.

Les postes ayant connu les plus grosses dépenses avec une hausse importante en 2015 sont consacrés à l'amélioration des parkings publics (3,47 M€, soit + 27,5 %), à la voie publique et à la mobilité durable (5,01 M€, soit + 32,6 %) et à la remise en état et la surveillance des ouvrages d'art (0,58 M€, soit + 65,9 %).

3° ÉQUIPEMENT PORTUAIRE

Les dépenses dans ce domaine, qui avaient fortement augmenté les années précédentes, sont restées au même niveau en 2015 (16,74 M€, soit + 3 %).

4° ÉQUIPEMENT URBAIN

Les investissements en équipement urbain ont représenté une charge de 17,38 M€ en 2015, y compris les dépenses concernant le matériel d'équipement, en diminution de 24,7 % par rapport à 2014. Le poste de loin le plus important reste celui de « l'Énergie électrique » (8,36 M€), avec la poursuite de l'installation d'un 3^{ème} poste source dans le vallon de Sainte-Dévote. La réception des ouvrages et leur livraison à la Société Monégasque de l'Électricité et du Gaz a eu lieu en mai 2015 et la mise en service est prévue pour 2017.

5° ÉQUIPEMENT SANITAIRE ET SOCIAL

Les dépenses de cette catégorie d'investissements ont plus que doublé en 2015 (93,68 M€ contre 44,97 M€ en 2014). Toutefois, si l'on exclut les 60,3 M€ dépensés au titre des acquisitions immobilières (voir partie A ci-dessus), ces dépenses n'ont été que de 33,39 M€ et sont en diminution de 15,3 %.

S'agissant du secteur sanitaire, les dépenses sont passées de 12,35 M€ en 2014 à 13,89 M€ en 2015. Ces investissements n'ont plus concerné que deux opérations : la Centrale d'Énergie et le Centre de Gérontologie (2,92 M€), et les travaux de maintien à niveau du C.H.P.G. (10,98 M€).

En ce qui concerne le secteur social, le total des charges enregistrées au compte du budget général a été ramené de 27,06 M€ (si on enlève les dépenses portées en acquisition) en 2014 à 19,50 M€ en 2015 (- 40,2 %). Le poste le plus important de ce secteur est celui de l'opération l'Engelin. La Commission, dans son rapport sur l'exercice 2014, avait souligné plusieurs irrégularités qui avaient marqué le lancement de cette opération, en particulier, le recours à un compte de dépôt ouvert à la Trésorerie Générale des Finances. Le montant des dépenses imputées sur cet article en 2015, soit 12,32 M€, ne donne donc pas une image fidèle des travaux effectivement réalisés au cours de l'exercice. Il faut y ajouter les montants payés, en 2015, à partir du compte de dépôt, soit 18,85 M€. Le montant des dépenses de cette opération en 2015 a été en réalité de 31,17 M€. Les dépenses du secteur social se sont donc en fait élevées à 38,35 M€, c'est-à-dire en augmentation de 41,7 % par rapport à 2014.

6° ÉQUIPEMENT CULTUREL ET DIVERS

Les investissements dans ce domaine se sont élevés, en 2015, à 35,82 M€, y compris les dépenses concernant le matériel d'équipement, en augmentation de 23,8 % par rapport à 2014.

Trois opérations principales ont été concernées : le transfert des serres du Jardin Exotique et l'aménagement d'un parc et d'un parking en entrée de la ville (19,28 M€), l'achèvement des travaux du nouvel immeuble du Yacht Club (4,33 M€)

et les mandatements pour le Grimaldi Forum qui permettront l'apurement du compte spécial du Trésor « Travaux Grimaldi Forum » (9,13 M€).

7° ÉQUIPEMENT SPORTIF

Les dépenses ont dans ce secteur diminué en 2015 de 19,3 % (19,45 M€ y compris les dépenses concernant le matériel d'équipement). Mais, si l'on excepte l'article « Investissements du Grand Prix Automobile », les dépenses pour travaux d'équipement supportées par ce chapitre ont en réalité diminué de 22,4 % (17,16 M€ contre 22,10 M€ en 2014). L'essentiel de ces dépenses a été consacré à l'extension du quai Albert I^{er} (13,88 M€) qui permettra en particulier, outre une importante opération immobilière, la réinstallation de la collection de voitures anciennes de S.A.S. le Prince Souverain.

8° ÉQUIPEMENT ADMINISTRATIF

Le montant des dépenses financées sur ce chapitre, en augmentation de 19,3 %, s'est élevé à 18,10 M€, y compris les dépenses concernant le matériel d'équipement, retrouvant ainsi le niveau constaté en 2012. Cette augmentation n'est que de 10,9 % si l'on déduit de ce montant les charges payées au titre de l'acquisition de matériel d'équipement : matériel informatique, système informatique pour la propriété industrielle et acquisition d'équipements pour les pompiers (voir partie B ci-dessus). En effet, les dépenses représentatives de travaux ne sont alors que de 13,08 M€ en 2015.

9° INVESTISSEMENT, ÉQUIPEMENT FONTVIEILLE ET ÉQUIPEMENT INDUSTRIEL ET COMMERCIAL

Les investissements sont constitués en totalité par des acquisitions immobilières (voir partie A ci-dessus). L'équipement de Fontvieille n'a fait l'objet d'aucune dépense en 2015, comme pour les cinq dernières années.

S'agissant de l'équipement industriel et commercial, les dépenses ont représenté une charge de 0,73 M€ en baisse de 56,4 % par rapport à 2014, avec l'achèvement de l'extension de l'immeuble du Quai Antoine I^{er}. La poursuite de l'opération de l'extension d'un dépôt à Carros reste incertaine.

La Commission doit constater une fois de plus le manque de précision des estimations initiales inscrites au programme triennal qui conduit à réévaluer, pour nombre d'opérations, les crédits d'engagement au cours des exercices successifs. Ces réévaluations sont souvent liées à des modifications de programme en cours d'exécution.

La gestion budgétaire des crédits d'engagement pose également le problème de leur adéquation avec l'évolution réelle des opérations.

La Commission note enfin, qu'en 2015, l'Administration n'a pas eu recours dans de nouveaux cas à la pratique de l'utilisation de crédits au profit de comptes de dépôt pour financer des dépenses qui ne seront effectivement payées qu'au cours des exercices suivants. Cette pratique, contraire à la règle de l'annualité des crédits, ne permet pas d'avoir une image exacte de la consommation réelle des crédits.

V - LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR, LA TRÉSORERIE ET LE FONDS DE RÉSERVE CONSTITUTIONNEL EN 2015

Pour être complète, la présentation de la gestion des finances publiques au cours de l'exercice budgétaire 2015 doit être étendue aux opérations des comptes spéciaux du Trésor, de la trésorerie ainsi que du Fonds de réserve constitutionnel.

A. Les comptes spéciaux du Trésor en 2015

Retraçant des opérations en principe temporaires, les comptes spéciaux du Trésor ne sont pas clôturés et voient leurs soldes débiteurs ou créditeurs reportés à l'exercice suivant.

En 2015, après l'exception qu'avait représentée l'exercice précédent, les recettes des comptes spéciaux (66,40 M€) sont de nouveau supérieures aux dépenses (47,74 M€).

1° Les recettes des *Comptes d'opérations monétaires* (3,51 M€) sont sensiblement plus élevées que celles de 2014 (+ 23,5 %) et les dépenses (1,28 M€) ont augmenté plus fortement encore. L'apport à la trésorerie de l'Etat (2,23 M€) s'est accru dans une proportion moindre, le solde créditeur étant porté à 14,86 M€.

2° Les opérations des *Comptes de commerce* sont en 2015 quasiment au même niveau en recettes et en dépenses (12,7 M€ et 12,6 M€). Les deux principaux comptes sont « Energie, développement durable » et « Développement des approvisionnements en eau » : le second est utilisé comme un compte de passage qui perçoit la redevance que le concessionnaire paye à l'Etat et verse à celui-ci les sommes nécessaires aux travaux effectués sur le réseau ; le premier fonctionne de façon comparable à partir de la somme équivalant à la contribution du service public de l'électricité qu'il perçoit de la Société Monégasque de l'Electricité et du Gaz (S.M.E.G.), recette qui lui sert essentiellement à verser au budget de l'Etat une contribution au financement du nouveau poste d'alimentation électrique de la Principauté. Le solde créditeur de ce compte équivaut à une provision.

La contribution des comptes de commerce à la trésorerie (15,09 M€) est légèrement supérieure à celle de fin 2014.

3° Les comptes de *Produits régulièrement affectés* comprennent principalement deux comptes aux montants importants. Le compte « Contrat Habitation-Capitalisation », avec des recettes de 14,7 M€, des dépenses de 2,5 M€ (correspondant aux contrats annulés) et un solde créditeur en fin d'année de 111,4 M€ ; le compte « Fiscalité de l'épargne », avec des recettes (20,84 M€) et des dépenses (20,70 M€) à peu près équivalentes et stables d'une année à l'autre. Les règles de comptabilisation des C.H.C. sont complexes, comme cela a déjà été écrit antérieurement.

Le solde créditeur de cette catégorie de comptes spéciaux du Trésor était de 116,78 M€ au 31 décembre 2015.

4° Les *Comptes d'avances* retracent des montants bien moindres. Le principal concerne les « Prestations maladie Mairie » et règle les remboursements de prestations maladie des agents de la Commune grâce à des versements que lui consent le budget. Si les dépenses (remboursements) ont augmenté en 2014, la charge de cette catégorie de comptes pour la trésorerie reste limitée (solde débiteur de 1,87 M€).

5° Les *Comptes de dépenses de frais avancés de l'Etat* ont vu s'achever l'apurement du compte « Travaux Grimaldi Forum » grâce à un versement du budget général de 9,1 M€. La Commission le note avec satisfaction et attend l'apurement prochain du compte « Réhabilitation du Quai Antoine 1er » (0,67 M€).

La charge de cette catégorie de comptes pour la trésorerie (solde débiteur) a été ramenée de 7,78 M€ fin 2013 à 3,94 M€ en 2014.

6° Les *Comptes de prêts* pèsent peu en recettes (0,48 M€) et en dépenses (0,44 M€). En revanche, le transfert en 2014 du prêt de 24,81 M€ accordé à la société immobilière S.I.I.O. du Fonds de réserve constitutionnel à la rubrique « Prêts divers » a fait passer le solde débiteur de cette catégorie de comptes spéciaux du Trésor à 28,68 M€ fin 2014. Compte tenu de la faiblesse des divers remboursements, ce solde a à peine diminué fin 2015.

B. La trésorerie en 2015

1° LA SITUATION DE LA TRÉSORERIE FIN 2015

La très forte progression du montant des actifs de la trésorerie enregistrée au cours des années récentes s'est poursuivie à un rythme plus modéré (+ 15,6 %). Comme les années précédentes, cette situation tient au fait qu'au 31 décembre 2015, les recettes encaissées étaient supérieures de 216,16 M€ aux dépenses comptabilisées, soit un peu moins que fin 2014. En outre, comme les années antérieures, certaines dépenses comptabilisées correspondaient à des mises en

réserve et non à des dépenses effectives. Ces pratiques contreviennent aux règles budgétaires et comptables.

Les résultats excédentaires des exercices 2013 et 2014 restent à verser au Fonds de réserve constitutionnel (37,8 M€).

a) Les comptes de tiers

A l'*Actif*, ces comptes concernent traditionnellement des opérations effectuées par la Trésorerie Générale des Finances en tant que Caisse des dépôts et consignations, et en particulier le Fonds complémentaire de réparation des accidents de travail et des maladies professionnelles pour un montant qui augmente de 4,8 % (37,91 M€).

Depuis 2014 est apparue la ligne « Dépôt F.R.C. ». Au 31 décembre 2014, les disponibilités de l'Etat placées au F.R.C. atteignaient 100 M€ ; au 31 décembre 2015, elles étaient à 150 M€. Cette pratique accroît l'imbrication entre le budget de l'Etat et le Fonds de réserve.

Au *Passif*, figurent aussi des comptes de dépôts pour un montant de 130,57 M€ (+ 4,8 %). Sous cette appellation sont groupées plusieurs catégories de comptes dont la Commission a déjà souligné le caractère contestable au regard des procédures budgétaires et comptables. Il en va ainsi du compte de dépôt relatif à la construction du nouveau Centre Hospitalier Princesse Grace, alimenté depuis 2012 à hauteur de 165 M€ et dont le solde, compte tenu des dépenses effectuées, s'élevait à 110,85 M€ au 31 décembre 2015. Ce solde est une réserve de fonds.

Parmi les autres comptes de tiers figurent les comptes de dépôts et consignations dont les soldes créditeurs sont en très forte augmentation par rapport à 2014, les consignations et dépôts volontaires augmentant de 75,65 M€ en raison de deux nouveaux litiges.

b) Les comptes financiers

Comme indiqué précédemment, les disponibilités ont de nouveau augmenté en 2015, passant à 441,78 M€. Si les 150 M€ déposés au Fonds de réserve constitutionnel étaient considérés comme des disponibilités, l'augmentation serait de 18,5 %.

L'apport net des comptes spéciaux du Trésor à la trésorerie de l'Etat passe de 93,33 M€ fin 2014 à 112 M€ fin 2015.

2° LA GESTION DE LA TRÉSORERIE AU COURS DE L'ANNÉE 2015

En 2015, les écarts entre recettes et dépenses du budget général ont évolué d'une manière qui contraste avec 2014 et ressemble à celle des années antérieures. Le montant nettement plus élevé (222,60 M€ contre 114,42 M€ en 2014) des paiements effectués en janvier et février au titre du budget précédent a pesé sur les neuf premiers mois de l'année, période au cours de laquelle les dépenses cumulées ont dépassé les recettes cumulées. Néanmoins, le second semestre a enregistré à plusieurs reprises des excédents de recettes très supérieures à ceux de 2014.

Pour les *Dépenses de fonctionnement*, dont l'exécution devrait normalement se répartir de façon régulière tout au long de l'année, l'exercice 2015 a connu un rythme peu différent de celui de 2014. Le mois de décembre a enregistré les paiements les plus importants (10,5 %), mais ce pourcentage a diminué (11,7 % en 2014).

Pour les *Interventions publiques*, plus de 60 % des dépenses sont faites au premier semestre et ce constat ne change pas ; près du quart est effectué en janvier, mais la proportion a baissé (22,2 % contre 25,9 % en 2014).

En ce qui concerne les *Dépenses d'équipement et d'investissements*, la Commission a regretté à plusieurs reprises l'importance croissante de la part payée en fin d'exercice et en particulier dans la période complémentaire. La situation a changé en 2015, même si la proportion reste très élevée : les dépenses réglées pendant la période complémentaire ont représenté 37,2 % et non plus 48,8 % des dépenses de l'exercice 2014. Quant aux rachats d'immeubles au Fonds de réserve constitutionnel (97,4 M€), ils l'ont été en totalité en dépassement des crédits budgétaires en fin d'exercice.

C. Le Fonds de réserve constitutionnel

Au 31 décembre 2015, le montant du Fonds de réserve constitutionnel s'élevait à 4 676,22 M€, en augmentation de 2,2 % par rapport au 31 décembre 2014.

1° LES RÉSULTATS DU FONDS DE RÉSERVE CONSTITUTIONNEL EN 2015

Les résultats du compte d'exploitation et les résultats portés au compte de patrimoine constituent le compte dénommé « Pertes et profits ». Son résultat est passé de 127,63 M€ à 64,13 M€ soit une diminution de moitié (- 49,8 %) alors qu'il avait peu varié les années précédentes (+ 3,6 % puis - 3,3 %).

Le *Résultat d'exploitation* a diminué de 26,2 % pour s'établir à 20,12 M€. Cette diminution est quasiment identique dans le domaine financier et dans le domaine immobilier. La réduction des intérêts bancaires provient non pas tant de la tendance générale à la baisse des taux qu'au transfert fin 2014 au budget de l'Etat, comme le souhaitait la Commission, du prêt de 24,81 M€ accordé à la société immobilière S.I.I.O. Les intérêts de ce prêt sont désormais perçus par le budget

général de l'Etat. La diminution des produits d'exploitation du domaine immobilier s'explique par un remboursement de T.V.A. de 2 M€ par les Services Fiscaux Français concernant la ZAC Saint-Antoine, recette qui avait été perçue en 2014 dans la rubrique « Cautionnements et divers », ramenée à 0 € en 2015.

Les *Résultats de la capitalisation et de la réalisation des titres de placement*, inscrits au compte de patrimoine, correspondent d'une part aux plus ou moins-values latentes constatées sur les titres de placement, d'autre part aux gains et aux pertes effectives enregistrés lors de la réalisation de tels titres.

Les plus et moins-values latentes dégagent une plus-value nette de 49,51 M€, inférieure de moitié à celle de 2014 (100,14 M€).

La cession de titres de placement dégage une perte de 5,51 M€ à comparer à un gain de 0,23 M€ en 2014.

Au total, les résultats de la capitalisation et de la réalisation des titres de placement ont été un bénéfice de 44,01 M€ contre 100,37 M€ en 2014.

2° L'ÉVOLUTION DES AUTRES ÉLÉMENTS D'ACTIF

L'ensemble des actifs du Fonds de réserve constitutionnel a augmenté, entre la fin de 2014 et la fin de 2015, de 2,2 % et se monte à 4 676,22 M€.

La diminution de 4,3 % de la valeur des immobilisations (1 702,74 M€) découle de plusieurs facteurs :

- Les rachats d'immeubles par le budget général ont atteint 123,43 M€ ;
- Les nouveaux Contrats Habitation-Capitalisation ont réduit le poste « Immeubles » de 25,21 M€ ;
- La réévaluation annuelle des immeubles a, pour la première fois, conduit à une diminution de leur valeur de 10,17 M€ en raison de l'évolution de l'indice français BT 01.

La Commission souhaite que soit progressivement élaborée une doctrine quant à la répartition des propriétés de l'Etat entre le budget et le Fonds de réserve, ce dernier n'ayant pas à détenir des immeubles qui ne seraient pas tout à la fois rentables et cessibles.

Le montant des *Actifs non réalisables à court terme* est de 516,70 M€ (+ 12,7 % par rapport à fin 2014). Cette rubrique recouvre les titres de participation, les créances sur participation ainsi que les écritures des C.H.C.

Le poste des valeurs monégasques a enregistré des opérations relatives à la S.B.M. : d'une part, une moins-value de 32,7 M€ résultant de la baisse du cours de l'action ; d'autre part, une augmentation du capital de la société pour un coût de 155,1 M€ suivie par la vente par le F.R.C. d'actions à la société Galaxy Investment Ltd (un peu moins de 5 %) et à la société L.V.M.H. (5 %). Après ces opérations, le Fonds de réserve, qui détenait 69,1 % du capital de la S.B.M., en détient 59,47 %.

Quant aux « Moins-values latentes C.H.C. », qui augmentent par rapport à 2014, elles enregistrent la différence entre la valeur comptable des appartements objets des contrats et les prix qui y figurent.

Les *Disponibilités et les avoirs réalisables à court terme* représentaient fin 2015 2 456,77 M€, en augmentation de 5,1 %, en raison principalement du placement de 50 M€ supplémentaires de disponibilités de l'Etat auprès du Fonds de réserve constitutionnel.

Le stock d'or, inchangé en volume, voit sa valeur diminuer de 1,1 % par suite de l'évolution des cours de l'or.

La Commission constate avec satisfaction que le ratio de liquidité du Fonds, après un point bas à 48,7 % en 2013, s'est amélioré : 51,1 % en 2014 et 52,5 % en 2015, et que la sécurité et la lisibilité des placements sont des préoccupations très présentes dans la gestion du Fonds de réserve.

*
* *

L'exercice 2015 s'est achevé sur un excédent de recettes supérieur à ceux constatés tant en 2014 que les années précédentes, en raison de la nouvelle et forte croissance des recettes.

Toutefois, la Commission souligne une nouvelle fois la nécessité de contenir la progression des dépenses ordinaires (fonctionnement et interventions publiques). Elle constate, en effet, que les dépenses de personnel notamment sont actuellement marquées par une augmentation des effectifs, une croissance des rémunérations supérieures à celle du coût de la vie et par des perspectives en matière de retraites. Celles-ci sont caractérisées par une réduction très sensible de l'âge des départs à la retraite des fonctionnaires de l'Etat, ainsi que par le coût budgétaire de ces départs anticipés. La Commission ne peut donc qu'encourager les mesures qui freineraient cette évolution, y compris le coût des indemnités de fin de détachement.

Elle souligne également la nécessité d'un meilleur suivi des programmes et équipements et de la conclusion de contrats et d'avenant en matière de fonctionnement.

Les modalités de financement de certaines opérations appellent les réserves déjà formulées.

Enfin, il apparaît souhaitable de revenir à une meilleure définition des rôles respectifs du budget de l'Etat et du Fonds de réserve constitutionnel.

Nonobstant ces observations, qui ne sont pas de nature à faire obstacle au règlement du budget 2015, celui-ci pourrait intervenir sur la base de la clôture des comptes, soit un excédent de recettes de 29 039 248,33 €, qui devra, en application de l'article 41 de la Constitution, être versé au Fonds de réserve constitutionnel, après clôture des comptes budgétaires par S.A.S. le Prince Souverain.

OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT PRINCIER
AU RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2016
DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DES COMPTES

- **Page 10, Dernier paragraphe** : Le Gouvernement Princier partage la remarque de la Commission qui trouverait intéressant de pouvoir examiner l'ensemble des réalisations dans chaque secteur évoqué dans le Programme Gouvernemental d'Action et de rattacher les projets aux propositions de dépenses du Budget Primitif.

- **Page 11, Dernier paragraphe et Page 12, paragraphe 3, et Page 31, paragraphe 1** : *S'agissant du compte de dépôt du « Nouveau C.H.P.G. », le Gouvernement Princier précise que le choix de constituer une « Provision » permet de lisser les dépenses importantes de cette opération, et d'éviter l'affichage de déficits trop importants certaines années. En effet, sans ce dispositif, le Budget de l'Etat aurait dû supporter des pics de dépenses très conséquents lorsque les travaux lourds effectifs vont intervenir. Cette solution, certes dérogatoire, est donc apparue la plus adaptée à l'ensemble des enjeux et contraintes.*

- **Pages 14 et 15, 2°) et Page 38, paragraphe 5** : Le Gouvernement Princier partage l'avis de la Commission sur l'importance de maîtriser la progression des effectifs, les augmentations générales et les décisions individuelles. Il peut être indiqué cependant que les indicateurs d'appréciation de l'évolution des effectifs devraient être plus pertinents et précis grâce à la mise en place d'un nouvel outil de gestion des Ressources Humaines et de la Paye.

Le Gouvernement Princier prend note de la remarque de la Commission à propos du régime des bonifications indiciaires et des mesures en faveur des départs anticipés à la retraite des agents de la Fonction Publique. Il convient d'indiquer que le Gouvernement Princier a conscience de la nécessaire réforme du régime de retraite et en a fait un axe de réflexion et d'études majeur.

Le Gouvernement Princier partage également la préoccupation de la Commission s'agissant de l'anomalie que constitue le versement d'une pension de retraite complémentaire sans paiement de cotisations aux agents non-titulaires ; dans ce cadre, le Gouvernement Princier a initié une mise à jour de l'étude sur les engagements de l'Etat en matière de retraite afin d'aboutir à un constat partagé sur la situation.

- **Page 18, paragraphe 6, et Page 43, paragraphes 1 et 2** : Le Gouvernement Princier partage l'avis de la Commission s'agissant de la nécessité de poursuivre l'effort de surveillance des dépenses d'interventions publiques, et de mesurer leur efficacité réelle. Il convient d'indiquer que la détermination d'objectifs stratégiques et opérationnels par l'ensemble des Services administratifs initiée dans le cadre du Budget Primitif 2013 ainsi que la mise en place d'indicateurs de suivi de ces objectifs constituent déjà une première étape de la démarche d'évaluation des politiques publiques pilotée par l'Inspection Générale de l'Administration.

- **Page 19, paragraphe 1, et Page 27, paragraphe 2, et Page 31, paragraphe 4** : Le Gouvernement Princier précise que les rachats de biens au Fonds de Réserve Constitutionnel réalisés en dépassement de crédits, autorisé par le Conseil de Gouvernement Princier, ont été rendus possibles grâce à des résultats excédentaires importants constatés en fin d'exercice. Ces rachats ont permis de répondre à la demande de la Commission et du Conseil National s'agissant de biens immobiliers devant être transférés du Fonds de Réserve Constitutionnel au Budget de l'Etat.

- **Page 20, paragraphe 5** : Le Gouvernement Princier prend note de l'avis formulé par la Commission au sujet de l'irrégularité que constitue l'utilisation d'un compte de dépôt relative à l'opération l'Engelin ; cette manière de procéder sera évitée à l'avenir.

Par ailleurs, le Gouvernement Princier précise que le marché d'entreprise générale pour la construction de l'Engelin a en effet été attribué à l'issue d'une procédure de dialogue compétitif pour laquelle trois sociétés implantées à Monaco ont été consultées.

- **Page 30, paragraphe 2** : En ce qui concerne la remarque de la Commission au sujet de la date tardive de fixation des reports de crédits, le Gouvernement Princier précise qu'une nouvelle procédure a été mise en place dans le cadre de la clôture des comptes de l'exercice 2015. Des réunions ont été organisées en présence de la Direction du Budget et du Trésor, du Contrôle Général des Dépenses et du Département de l'Équipement, de l'Environnement et de l'Urbanisme (D.E.E.U.) afin de rencontrer l'ensemble des Services concernés et d'analyser, vérifier, et arbitrer leurs propositions de reports de crédits et leurs commentaires. Ainsi, dès l'issue des réunions, les montants ont été arrêtés ; le D.E.E.U. n'a eu qu'à les compiler et à présenter le projet de délibération au Conseil de Gouvernement Princier. Cette nouvelle procédure a permis d'anticiper la date de l'Arrêté Ministériel au 31 mars 2016, soit un mois plus tôt que l'exercice précédent.

- **Page 39, Dernier paragraphe** : Le Gouvernement Princier partage l'avis de la Commission qui suggère plus de rigueur s'agissant des régies des Postes Diplomatiques et Consulaires.

- **Page 40, paragraphe 3** : Le Gouvernement Princier partage l'avis de la Commission qui préconise la mise en place de conventions ou d'avenants concernant notamment le transport public, afin de donner un fondement juridique à ces dépenses.

- **Page 46, paragraphe 5** : Le Gouvernement Princier partage l'avis de la Commission sur le fait que les estimations inscrites au programme triennal devraient être plus affinées et précises afin d'éviter d'importantes réévaluations. Il convient toutefois de souligner que les Services du Département de l'Équipement, de l'Environnement, et de l'Urbanisme en charge de la définition et du suivi des projets ne peuvent assumer la maîtrise des dépenses en capital qu'à la condition de la non-évolution des programmes des opérations du fait des utilisateurs.

- **Page 51, paragraphe 6** : Le Gouvernement Princier partage l'avis de la Commission afin qu'une réflexion soit effectuée au sujet de l'élaboration d'une doctrine quant à la répartition des propriétés de l'Etat entre le Budget et le Fonds de réserve constitutionnel.