

PRINCIPAUTE DE MONACO

COMMISSION SUPERIEURE DES COMPTES

RAPPORT PUBLIC ANNUEL

2009

Le présent rapport a été délibéré et arrêté par la Commission Supérieure des Comptes en sa séance tenue le 4 mars 2010.

La Commission, instituée par l'article 42 de la Constitution et régie par l'Ordonnance Souveraine n° 1707 du 2 juillet 2008, est composée de MM. James CHARRIER, Président, Gilbert PIERRE, Vice-Président, Hubert POYET, Jean RECOULES, Jean-Pierre GASTINEL et Jean-François BERNICOT, membres.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	7
CHAPITRE I^{er} - LES ACTIVITES DE LA COMMISSION SUPERIEURE DES COMPTES EN 2009	9
I. L'APPLICATION DES MESURES NOUVELLES INTRODUITES PAR L'ORDONNANCE SOUVERAINE DU 2 JUILLET 2008	9
A. La publication du premier rapport d'activité de la Commission supérieure des comptes	9
B. Le premier contrôle d'une société d'Etat	10
II. LE CONTROLE DES COMPTES ET DE LA GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE DE L'ETAT	11
A. L'achèvement des contrôles portant sur l'exercice 2007	12
B. L'engagement des contrôles portant sur l'exercice 2008	12
III. LES AUTRES ACTIVITES DE LA COMMISSION EN 2009	13
A. Le contrôle des comptes et de la gestion de la Commune et des établissements publics	13
B. Les avis demandés en 2009 à la Commission supérieure des comptes	14
C. Les relations avec les institutions supérieures de contrôle étrangères et leurs organisations internationales	15
CHAPITRE II - LA GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE DE L'ETAT EN 2007	17
I. GESTION ET RESULTATS BUDGETAIRES EN 2007	17
A. La gestion budgétaire en 2007	18
B. Prévisions et réalisations	19
C. Application des règles budgétaires et comptables	21
II. LES RECETTES BUDGETAIRES EN 2007	21
A. Recettes fiscales	21
B. Recettes non fiscales	24
III. LES DEPENSES ORDINAIRES DE 2007	25
A. Les dépenses de fonctionnement	25
B. Les interventions publiques	29

IV. LES BUDGETS DEVELOPPES DES SERVICES COMMERCIAUX EN 2007	32
A. Les services administratifs à caractère commercial	32
B. Les monopoles exploités directement par l'Etat	32
V. LES DEPENSES EN CAPITAL EN 2007	33
A. Les acquisitions immobilières	34
B. Le matériel d'équipement	34
C. Les travaux d'équipement	34
VI. LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR, LA TRESORERIE ET LE FONDS DE RESERVE CONSTITUTIONNEL EN 2007	36
A. Les comptes spéciaux du Trésor en 2007	36
B. Les opérations de trésorerie en 2007	38
C. Le Fonds de réserve constitutionnel en 2007	39
CHAPITRE III - LES COMPTES ET LA GESTION DE LA COMMUNE EN 2007 ET 2008	41
I. LES BUDGETS DE 2007 ET 2008. PREVISIONS ET REALISATIONS	41
II. LES DEPENSES BUDGETAIRES EN 2007 ET 2008	43
A. Dépenses de fonctionnement (Section I)	44
B. Dépenses d'équipement et d'interventions pour le compte de l'Etat (Section II)	49
III. LE FINANCEMENT DU BUDGET DE LA COMMUNE EN 2007 ET 2008	49
A. Les recettes propres de la Commune	49
B. Les dotations en provenance du budget général de l'Etat	51
CHAPITRE IV - LE MUSEE NATIONAL	55
I. LA MISE EN PLACE DE LA NOUVELLE ORGANISATION	56
A. Les moyens administratifs	56
B. Le cadre juridique	57
C. L'affaire de la « La Victoire de Villetaneuse »	59
II. LE PROJET MUSEOGRAPHIQUE ET SA MISE EN ŒUVRE	61
A. Le projet	61
B. La mise en œuvre	62
C. Bilan et perspectives	64

INTRODUCTION

Aux termes de l'Ordonnance Souveraine n° 1707 du 2 juillet 2008 relative à la Commission supérieure des comptes, cette dernière « adresse chaque année au Prince un rapport d'activité dans lequel elle expose notamment les principales constatations et observations auxquelles ont donné lieu les contrôles exercés par elle sur les comptes et la gestion de l'Etat et des organismes publics au cours de l'année écoulée ».

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

Etabli en application de ce texte, le présent rapport traite, dans un premier chapitre, des activités de la Commission au cours de l'année 2009, la période prise en considération - d'octobre 2008 à septembre 2009 - correspondant à l'année judiciaire.

Les chapitres suivants exposent les principales constatations et observations présentées dans les rapports arrêtés par la Commission depuis la production de son précédent rapport public. Ces rapports ont porté sur les comptes et la gestion :

- de l'Etat pour l'exercice 2007 ;
- de la Commune pour les exercices 2007 et 2008 ;
- du Musée national pour les exercices 2003 à 2008.

CHAPITRE I^{er}

LES ACTIVITES DE LA COMMISSION SUPERIEURE DES COMPTES EN 2009

Dans les conditions fixées par l'Ordonnance Souveraine n° 1707 du 2 juillet 2008, la Commission supérieure des comptes, tout en s'attachant à mettre en œuvre sans délai les principales innovations apportées par ce texte, a consacré en 2009, comme chaque année, l'essentiel de ses activités au contrôle de la gestion budgétaire et financière de l'Etat, sans pour autant négliger les autres activités relevant de ses missions.

I. L'APPLICATION DES MESURES NOUVELLES INTRODUITES PAR L'ORDONNANCE SOUVERAINE DU 2 JUILLET 2008

Comme l'exposait le précédent rapport public de la Commission, les réformes opérées par l'Ordonnance Souveraine du 2 juillet 2008⁽¹⁾ ont permis de doter l'institution supérieure de contrôle de la Principauté d'un statut qui, tout en conservant les dispositions essentielles du texte institutif, comporte des innovations marquantes.

Parmi les plus importantes figure, outre l'obligation d'établir un rapport public annuel, l'extension des compétences de la Commission, en particulier envers les sociétés de droit privé, non cotées en bourse, dont l'Etat détient plus de la moitié du capital. Dans ces deux domaines, la Commission s'est appliquée à mettre en application, dès 2009, les nouveaux pouvoirs qui lui sont attribués.

A. La publication du premier rapport d'activité de la Commission supérieure des comptes

Délibéré et arrêté par la Commission le 23 janvier 2009, le premier rapport d'activité établi en application de l'article 12 de l'Ordonnance Souveraine du 2 juillet

⁽¹⁾ Une analyse de ces réformes est présentée dans une chronique de la Revue de droit monégasque (n° 9 - 2007) publiée en juillet 2009.

2008 a été remis au Prince Souverain le 10 mars 2009 et publié en annexe du Journal de Monaco n° 7903 du 13 mars 2009, accompagné des observations du Gouvernement Princier.

Après avoir traité des activités de la Commission en 2008, le rapport public de cette année exposait les constatations, observations et recommandations que cette dernière avait présentées dans ses rapports - arrêtés entre le 1^{er} octobre 2007 et le 30 septembre 2008 - concernant l'Etat (exercice 2006), la Commune (exercices 2005 et 2006), ainsi que divers établissements publics (Foyer Sainte-Dévote, Office d'Assistance Sociale, Office de Protection Sociale, Centre Scientifique de Monaco pour les exercices 2003 à 2006).

En dehors de sa publication au Journal de Monaco, le premier rapport public de la Commission a fait l'objet d'actions d'information auprès des média - communiqué et conférence de presse - ainsi que d'une large diffusion. Un tiré à part du rapport public, remis au Président du Conseil National, a été adressé à de nombreuses personnalités monégasques, ainsi qu'aux institutions supérieures de contrôles étrangères avec lesquelles la Commission souhaite développer ses relations (voir ci-après, III.C).

Par cette diffusion, la Commission souhaitait faire connaître l'obligation qui lui est désormais faite de présenter chaque année, et de publier, un rapport sur les résultats de ses activités, réforme qui conforte son statut d'institution supérieure de contrôle indépendante. Mais la Commission voit également, dans la diffusion de ce rapport, le moyen de témoigner de la qualité des institutions budgétaires et financières de la Principauté.

B. Le premier contrôle d'une société d'Etat

Parmi les extensions de compétence opérées par l'Ordonnance Souveraine du 2 juillet 2008, celle qui concerne les sociétés d'Etat présente pour la Commission un intérêt particulier. En effet, depuis quelques années, la gestion de services ou d'équipements publics importants a été confiée à de telles sociétés, dont le contrôle doit prolonger et compléter celui de l'Etat et des organismes publics. Pour exercer ce nouveau pouvoir, la Commission a décidé de procéder, dès 2009, au contrôle de l'une de ces sociétés, la Société d'Exploitation des Ports de Monaco (S.E.P.M.).

Engagés en novembre 2008, les contrôles de la Commission ont porté sur les comptes et la gestion de la S.E.P.M. pour les exercices 2000 à 2008. Ils se sont poursuivis dans les meilleures conditions, grâce à l'accueil et au concours très positifs du Président délégué de la société et de ses dirigeants. Ces vérifications se sont traduites dans un rapport que la Commission a arrêté en septembre 2009.

Ces contrôles se sont tout d'abord appliqués à l'étude des conditions dans lesquelles la S.E.P.M., créée en 2000, s'est vue confier la gestion effective des ports

monégasques, à compter de 2004 pour les croisières et de 2006 pour l'ensemble des activités. L'option d'une concession limitée à l'exploitation des plans d'eau et de leurs abords immédiats, adoptée par la loi n° 1303 du 20 juillet 2005, a été mise en œuvre par le contrat de « concession du service public de l'exploitation des ports » en date du 1^{er} janvier 2006.

L'examen des comptes de la S.E.P.M. s'est notamment attaché à apprécier l'évolution des ressources - caractérisée par l'augmentation progressive du « chiffre d'affaires » des ports - et des charges - principalement des dépenses de personnel - au cours des derniers exercices. Mais les points qui ont plus spécialement retenu l'attention de la Commission concernent les relations entre l'Etat et la société, dont certaines - fixation de la redevance, inventaire des biens de retour, par exemple - appelaient des mises au point.

Ces dernières observations ont mis en évidence l'importance que revêtent, pour toutes les sociétés d'Etat, les conditions dans lesquelles sont organisés et suivis les rapports entre celles-ci et les pouvoirs publics. Cette constatation ne peut que confirmer et renforcer le souhait que la Commission a formulé dans différents rapports - et repris dans son rapport public de 2008 - de voir une cellule de l'administration du Trésor chargée de centraliser l'ensemble des informations intéressant les participations publiques et d'assurer la coordination qu'exige la bonne utilisation des sociétés d'Etat.

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

En 2009, comme chaque année, les travaux de la Commission ont principalement porté sur les comptes et la gestion budgétaire et financière de l'Etat. Mission essentielle de la Commission, cette activité s'exerce à présent dans les conditions fixées par l'Ordonnance Souveraine du 2 juillet 2008, dont les dispositions ont repris, avec quelques simplifications, celles du texte initial de 1968 déjà aménagées en 2002.

En application de ces textes, la Commission a disposé en 2009 de l'ensemble des comptes, documents justificatifs et informations nécessaires à l'exercice de ses contrôles. Elle tient à souligner, une nouvelle fois, la qualité des relations de travail établies avec les services financiers et administratifs de l'Etat, à tous les niveaux, ainsi qu'avec le Contrôle Général des Dépenses, dont elle apprécie tout particulièrement le concours.

En 2009, les contrôles conduits par la Commission se sont achevés pour ce qui concerne l'exercice 2007 et ont été engagés pour l'exercice 2008, certaines questions faisant l'objet, comme à l'ordinaire, d'un suivi pendant plusieurs années.

A. L'achèvement des contrôles portant sur l'exercice 2007

Entrepris en 2008, les contrôles concernant les comptes et la gestion de l'Etat pour l'exercice 2007 se sont poursuivis jusqu'en janvier 2009. A la suite des procédures contradictoires conduites conformément aux dispositions de l'Ordonnance Souveraine du 2 juillet 2008, la Commission a délibéré et arrêté en mars 2009 son rapport, qui sera analysé ci-après, au chapitre II.

Comme à l'ordinaire, ce rapport porte pour l'essentiel sur les opérations du budget général, pour lequel il constitue un élément nécessaire dans la procédure de règlement du budget. En effet, aux termes de l'article 17 de la loi du 1^{er} mars 1968 relative aux lois du budget, le règlement des comptes budgétaires n'est prononcé par le Prince Souverain qu'après accomplissement des formalités prévues par l'Ordonnance Souveraine relative à la Commission supérieure des comptes, c'est-à-dire « au plus tôt un mois à compter de l'envoi du rapport de la Commission ».

Mais le rapport sur l'exercice 2007 traite également, comme les précédents, des comptes spéciaux du Trésor - qui font l'objet de prévisions dans les lois de budget annuelles -, de la trésorerie et du Fonds de réserve constitutionnel. En raison du rôle essentiel que joue ce dernier dans la gestion des finances publiques, son évolution fait l'objet d'une attention particulière de la part de la Commission, soucieuse qu'il ne soit pas porté atteinte aux règles qui permettent au Fonds de jouer le rôle qu'il tient de la Constitution.

Suivant la pratique adoptée depuis plusieurs années, le rapport sur l'exercice 2007 est accompagné d'une annexe, consacrée aux dépenses des services judiciaires. Le recours à une annexe pour traiter ce sujet a permis à la Commission d'examiner l'évolution des dépenses en cause sur plusieurs exercices et, aussi, d'assurer plus commodément la contradiction prévue pour les « corps autonomes » par l'article 10 de l'Ordonnance Souveraine du 2 juillet 2008.

B. L'engagement des contrôles portant sur l'exercice 2008

Suivant ses pratiques habituelles, la Commission a commencé à vérifier les opérations budgétaires et financières de l'Etat dès qu'elle a disposé des comptes et documents sur lesquels doivent porter ses contrôles. C'est ainsi que, pour les opérations de la trésorerie et du Fonds de réserve constitutionnel, dont les comptes sont disponibles en janvier, les travaux de la Commission ont débuté dès février 2009. S'agissant du budget général, c'est la production du « compte annuel des opérations budgétaires (clôture 2008), en avril 2009, qui a permis à la Commission d'engager ses contrôles.

Marqués, pour l'ensemble des opérations prévues et autorisées par les lois de budget de l'exercice, par un excédent de recettes de 8,17 M€ légèrement supérieur à celui de 2007 (7,10 M€), les résultats de 2008 ont été très éloignés des déficits prévus

par les lois de budget primitive (100,05 M€) et rectificative (32,26 M€). Ces écarts proviennent pour l'essentiel du budget général, dont les recettes (896,67 M€) ont été supérieures de 4,03 M€ aux dépenses (892,64 M€), alors que la loi de budget initiale prévoyait un déficit de 98,50 M€, ramené à 31,29 M€ par le budget rectificatif. La Commission s'attachera à analyser ces résultats, qui traduisent, pour le budget général, une progression des recettes (+ 6 %) sensiblement moins rapide qu'en 2007 (+ 16,2 %), mais légèrement supérieure à celle des dépenses (+ 5,9 % en 2008 contre + 6,8 % en 2007).

En examinant les opérations de 2008, la Commission poursuit et s'attache à approfondir dans certains domaines les études conduites depuis plusieurs années, et dont ses rapports antérieurs ont fait état.

Il en est ainsi, en particulier, des conditions dans lesquelles sont appliquées les dispositions de la loi n° 1324 du 22 décembre 2006 qui autorisent le report des crédits de paiement inutilisés en fin d'exercice pour des opérations inscrites au programme triennal d'équipement. La mise en œuvre de cette réforme, que la Commission avait toujours souhaitée, appelle divers aménagements, afin de pouvoir apporter plus de rigueur et de clarté dans la gestion budgétaire des opérations d'équipement.

Année après année, depuis sa création en 1999, le compte de trésorerie « Digue du large » a fait l'objet d'observations dans le rapport de la Commission, en raison de l'importance et des modalités particulières d'exécution des dépenses qu'il retraçait. Alimenté par le budget général - et, à titre de provisoire, par des crédits bancaires -, ce compte a financé de 1999 à 2003, à hauteur de 359,4 M€, les travaux programmés à l'origine pour la digue semi-flottante, l'infrastructure et les parkings. A partir de 2004, le compte a été utilisé pour financer différents travaux d'aménagement du Port Hercule destinés à prolonger ceux de la digue du large, mais ne concernant pas directement celle-ci. Suggérée par la Commission dès 2004, la clôture du compte de trésorerie n'est intervenue qu'en 2008, le total des dépenses d'équipement exécutées depuis l'origine par son intermédiaire s'élevant en définitive à 461,1 M€. L'examen de ces dépenses, et plus généralement de l'ensemble des opérations pour laquelle l'Etat à eu recours à la procédure dérogatoire du compte de trésorerie, donnera l'occasion à la Commission de joindre à son rapport sur l'exercice 2008 une annexe consacrée à ce sujet.

III. LES AUTRES ACTIVITES DE LA COMMISSION EN 2009

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

S'il revêt, comme pour l'Etat, un caractère obligatoire, le contrôle qu'exerce la Commission sur les comptes de la Commune et des établissements publics ne conduit

pas à l'établissement d'un rapport sur chaque exercice. Suivant le programme que la Commission arrête pour ses travaux, les vérifications portent ainsi sur deux ou plusieurs exercices, selon l'importance des opérations en cause ou l'intérêt des questions ou évolutions à examiner.

S'agissant de la Commune, le rapport sur les exercices 2005 et 2006, arrêté en avril 2008, a été analysé dans le précédent rapport public. En 2009, les contrôles de la Commission ont porté sur les années 2007 et 2008, et ont fait l'objet d'un rapport arrêté en septembre 2009. Ce rapport s'attache, notamment, à la suite des précédents, à l'examen des conditions dans lesquelles sont mises en œuvre les réformes, d'ordre budgétaire et comptable, consécutives à l'entrée en vigueur de la loi du 29 juin 2006. Ces réformes ont entraîné, à partir de 2007, la substitution à la subvention d'équilibre de l'Etat d'une dotation forfaitaire de fonctionnement, les dépenses d'équipement et les interventions pour le compte de l'Etat continuant d'être financées par une « dotation » assimilable à une subvention d'équilibre. La mise en œuvre de ce nouveau régime, activement conduite par les services de l'Etat et la Commune, n'ont pas appelé d'observations particulières de la Commission (voir ci-après, chapitre III).

En ce qui concerne les établissements publics, la Commission a fait porter en 2009 ses contrôles sur la Fondation Prince Pierre de Monaco, sur le Centre Hospitalier Princesse Grace et sur le Musée national. Si les vérifications se poursuivent pour les deux premiers, celles concernant le Musée national, pour les exercices 2003 à 2008, ont fait l'objet d'un rapport de la Commission dont il sera fait état au chapitre IV. L'élaboration de ce rapport, au terme des contrôles, a coïncidé avec la réponse à la demande d'avis du Gouvernement Princier sur une affaire particulière.

B. Les avis demandés en 2009 à la Commission supérieure des comptes

Aux termes de l'article 1^{er} de l'Ordonnance Souveraine du 2 juillet 2008, qui reprend une disposition de l'Ordonnance Souveraine du 29 février 1968, la Commission « peut être chargée par le Prince de toute mission d'étude ou d'information relevant de sa compétence ». C'est en application de ce texte que, depuis sa création, la Commission a été fréquemment appelée, à la demande du Prince Souverain ou du Gouvernement Princier, à procéder à des études ou à formuler des avis sur certaines questions particulières. Ainsi, en 2009, la Commission a-t-elle été consultée à quatre reprises, trois fois sur des sujets concernant les opérations budgétaires de l'Etat, la quatrième intéressant un établissement public.

En mars 2009, son avis a été demandé sur le traitement comptable des opérations relevant du contrat habitation-capitalisation institué par la loi n° 1357 du 19 février 2009. Dans sa réponse, la Commission, tout en soulignant l'importance des innovations apportées par cette loi, la difficulté des questions que pose sa mise en œuvre sur les plans budgétaire et comptable ainsi que les incertitudes qui peuvent subsister quant à ses modalités pratiques d'application, formule différentes

observations et suggestions, distinctes selon que les appartements en cause relèvent ou non du Fonds de réserve constitutionnel.

L'avis de la Commission a été demandé, en juin 2009, sur un projet de dématérialisation des opérations de paiement des dépenses de l'Etat proposé par le Contrôleur Général des Dépenses. La Commission a fait savoir au Gouvernement Princier qu'elle n'avait aucune objection à l'adoption de la mesure envisagée. Dès lors que ne sont pas remises en question les garanties et les sécurités indispensables, la Commission ne peut en effet qu'être favorable à toute réforme tendant à simplifier et à accélérer les procédures administratives.

En septembre 2009, une question a été posée à la Commission sur le traitement à réserver à une ouverture de crédit (article 8 de la loi du 1^{er} mars 1968 relative aux lois de budget) concernant des dépenses d'équipement, dans le cas où celle-ci porte les crédits de paiement inscrits pour une opération à un montant supérieur aux crédits d'engagement figurant au programme triennal d'équipement. Dans sa réponse, la Commission a rappelé qu'en application des règles budgétaires, l'ouverture de crédit doit, dans cette hypothèse, porter également sur les crédits d'engagement, la modification ainsi opérée de l'inscription au programme triennal étant ratifiée par la prochaine loi de budget rectificative.

S'agissant d'un établissement public, la Commission a été consultée en mai 2009 sur les questions qu'a posées l'acquisition par le Musée national, en 2007, de la statue du sculpteur César « La Victoire de Villetaneuse ». Les analyses et suggestions de la Commission adressées au Gouvernement Princier reprennent pour l'essentiel les observations consacrées à cette affaire par le rapport sur les comptes et la gestion du Musée national sur les exercices 2003 à 2008, dont l'analyse figure ci-après, au chapitre IV.

Il va de soi que les avis demandés à la Commission ont un caractère purement consultatif. Comme ses notes d'information, ou les remarques et suggestions présentées à l'occasion de ses contrôles, les avis de la Commission n'ont en effet d'autre objet que de contribuer aux réflexions du Gouvernement Princier sur des questions relevant de la compétence de l'institution supérieure de contrôle de la Principauté.

C. Les relations avec les institutions supérieures de contrôle étrangères et leurs organisations internationales

Parmi les activités que la Commission a poursuivies en 2009 dans le domaine des relations internationales peuvent être mentionnées deux opérations particulières.

Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, la publication en mars 2009 du premier rapport d'activité de la Commission a donné lieu, entre autres mesures de diffusion, à l'envoi de ce document à de nombreuses institutions supérieures de contrôle (I.S.C.).

Il est de pratique courante que celles-ci, et en particulier les plus importantes, adressent à leurs homologues étrangers leurs rapports d'activité. La Commission monégasque avait d'autant plus de raisons de procéder de même qu'il s'agissait de son premier rapport public, qui marquait pour elle une avancée importante confortant son statut d'I.S.C. indépendante. Les réactions enregistrées à la suite de cette diffusion autorisent à penser que cette avancée a été notée avec intérêt par nombre d'I.S.C. étrangères, entre autres les Cours des comptes de Belgique, du royaume du Maroc, du Portugal et, en premier lieu, la Cour des comptes française.

C'est cette dernière qui a organisé, à Paris, en mars 2009, la 2^{ème} conférence EUROSAI-ARABOSAI, réunissant les représentants de quelque soixante-quinze I.S.C. d'Europe et de la quasi-totalité des Etats arabes. Le thème traité - le rôle des I.S.C. « dans le développement des performances des Institutions de l'Etat » - a donné lieu à d'intéressants échanges, qui ont d'ailleurs débordé le sujet prévu, pour aborder en particulier la question du rôle des I.S.C. dans la période de crise actuelle. Comme les autres manifestations des I.S.C., la 2^{ème} conférence EUROSAI-ARABOSAI a permis à la Commission d'utiles contacts avec les organismes de contrôle étrangers et d'affirmer, par sa présence, l'image d'un Etat monégasque moderne, doté des moyens d'assurer une gestion financière rigoureuse et efficace.

CHAPITRE II

LA GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE DE L'ETAT EN 2007

Le rapport établi sur les comptes de l'Etat pour permettre le règlement du budget 2007 contient l'ensemble des analyses et des remarques que la Commission supérieure des comptes a tiré des contrôles qu'elle a effectués sur les opérations de cet exercice.

Afin de faciliter les comparaisons avec les années précédentes, le rapport est présenté selon le même plan que ceux que la Commission avait élaborés pour ces mêmes années, passant successivement en revue :

- la gestion et des résultats budgétaires en 2007 ;
- les recettes du budget général en 2007 ;
- les dépenses ordinaires du budget général en 2007 ;
- les opérations du budget général de 2007 retracées dans les « budgets développés » des services commerciaux ;
- les dépenses en capital en 2007 ;
- les opérations des comptes spéciaux du Trésor, de la trésorerie et du Fonds de réserve constitutionnel en 2007.

Le présent chapitre a été établi dans le même ordre.

I. GESTION ET RESULTATS BUDGETAIRES EN 2007

Les opérations budgétaires réalisées en 2007 sont retracées dans le tableau suivant qui les place en regard des résultats de l'exercice 2006⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Un tableau analogue comparant les opérations de 2006 aux résultats de 2005 figurait à la page 13 du rapport public de 2008.

	2006	2007		
	Résultats	Budget primitif (a)	Budget rectificatif (b)	Résultats
BUDGET GÉNÉRAL				
Recettes	727 936 017	725 914 700	766 174 100	845 600 700
Dépenses				
. ordinaires	519 256 105	564 759 900	574 636 100	548 510 729
. équipement et investissement	269 876 116	286 885 000	(c)306 574 700	294 608 952
Total des dépenses	789 132 221	851 644 900	881 210 800	843 119 681
Excédent de recettes (+) ou de dépenses (-)	- 61 196 204	- 125 730 200	- 115 036 700	+ 2 481 018
COMPTES SPECIAUX DU TRESOR				
Recettes	14 630 587	23 262 800	30 275 800	27 355 964
Dépenses	16 364 619	24 866 800	30 476 200	22 738 293
Excédent de recettes (+) ou de dépenses (-)	- 1 734 032	- 1 604 000	- 200 400	+ 4 617 670
ENSEMBLE DES OPERATIONS DE L'ETAT				
Excédent de recettes (+) ou de dépenses (-)	- 62 930 236	- 127 334 200	- 115 237 100	+ 7 098 688
a) Loi n° 1328 du 28 décembre 2006.				
b) Loi n° 1340 du 23 octobre 2007.				
c) A noter à la section 7 un report de crédits de 50 861 000 €.				

A. La gestion budgétaire en 2007

La gestion budgétaire de l'exercice 2007 a été caractérisée à la fois par la recherche de l'équilibre budgétaire et par l'utilisation d'instruments, de techniques et de procédures destinés à contenir la progression des dépenses et à clarifier leur présentation.

Si, en vue de l'élaboration du budget primitif, l'objectif d'une augmentation limitée à 1,5 % des crédits de fonctionnement et d'interventions publiques par rapport

à celui de 2006 avait été reconduit, les dépenses ordinaires effectivement prévues étaient en hausse de 9,3 %, celles d'équipement étaient diminuées de 8,4 %, en sorte que le total des dépenses inscrites au budget primitif n'augmentait que de 2,7 %. Compte tenu de la croissance prévue des recettes, le déficit prévisionnel global s'inscrivait, avec 125,7 M€, en recul de 8,8 % sur celui prévu pour 2006, ce qui représentait un changement très notable dans les prévisions.

Les deux instruments principaux de préparation du budget ont connu de sensibles améliorations par rapport à l'année précédente.

Le programme gouvernemental d'action a été, en 2007, élaboré de manière à être utilisé lors de la préparation du budget primitif auquel il est joint. Aux trois objectifs contenus dans le programme 2006, ont été substituées en 2007 cinq lignes directrices, elles-mêmes subdivisées en plusieurs orientations : le développement des actions en faveur de la croissance économique ; une politique volontariste destinée à protéger l'environnement et à promouvoir le développement durable notamment dans le domaine de la construction ; la conduite d'une politique étrangère active en direction non seulement de la France et de l'Union européenne mais aussi de l'espace méditerranéen et des pays en voie de développement et de participation aux instances internationales et aux grandes causes humanitaires ; la poursuite des actions en faveur de la vie quotidienne de tous ceux qui vivent et travaillent à Monaco et en particulier des catégories les plus fragiles de la population ; le développement du rayonnement culturel, intellectuel et sportif de la Principauté.

Le programme triennal glissant établi pour la période 2007-2009 présentait un coût total estimé au 1^{er} janvier 2007 à 2 023 M€ et l'engagement pour sa période d'exécution de 774,7 M€ de crédits et en particulier de 231,5 M€ de crédits de paiement en 2007. Il portait sur 40 des 105 opérations prévues par la section VII du budget pour 2007 « Equipements et investissements », mais comprenait les plus importantes de celles-ci.

B. Prévisions et réalisations

Les prévisions du budget primitif de 2007⁽¹⁾ pour le budget général s'élevaient à 725,9 M€ en recettes et à 851,6 M€ en dépenses, en augmentation respectivement de 4,4 % et 2,6 % par rapport à celui de 2006, en sorte que l'excédent prévisionnel des dépenses sur les recettes (125,7 M€) s'inscrivait en diminution de 6,2 %, ce qui constituait un retournement de tendance en comparaison des prévisions des exercices précédents. S'agissant des comptes spéciaux du Trésor, les recettes et les dépenses étaient évaluées à 23,26 M€ et 24,87 M€, en croissance de 34,4 % et 9,9 %, l'excédent prévu des dépenses sur les recettes diminuant donc de 71,2 % (1,6 M€). Au total, les prévisions du budget primitif de 2007 se traduisaient ainsi par une réduction de 8,8 % de l'excédent des dépenses sur les recettes.

⁽¹⁾ Loi de finances du 26 décembre 2006.

L'année 2007 a été le premier exercice au cours duquel a été appliquée la procédure des reports de crédits⁽¹⁾. Sur les crédits ouverts en 2006 et susceptibles de faire l'objet de reports, 70,7 M€ n'avaient pas été consommés ; ces crédits furent reportés à hauteur de 50,86 M€, le solde, soit 19,86 M€, tombant en annulation. L'examen de l'emploi des sommes ainsi reportées a montré que dans plusieurs cas il n'a pas été tenu un compte suffisant de ces reports dans la détermination du niveau des crédits résultant de l'ensemble des ouvertures (budget primitif + reports + budget rectificatif) ; dans ce dernier, des dotations ont, en effet, été maintenues, voire ouvertes par le budget rectificatif, alors que les reports les rendaient inutiles pour couvrir les dépenses.

Le budget rectificatif de l'exercice 2007⁽²⁾ a porté les prévisions de recettes du budget général à 766,17 M€ et celles des comptes spéciaux du Trésor à 30,276 M€, en augmentation de 5,5 % et 30,1 % par rapport au budget primitif ; le total des recettes atteignait ainsi 796,45 M€. En ce qui concerne les prévisions de dépenses, elles étaient accrues respectivement de 3,5 % et 22,6 %, étant chiffrées à 881,21 M€ pour le budget général et à 30,476 M€ pour les comptes spéciaux du Trésor. L'excédent des dépenses sur les recettes prévisionnelles se trouvait ainsi ramené de 125,73 à 115,04 M€ pour le budget général, de 1,60 à 0,20 M€ pour les comptes spéciaux du Trésor et de 127,33 M€ à 115,24 M€ pour l'ensemble.

Il convient, enfin, de relever que la présentation du compte annuel des opérations budgétaires ne paraît pas avoir été suffisamment adaptée à la novation que représente la procédure des reports de crédits.

Les résultats de l'exercice 2007 sont marqués par un retournement de tendance important. En effet, s'agissant du budget général, les recettes réalisées ont atteint 845,6 M€, soit un montant supérieur de 16,5 % par rapport aux prévisions initiales et de 10,4 % par rapport aux prévisions rectifiées ; les dépenses effectives se sont élevées à 843,12 M€. Dans ces conditions, le solde d'exécution du budget général fait apparaître un excédent de recettes de 2,48 M€, contrastant non seulement avec les prévisions budgétaires, mais surtout avec les résultats des exercices 2006 et 2005 pour lesquels les excédents de dépenses avaient été respectivement de 61,20 et 45,95 M€. En ce qui concerne les comptes spéciaux du Trésor, les recettes effectives ayant été de 27,36 M€ et les dépenses de 22,74 M€, leur solde s'est traduit par un excédent de recettes de 4,62 M€, au lieu d'un excédent de dépenses de 1,73 M€ en 2006.

Aussi, l'exécution du budget de 2007 s'est traduite par un excédent global de recettes de 7,099 M€, alors que l'exercice 2006 s'était achevé sur un excédent de dépenses de 62,93 M€.

⁽¹⁾ Cf. supra, page 8.

⁽²⁾ Loi de finances du 16 octobre 2007.

C. Application des règles budgétaires et comptables

La modification des crédits par la voie réglementaire (ouvertures de crédits, virements entre articles budgétaires ou au sein d'un même article, reports) a été effectuée en conformité avec les dispositions de la loi n° 841 du 1^{er} mars 1968 et est restée modérée.

Les dépassements de crédits ont été, en 2007, plus nombreux qu'en 2006 (30 au lieu de 28) et surtout ont porté sur des montants plus importants (12,016 M€ au lieu de 2,036 M€). Les plus nombreux ont concerné les frais de personnel ; même si leur montant restait modeste au regard de l'ensemble des dépenses de l'espèce et ne présentait pas un caractère de gravité particulière, ils étaient néanmoins en contradiction avec les règles de spécialité et de limitation qui s'imposent aux crédits de personnel comme aux autres crédits budgétaires. Le plus important dépassement de crédits a été enregistré à l'article d'« acquisitions » du chapitre 9 « Investissements » (9,436 M€) ; il résulte de l'acquisition d'un terrain et d'un bâtiment dans une zone industrielle. Ce dépassement, autorisé par le Conseil de Gouvernement en période complémentaire, fait suite à des dépassements de même nature en 2005 et 2006 et *conduit la Commission à appeler, une nouvelle fois, l'attention sur les conditions de fixation et d'utilisation des crédits en cause. De même, celle-ci souligne qu'une meilleure utilisation des tableaux de bord serait de nature, dans de nombreux cas, à éviter les dépassements de crédits.*

Il apparaît, enfin, que le Contrôleur général des dépenses est intervenu plus souvent en 2007 qu'en 2006 pour rappeler la règle de spécialité des crédits, dont la Commission rappelle qu'elle garantit la clarté et la sincérité des opérations budgétaires.

II. LES RECETTES BUDGETAIRES DE 2007

Les recettes budgétaires ont atteint en 2007, 845,6 M€, en augmentation de 16,2 % par rapport à 2006. Cette croissance est, pour une part, due à la recette inscrite au titre de l'opération d'échange Malbousquet - La Poterie, qui est compensée par une dépense de même montant, soit 38 M€ (cf. infra V). Mais, même si l'on fait abstraction de cette somme, l'augmentation des recettes est de 10,94 % et donc très supérieure à celle constatée l'année précédente (+ 5,86 %). Comme les années antérieures, le produit des contributions augmente plus rapidement (+ 11,4 %) que celui des domaines et des services administratifs (+ 9,4 %).

A. Recettes fiscales

1° LE PRODUIT DES CONTRIBUTIONS EN 2007

La progression des recettes fiscales, qui se sont élevées à 609 M€ en 2007, a été supérieure à celle des années antérieures où elle était en moyenne de 8 %, étant

toutefois noté, comme l'a déjà fait la Commission, que ces ressources sont particulièrement sensibles aux aléas de la conjoncture économique générale.

a) La taxe à la valeur ajoutée

Il en va ainsi notamment de la taxe à la valeur ajoutée dont le produit a atteint 401,1 M€ ; mais, si la hausse sur l'ensemble de l'année est de 6,3 % par rapport à 2006, la direction des services fiscaux a constaté un retournement de tendance à partir du milieu de l'année 2008. Au demeurant, les recettes réelles ont été en 2007 beaucoup plus proches des prévisions budgétaires (+ 2,3 %) que celles de 2005 (+ 13,4 %) et de 2006 (+ 9,9 %).

Comme l'année précédente, la croissance de ces recettes est due aux encaissements nets effectués en Principauté (+ 10,3 %) alors que celles provenant des versements de la France au titre du compte de partage de la TVA ont diminué de 1,2 % : leurs montants respectifs ont été, en 2007, de 272,6 M€ et 128,4 M€. *Il apparaît ainsi que, comme le souhaitait la Commission, les services fiscaux ont nettement amélioré la qualité des prévisions en la matière.* Toutefois, il convient de souligner les imprécisions existant dans l'indexation utilisée pour déterminer le reversement effectué par la France. Cette indexation repose actuellement sur une méthode tenant compte des versements de l'année précédente et de la variation des recouvrements nets annuels de TVA en France et en Principauté ; les services fiscaux monégasques ont élaboré un autre procédé audité par un cabinet extérieur à la Principauté consistant, à partir des déclarations des entreprises monégasques, à comparer les flux de TVA entre fournisseurs français à destination d'entreprises monégasques et fournisseurs monégasques à destination de la France. Ce mode de calcul, qui paraît plus fiable, donne des résultats qui divergent de ceux résultant de la méthode actuelle. Il en ressort que de 2001 à 2005, les versements effectifs cumulés de la France auraient été inférieurs de 6,1 M€ par rapport à ceux qui auraient résulté de la méthode testée par les services monégasques, mais que la tendance se serait inversée à partir de 2006.

b) L'impôt sur les bénéfices

Le produit de l'impôt sur les bénéfices a atteint, en 2007, 69,29 M€, en augmentation de 11,3 % par rapport à 2006, l'écart entre évaluations initiales et encaissements réels s'étant amélioré par rapport à l'année précédente.

c) Autres recettes fiscales

Les contributions sur les transactions juridiques ont connu en 2007 une croissance de 39,5 % qui en fait, avec 110,7 M€, la deuxième recette fiscale derrière la TVA, en raison notamment de la progression des droits de mutation à

titre onéreux qui ont crû de 50 %, passant de 41 à 61,6 M€. Les difficultés rencontrées par les services, malgré leurs efforts, pour établir les prévisions méritent d'être soulignées.

Classée parmi les contributions sur les transactions juridiques, la fiscalité de l'épargne constitue, en 2007, une recette nouvelle constituée par une retenue à la source sur les intérêts versés pour leur épargne aux résidents de l'Union européenne, instituée par une Ordonnance Souveraine du 20 juin 2005. En application de l'accord passé entre la Principauté et l'Union européenne, 75 % de ces recettes sont transférées aux Etats de résidence des bénéficiaires, les 25 % restant étant acquis à l'Etat monégasque, ces opérations étant retracées dans un compte spécial du Trésor (cf. infra VI). Le montant des recettes encaissées en 2006 ayant atteint 5,1 M€, la part revenant à la Principauté (1,285 M€) a été versée au budget de l'Etat en 2007. Cette recette devrait progresser dans les années à venir.

Enfin, les droits de douane encaissés en 2007 se sont élevés à 26,1 M€ et ceux de consommation à 0,62 M€.

2° LA GESTION DES RESSOURCES FISCALES

S'agissant des méthodes et du calendrier des prévisions budgétaires de recettes, la Commission, qui avait déjà formulé des observations dans son rapport précédent⁽¹⁾, *estimerait souhaitable d'adapter ceux-ci afin de permettre aux services fiscaux de collecter plus d'information en vue de l'établissement des prévisions de recettes* ; notamment un aménagement des délais donnant, par exemple, un mois supplémentaire à ces services serait, semble-t-il, de nature à améliorer cette évaluation.

En ce qui concerne le recouvrement des recettes, la situation se serait améliorée en 2007, sans un phénomène circonstanciel tenant aux conséquences d'un contrôle fiscal sur une entreprise.

Enfin, l'amélioration du recouvrement de la TVA devrait s'accroître du fait de la mise en place de procédures automatisées autorisées par l'ordonnance souveraine du 11 mai 2007.

Après les trois années 2004 à 2006, qui avaient connu une progression des recettes fiscales passant de 461 M€ à 546 M€, l'année 2007 a été marquée par une nouvelle croissance de 11,4 % qui a porté ces recettes à 609 M€. Cette évolution a concerné toutes les catégories d'impôts, sans que, cependant, les conséquences de la crise économique et financière puissent écarter le risque d'un retournement.

⁽¹⁾ Rapport public annuel 2008, pages 16 et 17.

B. Recettes non fiscales

1° LE DOMAINE PRIVÉ IMMOBILIER

Les recettes du domaine privé immobilier se sont élevées, en 2007, à 108,9 M€, en augmentation de 71,7 % par rapport à 2006. Même si cette croissance est due pour une bonne part à l'opération d'échange de Malbousquet - la Poterie (38 M€), les autres recettes ont progressé de 13,1 %, en raison, notamment, de la révision des loyers, de la remise en location d'appartements et de la progression des remboursements de charges locatives.

Pour leur part, les recettes provenant des parkings publics (23,08 M€) se sont accrues de 9 % en 2007, du fait des droits de stationnement, des recettes horaires et de la publicité.

Attentive à ce que la gestion du domaine soit convenablement suivie par l'administration, la Commission a relevé un certain progrès dans le dépôt des comptes des syndics ; elle souhaite que soit généralisée la tenue d'un fichier reprenant, pour *tous les immeubles* mis en location, les diverses données physiques et financières les concernant.

2° LES MONOPOLES

Le produit des monopoles gérés par l'Etat en exploitation directe (36,33 M€) a régressé de 3,8 % en 2007 (cf. infra IV), tandis que celui des monopoles concédés (47,77 M€) a progressé de 6,8 % du fait, notamment de la croissance de la redevance versée par la SAM des Ports, alors que d'autres (Société des Bains de Mer) sont pratiquement stables, voire régressent (Pari mutuel urbain et Loto).

La Commission, constatant qu'en raison de leur tendance globale à la régression depuis 2000, les produits de ces monopoles ne représentent plus, en 2007, que 9,9 % des recettes budgétaires, souligne, une nouvelle fois, *l'intérêt pour l'Etat d'enrayer ce déclin, notamment, à l'occasion du renouvellement de certaines concessions.*

3° LE DOMAINE FINANCIER

Les recettes du domaine financier qui, après les hausses enregistrées en 2004 et 2005, avaient diminué en 2006, ont à nouveau fortement progressé en 2007 (25,73 M€ ; + 59,2 %), du fait, en particulier, de la croissance des dividendes (Monaco-Telecom ; SBM).

4° PRODUITS ET RECETTES DES SERVICES ADMINISTRATIFS

La nouvelle diminution des recettes de ces services, dont le montant a été en 2007 de 17,8 M€, au lieu de 19,4 M€ en 2006, est due moins à la quasi-stabilité des produits des services à caractère commercial qu'à la baisse de 10 % de ceux des services administratifs en raison, il est vrai, de produits exceptionnels constatés en 2006.

Pour l'ensemble des recettes, qui s'est élevé à 845 M€, l'année 2007 a ainsi été marquée par une hausse de 117 M€, supérieure en une seule année à leur augmentation cumulée de 2002 à 2006. Cette évolution favorable, qui explique l'excédent de l'exercice (2,48 M€), est due à la croissance des ressources tirées de la TVA et des taxes sur les transactions juridiques ; quant à l'évolution des résultats du domaine financier, sa permanence n'est pas assurée. *La Commission appelle donc l'attention sur la nécessité d'un meilleur équilibre entre les recettes fiscales ou financières et celles sur lesquelles les autorités monégasques peuvent agir plus aisément, par exemple, par des mesures tarifaires, par l'augmentation de redevances de service public ou par des cessions d'actif.*

III. LES DEPENSES ORDINAIRES DE 2007

Les dépenses ordinaires se sont élevées en 2007 à 548,51 M€, en augmentation de 5,6 % par rapport à 2006 ; même s'il est légèrement inférieur à celui constaté en 2006 (5,9 %), ce taux de progression est conforme à la hausse moyenne supérieure à 5 % relevée depuis plusieurs années.

A. Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement, avec 374,09 M€, se sont accrues de 6,9 %, soit plus que l'ensemble des dépenses ordinaires, comme le montre le tableau suivant.

	2006	2007	Evolution 2007/2006	Part dans les dépenses de fonction- nement
Section 1 - Dépenses de souveraineté	31 141 998	36 167 811	+ 16,1 %	9,7 %
Section 2 - Assemblées et corps constitués	3 563 970	3 552 720	- 0,3 %	1,0 %
Section 3 - Moyens des services	187 573 513	195 778 724	+ 4,4 %	52,3 %
Section 4 - Dépenses communes aux sections 1 à 3	106 417 656	113 821 675	+ 7,0 %	30,4 %
Section 5 - Services publics	21 243 467	24 769 573	+ 16,6 %	6,6 %
Total	349 940 604	374 090 503	+ 6,9 %	100,0 %

Sans doute plus significative que l'évolution des dépenses par sections budgétaires, celle des dépenses par nature, depuis 2004, est retracée dans le tableau suivant.

Nature des dépenses	Montant des dépenses (en milliers d'€)				Variation (en %)			
	2004	2005	2006	2007	2004/ 2003	2005/ 2004	2006/ 2005	2007/ 2006
I - Dépenses de souveraineté	10 472	11 722	11 878	11 968	+ 0,7	+ 11,9	+ 1,3	+ 0,75
II - Dépenses de personnel	190 052	198 009	205 041	215 210	+ 4,9	+ 4,2	+ 3,5	+ 4,95
dont :								
- Traitements des titulaires	73 215	76 840	80 448	83 811	+ 3,5	+ 4,9	+ 4,7	+ 4,2
- Traitements des non titulaires	42 884	44 233	44 564	45 921	+ 6,7	+ 3,1	+ 0,7	+ 3,0
- Charges sociales	64 801	67 064	68 795	73 636	+ 5,7	+ 3,5	+ 2,6	+ 7,0
- Autres	9 152	9 872	11 234	11 842	+ 2,8	+ 7,3	+ 13,8	+ 5,4
III - Fournitures, services extérieurs et travaux	111 635	121 252	129 057	141 567	+ 4	+ 8,6	+ 6,4	+ 9,7
dont :								
- Frais de fonctionnement	15 694	19 281	19 104	19 546	+ 1,6	+ 22,8	- 0,9	+ 2,3
- Entretien, prestations et fournitures	28 006	29 403	29 686	31 931	+ 4,5	+ 5	+ 0,9	+ 7,6
- Mobilier et matériel	14 731	15 991	16 818	18 802	+ 2,3	+ 8,8	+ 5,2	+ 11,8
- Travaux	22 921	25 581	28 305	32 697	+ 6,1	+ 11,7	+ 10,6	+ 15,5
- Services commerciaux	12 020	12 737	13 901	13 821	+ 2,7	+ 6,1	+ 9,1	- 0,6
- Services publics concédés	18 264	18 259	21 243	24 770	+ 5,6	0	+ 16,3	+ 16,6
IV - Frais financiers	2 043	2 793	3 965	5 345	- 53,6	+ 36,7	+ 42	+ 34,8
Dépenses de fonctionnement	314 202	333 775	349 941	374 091	+ 3,6	+ 6,2	+ 4,8	+ 6,9

Le montant des *dépenses de souveraineté* a été, en 2007, de 11,97 M€, très voisin de celui de 2006.

Les *dépenses de personnel* ont représenté, en 2007, une charge de 215,21 M€, en hausse de 4,95 % par rapport à 2006. Cette progression, plus élevée que celle constatée en 2006 (+ 3,55 %), est très éloignée de celle de 1,5 % fixée pour les dépenses hors-programme. Toutes les catégories de dépenses, à l'exception des indemnités représentatives de frais (- 0,1 %) participent à cette croissance. Si les rémunérations de tiers (rémunérations et vacations de toutes natures) connaissent chaque année une croissance élevée (+ 12,9 % en 2007) justifiant une attention particulière, leur masse modeste dans l'ensemble des frais de personnel (4,9 M€ sur 215,2 M€ en 2007) ne suffit pas à expliquer la croissance très rapide de ces derniers.

Cette explication est à rechercher, avant tout, dans la hausse des rémunérations, qui trouve d'abord son origine dans celle des effectifs. Ceux de l'Etat ont atteint 3 416 au 31 décembre 2007 (+ 38 agents par rapport au 31 décembre 2006) et connaissent ainsi un accroissement constant depuis 2000. Cette tendance doit être rapprochée de celle de l'ensemble des effectifs publics (Etat, commune, établissements publics) qui entre le 31 décembre 2004 et le 31 décembre 2007 sont passés de 5 591 à 6 139

agents. La Commission, comme dans son rapport précédent, estime que « *l'évolution des effectifs mériterait de retenir l'attention* » et qu'il « paraîtrait souhaitable de s'assurer que *les besoins nouveaux des services, qui peuvent être justifiés, soient couverts, en priorité et dans la mesure du possible, par des réaffectations en provenance de services éventuellement trop dotés plutôt que par des recrutements* »⁽¹⁾. Il conviendrait, en outre, que *les transferts de compétence d'une personne publique à une autre ne se traduisent pas par des augmentations d'effectifs*.

Mais à cette première raison s'en ajoute une seconde pour expliquer la croissance des rémunérations. Elle provient moins des mesures bénéficiant à l'ensemble des traitements (plus faibles que celles constatées en 2006 et inférieures tant à l'indice des prix à la consommation hors-tabac qu'au SMIC) que des reclassements catégoriels et des avancements. Ceux-ci ont une nouvelle fois profité à près de 50 % des effectifs. Prononcés très souvent au choix ou au grand choix puisque près de 20 % des agents en bénéficient, ces avancements paraissent traduire une conception excessive de la notion de mérite. La Commission appelle donc une nouvelle fois l'attention sur la *nécessité de réserver de telles progressions de rémunérations à la reconnaissance des mérites plutôt que comme un moyen trop généralisé d'accroître la rémunération* des agents, voire d'améliorer, peu avant leur départ, la situation des futurs retraités.

L'exercice 2007 a été marqué par une croissance des *charges sociales* (76,64 M€) inscrites au budget de l'Etat très supérieure à celle des années 2005 et 2006. Les comptes de trésorerie des charges sociales se sont équilibrés à hauteur de 78,69 M€, en hausse de 6,6 %, la participation de l'Etat croissant ainsi plus fortement que celle des autres versements. S'agissant des dépenses, les prestations maladie en nature se sont élevées en 2007 à 16,41 M€, en hausse de 12,9 %, contrairement à la diminution de 1,9 % observée en 2006. Cette croissance est principalement due à la progression des dépenses par foyer et de celles engagées par les retraités, notamment des frais d'hospitalisation. Une mention doit être faite de la croissance de l'absentéisme des agents de l'Etat, qui est passée de 8,1 à 8,7 jours par personne, ce qui pourrait justifier une généralisation des procédures de contrôle médico-administratif. Les pensions de retraite et allocations diverses ont atteint 46,06 M€ en 2007 ; la hausse de 5,8 % ainsi constatée par rapport à 2006 est la plus élevée de celles observées depuis 2001. L'augmentation du nombre de retraités s'est poursuivie en 2007, à un rythme plus rapide que celui des effectifs en activité. Or, cette croissance trouve, pour partie, son origine dans les départs avant la limite d'âge : ceux-ci ont bénéficié en 2007 à 51 agents titulaires, alors que seuls 23 ont atteint cette limite. *La Commission estime donc nécessaire que ce mouvement s'inverse rapidement*. De même, elle renouvelle son observation sur la nécessité d'appliquer ou de réviser la décision du 24 juillet 2002 de limiter aux agents déjà recrutés à cette date le bénéfice d'une retraite complémentaire sans paiement de cotisation⁽²⁾.

⁽¹⁾ Rapport public annuel 2008 - page 20.

⁽²⁾ Rapport public annuel 2008 - page 21.

Les dépenses consacrées aux *fournitures, services extérieurs et travaux* ont continué de s'accroître, en 2007, plus fortement que la moyenne des dépenses de fonctionnement (+ 9,69 % contre + 6,9 %).

Les frais de « fonctionnement des services » ont augmenté de 2,3 % (19,5 M€ en 2007). Parmi eux, les « dépenses administratives », qui avaient diminué de 3,7 % en 2006, se sont accrues de 11,1 %, en raison de la croissance des frais de déplacement et de déménagement ; en revanche, les « dépenses de promotion » ont été réduites de 4,7 % du fait de la diminution des frais de publicité et de réception, alors que ceux consécutifs au fonctionnement des bureaux à l'étranger ont été stabilisés, les hausses relatives à certains d'entre eux (Londres, Shanghai) compensant les réductions (Paris, Milan, Tokyo, New-York), *ce qui paraît, à la Commission, traduire l'adaptabilité qu'elle avait souhaitée.*

Les dépenses consacrées à l'entretien, aux fournitures et prestations (31,93 M€ en 2007) ont augmenté de 7,6 %, à un rythme plus élevé que les années précédentes. Cette moyenne recouvre des situations très différentes : baisse des frais de chauffage, des dépenses téléphoniques et de fluides ; croissance modérée des charges culturelles (chaîne câblée en particulier), des frais généraux notamment ; croissance élevée des assurances (+ 10,1 %), du fonctionnement des ambassades (+ 18,9 %) en liaison, semble-t-il, avec le développement souhaité du rôle international de la Principauté.

Les dépenses afférentes au « mobilier et matériel » ont atteint 16,82 M€ (+ 11,8 %), en raison des achats de matériels de transport et de la croissance des frais de maintenance (informatique, sécurité publique, pompiers).

Les charges liées à l'entretien et aux réparations des bâtiments et ouvrages domaniaux ont représenté, en 2007, une dépense de 32,70 M€ (+ 13,9 %) ; parmi les facteurs expliquant cette évolution, il convient de noter l'augmentation de 28,4 % des frais de remise en état des appartements après départ des locataires, qui justifierait un examen des motifs de cette mobilité.

Les frais propres à l'activité des services commerciaux et des services concédés se sont accrues de 9,8 % en 2007 (38,59 M€). En effet, si ceux des services commerciaux ont diminué de 0,6 %, les dépenses liées à l'activité des services publics concédés, qui ont atteint 24,77 M€ en 2007, se sont accrues de 16,6 % notamment du fait de la collecte et de l'incinération des ordures. Par ailleurs, la mise en œuvre d'une nouvelle grille tarifaire concernant les différents types de transport s'est traduite par une croissance de 50,3 % des dépenses de l'Etat liées au fonctionnement de la Compagnie des autobus.

Enfin, si les frais financiers se sont accrues de 34,8 %, atteignant 5,34 M€, cette augmentation est due pour l'essentiel, comme en 2006, à celle des intérêts rémunérant les avances du Fonds de réserve constitutionnel (cf. infra VI).

B. Les interventions publiques

Les « interventions publiques » ont représenté, en 2007, une dépense de 174,42 M€, en augmentation de 3 % par rapport à 2006, au lieu de 8,1 % en 2006. Cette moyenne recouvre des évolutions différentes selon les secteurs.

La *couverture des déficits du budget communal et des établissements publics* a constitué, en 2007, une charge de 61,63 M€, qui a augmenté de 10,5 % après la croissance de 9,2 % constatée en 2006.

S'agissant de la *Commune*, la progression marquée (+ 12,6 %) des subventions allouées par l'Etat en 2007 (33,57 M€ contre 29,82 M€ en 2006) s'explique, en grande partie, par l'entrée en vigueur de la loi du 29 juin 2006. La plus grande autonomie budgétaire accordée à la Commune s'est traduite, à partir de 2007, par la substitution à la subvention d'équilibre de l'Etat d'une dotation forfaitaire de fonctionnement. En 2007, le montant de celle-ci (28 294 000 €) s'étant révélé supérieur de 886 506 € à celui des dépenses de fonctionnement de la Commune non couvertes par des recettes propres, cet excédent a été mis en réserve par la Commune sur le Fonds financier communal, qui avait été doté, à l'ouverture de l'exercice 2007, de 1 M€ versés par le budget de l'Etat. Les dépenses d'équipement et les interventions pour le compte de l'Etat sont entièrement financées par ce dernier au moyen d'une « dotation » (4 275 544 en 2007) assimilable à une subvention d'équilibre.

En ce qui concerne les *établissements publics du secteur social*, la couverture des déficits, qui sont pris en charge par l'Etat, s'est élevée à 24,6 M€, en hausse de 7,5 % par rapport à 2006. Les dépenses du Centre hospitalier Princesse Grace se sont établies à 135,4 M€, en augmentation de 8,7 % en raison notamment de la croissance des charges de personnel. Les produits propres (128,3 M€) se sont accrus de 9,4 %, du fait essentiellement du développement de l'activité externe. Dans ces conditions, le déficit s'est réduit de 6,816 M€ à 6,672 M€.

Les recettes propres de la Résidence du Cap Fleuri ont atteint, en 2007, 4,6 M€ (+ 3,3 %) ; mais les dépenses ayant augmenté de 8,9 % du fait des charges de personnel, le déficit pris en charge par l'Etat est passé de 2,17 M€ à 2,61 M€ (+ 20,3 %).

L'Office de protection sociale a vu ses ressources propres (247 874 €) progresser de 61,3 % en 2007 ; mais les dépenses (11 770 060 €) s'étant accrues de 23,4 %, en raison de la progression des remboursements de frais d'hospitalisation, des soins à domicile et des aides aux personnes âgées et du versement de nouvelles allocations d'autonomie, le déficit de l'Office est passé de 9,38 à 11,529 M€, les recettes propres ne représentant qu'une très faible part des produits de l'Office qui est donc essentiellement financé par la subvention de l'Etat.

⁽¹⁾ Cf. infra, chapitre IV.

L'augmentation des subventions versées aux établissements du *domaine culturel*, si elle est moins importante que celle relevée en 2006 (12,8 % au lieu de 51,2 %), reste importante.

En ce qui concerne le Musée national et le Nouveau musée national⁽¹⁾, les recettes propres du premier ont continué à diminuer en 2007 et ont été nulles pour le second. Les charges des deux musées ont diminué de 8,8 % (1,35 M€), en sorte que le déficit pris en charge par la subvention de l'Etat est passé de 1,36 M€ en 2006 à 1,27 M€ en 2007, étant relevé que l'Etat a également versé, en 2007, 1 M€ au compte d'« acquisition ».

Les produits propres du Centre scientifique sont restés modestes (0,055 M€) malgré leur croissance de 112 %, tandis que les dépenses, du fait d'investissements, ont progressé de 33,5 %, en sorte que la subvention d'équilibre a atteint, en 2007, 1,66 M€ (+ 31,9 %).

Les recettes propres de la fondation Prince Pierre ont diminué en 2007, comme en 2006, mais de manière plus accentuée (- 42,6 %), tandis que les charges s'accroissaient de 13,7 %. Dans ces conditions, la subvention de l'Etat qui représente 97 % des produits est passée de 0,45 M€ en 2006 à 0,53 M€ en 2007.

Les dépenses dites « d'interventions » ont, après leur croissance de 5,7 % en 2005 et de + 16,1 % en 2006, diminué, en 2007, de 2,8 %, passant de 73,29 M€ à 71,21 M€

Dans le domaine international, la réduction (- 24,7 %) concerne moins les « subventions » versées à divers organismes, dont le principal bénéficiaire est l'Agence internationale pour l'énergie atomique (1,12 M€), qui sont passées de 1,6 M€ à 1,57 M€, que les « politiques publiques » (10,36 M€ au lieu de 14,26 M€ en 2006), en raison du caractère exceptionnel de l'année 2006 dans ce secteur.

Les dépenses d'intervention du domaine éducatif et culturel ont connu, en 2007, une diminution de 7,1 %, après celle de 10,5 % constatée en 2006. Les « subventions » sont passées de 23,17 M€, en 2006, à 20,90 M€, en 2007, du fait du caractère exceptionnel de certaines contributions versées en 2006. Les principaux bénéficiaires de ces aides sont, en 2007, les mêmes qu'en 2006 : l'Orchestre philharmonique de Monaco (7,79 M€), la compagnie des ballets de Monte-Carlo (5,515 M€), le Théâtre Princesse Grace (1,28 M€), le Festival international des Arts (1,19 M€) et l'Opéra de Monte-Carlo (0,87 M€). A ces aides, il convient d'ajouter 1,28 M€ versés pour compenser les charges supplémentaires dues à l'utilisation des salles du Grimaldi Forum ; l'imputation de celles-ci sur un autre article (605.141) ne facilite pas la connaissance du montant total des participations totales versées par l'Etat à certains organismes. Les charges correspondant aux « politiques publiques » ont atteint 7,85 M€ en 2007 et bénéficient essentiellement à l'aide à l'enseignement privé (7,68 M€).

Les interventions dans le domaine social et humanitaire ont augmenté de 5,4 % en 2007 (contre + 13,4 % en 2006). Les « subventions » ont représenté une charge de 4,02 M€ (- 4,7 %) tandis que les dépenses liées aux « politiques publiques » ont atteint 17,51 M€ (+ 8 %). Parmi ces dernières, la plus importante concerne l'aide nationale au logement ; *contrairement à ce qu'avait constaté la Commission l'an dernier⁽¹⁾, ce sont les loyers les plus modestes qui ont, en 2007, bénéficié de la croissance des aides ; il serait souhaitable que ce renversement de la tendance antérieure se confirme.*

L'année 2007 a été marquée par une hausse importante des bourses d'études (2,57 M€ ; + 22,8 % par rapport à 2006), qui résulte moins de l'augmentation du nombre de boursiers que de la croissance du montant des bourses (+ 14,4 %). *Il conviendrait, semble-t-il, de veiller à ce que cette dépense, en forte hausse depuis plusieurs années, ne conduise pas à des allocations dont le niveau ne serait pas compatible avec les revenus attendus d'un premier emploi, et bénéficie prioritairement aux étudiants des disciplines essentielles pour le développement de la Principauté (électronique, hôtellerie ...), ce qui ne paraît pas avoir été le cas en 2007.*

Les aides accordées dans le domaine sportif se sont très fortement accrues passant de 6,04 M€ en 2006 à 8,99 M€ en 2007. Pour l'essentiel, cette croissance est due à la participation de l'Etat aux 12^{èmes} Jeux des Petits Etats d'Europe organisés à Monaco (3,835 M€ en 2007).

Les dépenses liées à l'*organisation des manifestations* ont augmenté, en 2007, passant de 30,7 à 32,4 M€. Parmi celles-ci, la subvention d'exploitation versée à la société gestionnaire du Grimaldi Forum a atteint 7 M€ dont il convient de rapprocher des aides de 4,5 M€ au titre des événements culturels et de 1,28 M€ pour les contributions visées plus haut⁽²⁾. Conformément à l'objectif de développement touristique de la Principauté, les subventions versées pour l'organisation de congrès à Monaco ont représenté en 2007 une charge de 2,4 M€ pour l'Etat (+ 33,5 %).

S'agissant des aides à l'industrie, au commerce et au tourisme, l'année 2007 a été marquée par une légère baisse (9,20 M€ contre 9,53 M€ en 2006), après, il est vrai, la croissance de 54 % qui avait été constatée en 2006. Cette évolution moyenne traduit des différences importantes selon les bénéficiaires.

Il paraîtrait souhaitable, comme l'avait noté la Commission l'an dernier, que l'Etat dispose et utilise pour l'ensemble des organismes ainsi aidés des informations lui permettant de « proportionner l'aide publique à leur activité » et « de contenir globalement la progression des dépenses ».

⁽¹⁾ Rapport public annuel 2008, page 24.

⁽²⁾ Cf. supra 24.

IV. LES BUDGETS DEVELOPPES DES SERVICES COMMERCIAUX EN 2007

A. Les services administratifs à caractère commercial

Les *parkings publics* ont vu leurs recettes s'accroître, en 2007, de 9 % contre 3,6 % en 2006. La première d'entre elles (93,2 %) est constituée par les « droits de stationnement », dont le produit est passé de 21,17 M€ à 21,43 M€ en raison, notamment, de l'augmentation du nombre de places offertes (16 287 au lieu de 15 915), mais aussi de celle des tarifs, des entrées et des abonnements mensuels. Les dépenses ont atteint 14,25 M€, en progression de 5,8 % du fait, en particulier, de l'entretien et de l'amélioration des locaux. Le résultat positif de 8,83 M€ s'est donc, lui aussi, fortement accru (14,7 %).

Le budget développé du *Stade Louis II*, qui regroupe les opérations du parking, de la location du domaine et des services du stade, a connu une croissance de 11,9 %, atteignant 4 M€, après la diminution de 11,8 % constatée en 2006. Cette augmentation est due notamment à celle des ressources de publicité. Les dépenses (7,37 M€) étant pratiquement stationnaires (+ 0,4 %), le déficit a diminué de 10,5 % revenant de 3,75 M€ à 3,36 M€.

En ce qui concerne le *Musée des timbres et des monnaies*, le budget développé ne retrace qu'une partie des recettes, soit, en 2007, 144 791 € en forte baisse sur 2006 (529 914 €), mais la totalité des dépenses a atteint, en 2007, 462 791 € en diminution de 48,8 % sur 2006 (903 774 €), en raison de la réduction des frais d'administration et des frais propres de l'activité du service, du fait notamment d'achats exceptionnels en 2006. Le déficit budgétaire a diminué, passant de 373 860 € en 2006 à 317 999 € en 2007.

B. Les monopoles exploités directement par l'Etat

Les recettes budgétaires de la *Régie des tabacs* se sont élevées à 14,87 M€, en augmentation de 9 % par rapport à 2006, ce qui confirme le redressement constaté en 2006 (+3,4 %) et 2005 (+ 3,8 %). Cette croissance résulte de celle des prix (+ 5,5 %) et des quantités vendues (+ 5,7 %). Les dépenses ont atteint 3,90 M€, en hausse de 3,9 % par rapport à 2006 du fait des achats de tabacs liés à la progression des ventes. Dans ces conditions, l'excédent des recettes a augmenté de 10,9 %, avec 10,97 M€.

En ce qui concerne les *Postes et télégraphes*, le budget développé retrace les opérations effectuées dans la Principauté par les services de la Poste française, en application de l'Ordonnance Souveraine du 19 août 1963 rendant exécutoire la convention franco-monégasque du 18 mai 1963. Pour 2007, les recettes (12,73 M€) sont en augmentation de 5,3 % après une hausse de 6,3 % en 2006 ; elles proviennent pour l'essentiel du « compte de partage » (11,54 M€, soit + 5 %), « le remboursement

des dépenses du compte de partage » portant sur les charges de l'exercice précédent, s'élevant à 1,19 M€. Les dépenses, qui avaient augmenté de 17,3 % en 2006, ont connu en 2007 une hausse de 16,4 %, due aux « dépenses conventionnelles » du compte de partage et notamment aux « dépenses d'exploitation » du fait, en particulier, de la charge nouvelle constituée par la « pension civile des fonctionnaires » (1,3 M€). Dans ces conditions, l'excédent de recettes, qui s'était réduit de 4,13 M€ en 2005 à 3,59 M€ en 2006, a encore diminué en 2007 (2,83 M€).

L'*Office des émissions de timbres-poste*, dont les recettes avaient reculé de 14,1 % en 2006, a enregistré une nouvelle diminution, en 2007, de 5,8 % (3,92 M€ contre 3,69 M€), provenant du produit des émissions philatéliques (3,22 M€ en 2007 contre 3,54 M€ en 2006) en raison de la réduction des achats par les collectionneurs, les ventes des agents à l'étranger se stabilisant après leur chute en 2006. Cette situation reste cependant préoccupante, ainsi que la Commission le soulignait l'an dernier. Les dépenses ont augmenté de 1,8 %. Toutefois, malgré cette modération - qui faisait suite à une baisse de 13,8 % en 2006 en raison de la défaillance d'un agent à l'étranger - l'excédent de recettes est tombé de 0,94 M€ en 2005 à 0,79 M€ en 2006 et 0,51 M€ en 2007. *La Commission rappelle donc l'intérêt que présenterait une étude de fond sur l'avenir de la philatélie monégasque*⁽¹⁾.

Le budget développé des *Publications officielles*, qui regroupe les opérations relatives au Journal de Monaco et celles concernant la publication des textes officiels, a vu ses recettes diminuer de 4,7 %, du fait du Journal de Monaco (0,93 M€) en raison de la diminution du nombre d'abonnés et du produit des « insertions et annonces légales », alors que la publication des textes officiels a enregistré une croissance de 4,5 % de ses produits (0,1 M€). Les dépenses de 2007 se sont traduites par une diminution, notamment des frais de fonctionnement du Journal de Monaco (- 22,3 %) et surtout de celles de publication des textes officiels qui sont revenues de 0,65 M€ à 0,08 M€. La charge totale ayant été ainsi réduite de 1,4 M€ à 0,73 M€, ce budget développé a dégagé en 2007 un excédent de recettes de 0,3 M€, au lieu d'un déficit de 0,33 M€ en 2006.

V. LES DEPENSES EN CAPITAL DE 2007

Le montant des dépenses en capital s'est élevé, en 2007, à 294,6 M€, en augmentation de 9,2 % par rapport à 2006, étant toutefois observé que cette dernière est inférieure à celle constatée en 2006 (+ 11 %). Cette croissance explique que la part des dépenses en capital dans l'ensemble des charges ait continué à augmenter, atteignant 34,9 %, en 2007, contre 34,1 % en 2006 ; toutefois cette croissance moyenne recouvre des rythmes différents selon les secteurs.

⁽¹⁾ Rapport public annuel de 2008, page 26.

A. Les acquisitions immobilières

Après leur très forte diminution en 2006 (- 88 %), les acquisitions immobilières se sont considérablement accrues en 2007, passant de 6,6 M€ à 82,1 M€ en raison notamment de l'opération d'échange Malbousquet - La Poterie, initiée en 2001, mais qui, à la suite de contentieux, ne s'est réalisée qu'en 2007 pour 38 M€. Celle-ci s'est traduite par une recette budgétaire de même montant (cf. supra II).

Mais, d'autres acquisitions d'importance ont été également effectuées en 2007 (achat d'un terrain situé à Carros ...) ; la Commission, qui avait regretté l'absence de rachat sur crédits budgétaires d'immeubles du Fonds de réserve constitutionnel, *relève qu'un tel transfert est intervenu en 2007 pour 17,1 M€ (locaux des Abeilles) ; elle appelle l'attention sur la nécessité de poursuivre cette politique.*

B. Le matériel d'équipement

Les acquisitions de mobilier et de matériel imputées sur les chapitres de la section 7 ont représenté une charge de 34,7 M€, plus de 12,5 fois supérieure à celle constatée en 2006 (2,77 M€). Cette croissance considérable est due, pour l'essentiel, à deux séries d'achats.

En premier lieu, la Principauté a, en application d'une convention signée à la fin de 2006, versé en 2007 à la S.N.C.F. une subvention de 22,1 M€ pour l'acquisition par cette dernière de cinq rames de TER destinées à développer la fréquence des liaisons, la capacité d'accueil et le confort offert aux usagers. Sur la base d'un coût unitaire aux conditions économiques de septembre 2000 de 8,39 M€, l'achat des cinq rames était estimé à 41,95 M€. Compte tenu de l'évolution des prix, la subvention à verser par l'Etat monégasque, représentant 100 % du coût d'acquisition, devrait être de l'ordre de 49,9 M€, dont les 22,1 M€ représentent la première fraction.

En second lieu, une somme de 10,62 M€, contre 0,82 M€ en 2006, a été virée au compte du Musée national, cette somme étant destinée à concurrence de 1 M€ au financement d'œuvres d'art diverses et pour 9,6 M€ à l'achat de quatre œuvres de Van Dongen.

Les autres achats de cette catégorie ont, au contraire, connu une réduction en 2007, à l'exception de ceux destinés à la gestion du trafic routier.

C. Les travaux d'équipement

Les dépenses correspondant aux grands travaux ont représenté, en 2007, un total de 177,8 M€, en diminution de 31,7 % par rapport à 2006, ce qui reflète l'amplitude des variations des charges de l'espèce, en raison de l'avancement des diverses opérations lancées ou envisagées.

Les dépenses de *grands travaux et l'urbanisme* (chapitre I^{er}) se sont élevées, en 2007, à 104 M€, en augmentation de 10,2 % par rapport à 2006, après une croissance de 105 % au cours de l'exercice précédent. Toutefois, cette augmentation est due au versement d'une partie de la subvention destinée à la S.N.C.F. pour l'achat des rames TER (cf. supra). Si l'on fait abstraction de ce versement, les autres paiements effectués sur ce chapitre ont connu une diminution de 11,2 % par rapport à 2006 (81,9 M€). Comme les années précédentes, trois opérations réalisées dans le cadre de « l'urbanisation des terrains S.N.C.F. » ont représenté l'essentiel des dépenses (90,9 %) : les « voiries et réseaux » (29,4 M€) portant sur des tunnels et galeries techniques, la construction de logements sociaux dans « l'îlot Aureglia-Grimaldi (18,6 M€) et « l'îlot Castelleretto » (26,5 M€). Des études et des sondages ont été réalisés dans les îlots Canton, Rainier III et Prince Pierre et constituent un préalable à divers travaux d'urbanisme dans ces secteurs.

Les dépenses d'*équipement routier* ont augmenté en ce qui concerne les travaux - hors achat de matériel - de 25,1 % et ont atteint 4,7 M€, consacrés pour l'essentiel au règlement du solde du parking d'Ostende et à l'amélioration des parkings publics.

S'agissant de l'*équipement portuaire*, les dépenses de l'exercice 2007 se sont élevées à 5,9 M€, en augmentation de 37,7 % par rapport à 2006, après une croissance de 282 % constatée au cours de cette dernière année, étant observé que le taux de consommation des crédits ouverts au budget pour cette catégorie d'équipement s'est encore détérioré.

En matière d'*équipement urbain*, les dépenses entraînées par les travaux - hors achat de matériel - ont diminué de 22,5 % en 2007 (9,46 M€) après, il est vrai, une croissance de 176 % en 2006. Le taux de consommation des crédits budgétaires correspondant, dont la Commission avait signalé la faiblesse en 2006 (71,8 %), ne s'est guère amélioré en 2007 (75,3 %). La principale opération réalisée dans ce domaine a porté sur l'achèvement de la mise au niveau des normes européennes de l'usine d'incinération des ordures ménagères (6,69 M€).

Les dépenses d'*équipement sanitaire et social* (chapitre V) ont diminué de 8,2 % par rapport à 2006, malgré l'imputation à ce chapitre des opérations immobilières déjà analysées (cf. supra). S'agissant des seuls grands travaux, la charge s'est élevée à 57,97 M€ en 2007 contre 107,5 M€ en 2006. Si l'on tient compte des différentes dotations correspondantes ouvertes aux budgets primitif et rectificatif ainsi que des reports de crédits, le taux de consommation des crédits a été, avec 64,3 %, inférieur à celui constaté en 2006. Dans le secteur sanitaire, les paiements (20,76 M€) ont diminué de 41,3 % et n'ont consommé que 46,3 % des crédits ouverts après l'adoption du budget rectificatif. Les deux principales sources de dépenses en la matière ont concerné la Centrale d'énergie (13,9 M€), étant noté que le coût total de cette opération, qui devrait se poursuivre jusqu'en 2010, était estimé à plus de 200 M€, et la mise à niveau du Centre hospitalier Princesse Grace (3,07 M€). La mise en œuvre

de la « solution 5 » destinée à la création d'un nouvel hôpital sur le site de l'ancien en est encore au stade du concours de maîtrise d'œuvre (3 M€).

Les dépenses du secteur social (37,2 M€) ont diminué de 40,7 %, mais ont connu une consommation des crédits supérieure à celle constatée en 2006 (87,3 % par rapport au budget rectificatif). Quatre opérations ont représenté l'essentiel de ces dépenses : « Industria-Minerve », portant sur la construction en maîtrise d'ouvrage déléguée de 150 logements et 327 places de parking (20,87 M€) pour une dépense totale de 84,65 M€ au 31 décembre 2007 et une prévision de 99,4 M€ ; la « zone A » comprenant 199 logements, une crèche et des locaux pour le centre de jeunesse Princesse Stéphanie livrés en 2007 (6,6 M€) pour laquelle les paiements au 31 décembre 2007 étaient de 91 M€ ; « la Cachette » (école maternelle et crèche) pour laquelle il a été dépensé, en 2007, 5,83 M€ ; l'opération « 21-25, rue de la Turbie » (20 logements sociaux et 250 m² de surface commerciale) s'est traduite par des paiements à hauteur de 2,6 M€ en 2007 pour une estimation globale de 13,8 M€.

S'agissant des « *équipements culturel et divers* », l'augmentation globale des dépenses, qui sont passées de 4,23 M€ en 2006 à 16,26 M€ en 2007, est due non seulement aux achats d'œuvres d'art (cf. supra), mais aussi aux travaux qui ont atteint, en 2007, 5,56 M€, en augmentation de 67 %. Ceux-ci ont concerné le « Yacht Club et Musée de la Marine » (2,7 M€) et l'amélioration des bâtiments domaniaux (1,44 M€) et des établissements scolaires (0,57 M€).

En matière d'*équipement sportif*, les dépenses, qui ont porté principalement sur des travaux au Stade Louis II et notamment à la piscine Albert II, ont atteint, en 2007, 3,88 M€, hors investissements destinés au Grand prix automobile (0,93 M€).

En ce qui concerne l'*équipement administratif*, les dépenses, qui avaient déjà augmenté de 26,9 % en 2006, se sont accrues de 63,5 % en 2007 et ont atteint (hors acquisition du matériel informatique en diminution) 4,36 M€ destinés à l'amélioration et à l'extension des bâtiments publics (2,2 M€) et à la modernisation du réseau radio-numérique (1,93 M€).

L'opération dite « de la Digue » (cf. infra) a représenté, avec des acquisitions immobilières (cf. supra), l'essentiel des charges du chapitre *Investissements*. Celles d'*équipement de Fontvieille* et d'*équipement industriel et commercial* ont atteint, en 2007, respectivement 1,49 M€ et 0,51 M€.

VI. LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR, LA TRESORERIE ET LE FONDS DE RESERVE CONSTITUTIONNEL EN 2007

A. Les comptes spéciaux du Trésor en 2007

Les opérations des comptes spéciaux du Trésor, prévues et autorisées par la loi de budget de 2007, ont représenté globalement des dépenses de 22,74 M€, inférieures

aux recettes de 27,36 M€ , les premières progressant de 39,8 % et les secondes de 87 %. Ainsi, fin 2007, la charge nette entraînée pour la trésorerie par les comptes spéciaux (13,54 M€) se trouvait-elle réduite de 4,62 M€.

S'agissant du *compte d'opérations monétaires*, les dépenses (0,22 M€) ont encore une fois diminué, tandis que les recettes (0,74 M€) restaient pratiquement stables, en sorte que le solde créditeur de ce compte passait de 3,69 M€ au 31 décembre 2006 à 4,21 M€ au 31 décembre 2007.

Parmi les *comptes de commerce*, le plus important reste, en 2007, celui du « développement des approvisionnements en eau » dont les recettes, constituées par la redevance versée par la société concessionnaire du service, ont atteint 3,63 M€ (+ 2,4 %), tandis que les dépenses (4 M€ versés au budget général) ont fortement diminué (- 42,9 %) ; le solde du compte est ainsi passé de 6,65 M€ à la fin de 2006 à 6,29 M€ à la fin de 2007. Au total, le solde créditeur de l'ensemble des comptes de commerce s'établissait au 31 décembre 2007 à 6,88 M€ contre 7,22 M€ au 31 décembre 2006 et 11,05 M€ au 31 décembre 2005. Certains comptes de commerce qui n'enregistrent plus d'opérations ont été supprimés, comme le suggérait la Commission ; mais d'autres suppressions restent souhaitables.

Au sein des comptes de *produits régulièrement affectés*, le plus important est celui intitulé « Fiscalité de l'épargne », créé en 2006 à la suite de l'application d'une directive européenne. Ses recettes sont passées de 5,12 M€ en 2006 à 15,61 M€ en 2007, tandis que ses dépenses, qui étaient de 3,83 M€ en 2006, ont atteint 12,98 M€ en 2007 ; celles-ci sont constituées par le versement des trois quarts des sommes encaissées aux Etats membres de la CEE où résident les bénéficiaires des intérêts imposés, le solde, soit 25 %, étant versé au budget général de la Principauté. Ce dernier a reçu, à ce titre, en 2007, une somme de 1,285 M€ correspondant au solde créditeur au 31 décembre 2006 ; le solde au 31 décembre 2007 (3,91 M€) profitera au budget général de 2008.

Les *comptes d'avance* ont retracé, en 2007, des opérations plus importantes qu'en 2006 du fait notamment de l'ouverture d'un compte retraçant les dépenses maladie en nature que l'Etat règle directement pour les personnels de la Mairie et, en recettes, les contributions que lui verse cette dernière ; la charge a été, en 2007, de 3,075 M€ et le produit de 2,89 M€, en sorte que le solde débiteur pesant sur la trésorerie de l'Etat s'élevait à 0,18 M€ au 31 décembre 2007.

La charge de trésorerie engendrée par les comptes de *dépenses sur frais avancés par l'Etat* s'est légèrement réduite en 2007 du fait de la diminution de certaines d'entre elles, étant toutefois observé que le solde débiteur du compte « Travaux Grimaldi Forum », qui représente un total de 11,525 M€ à la fin de 2007, a connu une nouvelle croissance (+ 2,7 %).

En ce qui concerne les *comptes de prêts*, la réduction de la charge pour la trésorerie s'est poursuivie en 2007 (13,11 M€ contre 14,98 M€ au 31 décembre 2006).

B. Les opérations de trésorerie en 2007

La situation de trésorerie au 31 décembre 2007 est marquée par une nouvelle réduction du montant global des éléments d'actif et de passif, qui sont revenus de 100,175 M€ au 31 décembre 2006 à 99,31 M€ ; cette réduction de 0,86 % est toutefois inférieure à celle constatée en 2006 (- 22,4 %).

Parmi les comptes de tiers hors FCRAT¹⁾, figurent notamment les comptes de dépôts qui retracent des opérations de nature variée réalisées dans le cadre de procédures particulières auxquelles recourt l'Etat pour lui-même ou dans ses relations avec certains partenaires publics ou privés. Ainsi le plus important, « la Digue du Large », retrace le financement et la réalisation de cet équipement. Le solde de ce dernier est revenu de 35,26 M€ au 31 décembre 2006 à 7,96 M€ au 31 décembre 2007 ; cette réduction explique celle de l'ensemble des comptes de dépôt ; la clôture de ce compte est intervenue en 2008.

Parmi les autres comptes de dépôt, ceux de la « SBM - Contribution associations culturelles », qui retrace en recettes les versements de cette société et en dépenses des aides accordées notamment à l'Opéra, à l'Orchestre philharmonique et à la compagnie de Ballets et celui de « l'Automobile Club de Monaco », ont vu leurs soldes s'accroître légèrement en 2007. En revanche, le solde créditeur du compte « SNF - Création d'entreprises » est resté inchangé depuis plusieurs années ; en effet, ce compte, destiné à réaliser par l'intermédiaire de la Société nationale de Financement des prises de participation dans des sociétés de capital développement, n'a enregistré aucune opération depuis 1999, en sorte que l'on pourrait s'interroger sur son utilité. D'autres comptes de tiers retracent les dépôts des notaires (3 M€) et les « consignations et dépôts volontaires » (9,5 M€).

S'agissant des comptes financiers, ceux retraçant les disponibilités, qui avaient diminué de 51,4 % en 2006 (après une réduction de 26,2 % en 2005), ont progressé de 9 % en 2007 pour atteindre 27,45 M€. Parmi les comptes du passif, il est à noter qu'au 31 décembre 2007 les avances du Fonds de réserve constitutionnel sont revenues de 75 M€ à 17 M€.

Au total, la situation de la trésorerie à la fin de 2007 traduit une évolution favorable qui s'est manifestée en cours d'année par de moindres difficultés de gestion qu'en 2006, ce qui a permis de limiter quelque peu les appels aux avances du Fonds de réserve constitutionnel.

La trésorerie, en cours d'année, permet notamment de couvrir les excédents provisoires de charges par rapport aux recettes. Même si le déficit annuel constaté au

¹⁾ Les opérations comptables du « Fonds complémentaire de réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles » (FCRAT) retracées dans cette situation et qui ont représenté, en 2007, un total de 36,1 M€, en augmentation de 6,4 % n'affectent pas les finances de l'Etat.

cours des années précédentes a fait place, en 2007, à un excédent de recettes, en cours d'année, le premier semestre a été marqué par plusieurs écarts mensuels négatifs ; toutefois, ceux-ci sont moins élevés qu'en 2006, en sorte que le maximum de ces écarts cumulés au 30 juin 2007 n'atteignait que 101,66 M€ contre 123,99 M€ au 30 juin 2006. Si la situation a donc sur ce point évolué favorablement, il apparaît en revanche que la concentration des dépenses d'équipement et d'investissement au cours du mois de décembre et de la période complémentaire s'est encore accentuée, ce qui ne correspond ni à une bonne programmation des dépenses, ni à une gestion optimale de la trésorerie.

Pour couvrir ses besoins de trésorerie, l'Etat ne recourt pratiquement pas aux banques ou aux particuliers mais à des avances du Fonds de réserve constitutionnel. Celles-ci se traduisent par le versement d'intérêts qui ont progressé de 42,3 % en 2007 atteignant 4,54 M€. Si le recours aux avances a été réduit en cours d'année par le versement au Trésor par le Fonds de réserve constitutionnel de 58,66 M€ correspondant à l'excédent de dépenses du budget de 2004, on peut noter que l'attente de prise en charge par ce dernier des excédents de dépenses de budgets non clôturés entraîne, à due concurrence, un recours aux avances du Fonds.

C. Le Fonds de réserve constitutionnel en 2007

Au 31 décembre 2007, le montant du Fonds de réserve s'élevait à 4 087 M€ en progression de 4,9 %. Les résultats bénéficiaires dégagés en 2007 lui ont permis de financer normalement les concours apportés au budget de l'Etat.

L'analyse des résultats du Fonds de réserve constitutionnel en 2007 fait apparaître que, pour satisfaisante qu'elle soit, la forte augmentation des bénéfices et plus-values procède, comme leur dégradation en 2006, d'évolutions inégalement significatives, les plus marquantes relevant de facteurs qui échappent en grande partie à l'action des gestionnaires du Fonds.

Comme en 2005 et 2006, les disponibilités et avoirs réalisables à court terme du Fonds se sont accrus, en 2007, moins vite que l'ensemble des actifs. Cette évolution, qui tient, pour une part, à la valorisation des autres éléments d'actif, s'explique avant tout par l'importance croissante des concours apportés au budget de l'Etat, qui ont, même si c'est dans une moindre mesure qu'au cours des années précédentes, légèrement augmenté en 2007 en terme de trésorerie. Par ailleurs, s'il peut être admis que le Fonds de réserve constitutionnel intervienne pour faciliter la réalisation d'une opération immobilière pour le compte de l'Etat, il est souhaitable que soit poursuivie la politique de « reclassement » dans le domaine privé, par rachat sur crédits budgétaires, des immeubles destinés à des équipements publics ou concernant des activités administratives, qui ne procurent au Fonds que des revenus limités, sinon

inexistants, afin de lui permettre de maintenir à son patrimoine un niveau de rentabilité conforme à ses objectifs et à sa mission.

*

* *

La Commission supérieure des comptes a formulé sur la gestion budgétaire et financière de l'Etat en 2007 un certain nombre d'observations dont les plus importantes figurent dans les développements qui précèdent. Elle constate avec satisfaction qu'un certain nombre de ses suggestions ont été prises en compte ou font l'objet d'un examen par le Gouvernement Princier, qui a également répondu sur les propositions contenues dans son rapport sur 2007 transmis au Prince Souverain et au Conseil National.

Pas plus que pour les années précédentes, les observations de la Commission ne sont de nature à mettre en cause la régularité et la sincérité des comptes 2007. Aussi n'a-t-elle formulé aucune objection au règlement du budget général de 2007 sur la base des résultats dégagés par ces comptes, soit, contrairement aux années précédentes, un excédent de recettes au budget général de 2 481 018,33 € qui devra être versé au Fonds de réserve constitutionnel, en application de l'article 41 de la Constitution et de l'article 2 de l'Ordonnance Souveraine du 29 février 1968.

CHAPITRE III

LES COMPTES ET LA GESTION DE LA COMMUNE EN 2007 ET 2008

La Commission supérieure des comptes a exposé, dans son rapport public de 2008, les principales constatations et observations retenues dans son rapport sur les comptes et la gestion de la Commune pour les exercices 2005 et 2006. Ces comptes étaient les derniers à relever du régime antérieur à la loi n° 1316 du 29 juin 2006 ; aussi la Commission avait-elle présenté une analyse de la nouvelle structure budgétaire appliquée à partir du 1^{er} janvier 2007, conformément à l'article 36 de la loi susvisée.

Ainsi l'analyse des comptes et de la gestion de la Commune à laquelle la Commission vient de procéder pour les exercices 2007 et 2008 lui a notamment permis d'examiner les conditions dans lesquelles ont été mis en œuvre cette nouvelle structure budgétaire, ainsi que les régimes comptables correspondants.

*

I. LES BUDGETS DE 2007 ET 2008. PREVISIONS ET REALISATIONS

L'article 87 de la Constitution du 17 décembre 1962, modifié par la loi n° 1249 du 2 août 2002, dispose : « le budget communal est alimenté par le produit des propriétés communales, les ressources ordinaires de la Commune et la dotation budgétaire inscrite dans la loi de budget primitif de l'année ». La loi n° 1316 du 26 juin 2006 précise que la Commune « s'administre librement, par un conseil élu, dans les conditions fixées par la Constitution et la loi » : elle détermine en conséquence les dispositions budgétaires et financières nouvelles appropriées.

Le budget de la Commune comporte désormais deux sections.

La section I comporte les dépenses ordinaires ainsi déterminées, financées par ses ressources propres et la dotation budgétaire inscrite au budget primitif de l'Etat. La

Commune a mis en œuvre une nomenclature des dépenses entièrement nouvelle et reclasse les recettes en supprimant la distinction entre services administratifs et services de nature commerciale, distinction qui relèvera de la comptabilité analytique.

La dotation de fonctionnement est forfaitaire : elle est définitivement acquise à la Commune et un « Fonds financier communal » est habilité à recevoir les excédents comptabilisés en fin d'exercice. Son montant ne pourrait être réexaminé qu'« en cas de survenance d'un événement extérieur exceptionnel qui déséquilibrerait la structure du budget communal ».

La section II comprend les dépenses d'équipement et d'interventions pour le compte de l'Etat, financées par une dotation appropriée. La dotation particulière à la section II peut, de fait, être assimilée à une subvention, la fraction non utilisée en fin d'exercice étant reversée à l'Etat.

Les prévisions et réalisations budgétaires se présentent comme il suit pour 2007 et 2008.

En €

	2007			2008			% 2008/2007
	Primitif	Modificatif	Résultat	Primitif	Modificatif	Résultat	
RECETTES							
Section I. Fonctionnement							
Produits de la Commune	10 143 800	10 714 000	10 566 429	10 901 400	11 563 500	11 356 261	+ 7,5
Dotation forfaitaire	28 294 000	28 294 000	28 294 000	29 693 100	29 693 100	29 693 100	+ 4,9
Total	38 437 800	39 008 000	38 860 429	40 594 500	41 256 600	41 049 361	+ 5,6
Section II. Dotation d'équipt et interventions pr cpte Etat	4 322 000	4 322 000	4 275 544	4 120 500	4 120 500	4 068 502	- 4,9
Total général	42 759 800	43 330 000	43 135 973	44 715 000	45 377 100	45 117 863	+ 4,6
DEPENSES							
Section I. Fonctionnement	38 437 800	39 008 000	37 973 922	40 594 500	41 256 600	40 278 796	+ 6,1
Section II. Equipt - Interventions pr cpte Etat	4 322 000	4 322 000	4 275 544	4 120 500	4 120 500	4 068 502	- 4,9
Total	42 759 800	43 330 000	42 249 466	44 715 000	45 377 100	44 347 299	+ 5
Versement au F.F.C.			886 506			770 565	- 13,1
Total général	42 759 800	43 330 000	43 135 973	44 715 000	45 377 100	45 117 863	+ 4,6

Les dépenses de l'exercice 2006 s'étaient établies à 39 465 567 €, en augmentation de 3,4 % sur 2005. Les dépenses des exercices 2007 et 2008, prenant en compte les deux sections nouvelles (soit respectivement 42 249 466 € et 44 347 299 €) augmentent de 7,1 % et 5 %.

S'agissant de la section I concernant le fonctionnement de la Commune, les dépenses de 2006 correspondant à la structure nouvelle s'établissaient à 36 873 634 € ; elles s'établissaient à 37 973 922 € en 2007, soit + 3 %, et à 40 278 796 € en 2008, soit + 6,1 %. Pour ces deux derniers exercices, elles se sont révélées inférieures aux recettes (de 886 506 € en 2007, de 770 565 € en 2008), l'excédent bénéficiant au Fonds financier communal.

En ce qui concerne la section II, les opérations d'équipement et d'interventions pour le compte de l'Etat se seraient élevées en 2006, selon la structure budgétaire alors en vigueur, à 2 591 934 €. Les dépenses, égales par définition aux recettes, s'élèvent à 4 275 544 € en 2007, soit + 65,1 %, et à 4 068 502 € en 2008, soit - 4,9 %. L'augmentation de 2007 a un caractère exceptionnel (aménagement du restaurant « La Chaumière »).

Les services financiers de la Mairie assurent l'ensemble de la gestion financière de la Commune, qu'il s'agisse de la section I de fonctionnement ou de la section II concernant les dépenses d'équipement et d'interventions pour le compte de l'Etat. Le compte de gestion du Receveur retrace la totalité des recettes et dépenses des deux sections : le budget communal constitue une unité de gestion.

L'article 29 de la loi du 29 juin 2006 modifiant l'article 61 de la loi de 1974 dispose que « le Conseil communal peut adopter des budgets modificatifs qui ont pour but soit d'adapter les inscriptions de crédits primitives aux nécessités impérieuses de dépenses auxquelles il doit être fait face avant la fin de l'exercice, soit d'ouvrir des crédits nouveaux pour la couverture de besoins normalement imprévisibles à satisfaire dans le même délai ».

Le caractère intangible de la dotation forfaitaire implique désormais la capacité de la Commune à assurer l'équilibre du budget en faisant face aux modifications en cours d'exercice nécessitées par l'évolution de ses recettes propres et de ses dépenses.

Le Conseil communal a ainsi adopté en septembre 2007 un budget modificatif de l'exercice en cours - le premier de la nouvelle organisation -, et, au titre de l'exercice 2008, deux modificatifs, en juin et en octobre. Le budget modificatif de 2007 présente une augmentation de 571 200 €, soit + 1,3 % des crédits et + 5,6 % des recettes ; le résultat budgétaire confirme intégralement ces réajustements. Les modifications apportées à deux reprises au budget primitif de 2008 sont d'ampleur comparable : 662 100 €, soit + 1,6 % des dotations et + 6,1 % pour les recettes.

II. LES DEPENSES BUDGETAIRES EN 2007 ET 2008

Le tableau ci-après présente les dépenses des exercices 2007 et 2008, qui peuvent être rapprochées des dépenses effectuées en 2006 selon l'ancienne structure budgétaire.

	2006	2007		2008	
			% 2007/2008		% 2008/2009
SECTION I					
Dépenses de fonctionnement					
Personnel	25 705 020	26 414 356	+ 2,8	28 053 895	+ 6,2
Gestion	}	{ 5 252 139		{ 5 960 086	+ 13,5
Interventions publiques	} 9 470 136	{ 1 705 368		{ 1 673 187	- 1,9
Manifestations-animations	}	{ 2 923 183		{ 3 164 949	+ 8,3
	9 470 136	9 880 690	+ 4,3	10 798 222	+ 9,3
Equipement- investissement	1 690 478	-		-	
Gros matériel et grosses réparations	-	1 678 877	- 0,7	1 426 680	- 15
	36 873 634	37 973 922	+ 3	40 278 796	+ 6,1
SECTION II					
Dépenses d'équipement	-	1 433 249		531 725	- 62,9
Interventions pour le compte de l'Etat	2 591 934	2 842 295	+ 9,7	3 536 777	+ 24,4
Total	2 591 934	4 275 544	+ 65,1	4 068 502	- 4,9
Total général	39 465 568	42 249 466	+ 7	44 347 299	+ 5

L'ensemble des dépenses passe ainsi de 39,47 M€ en 2006 à 42,25 M€ en 2007, soit + 7%, et à 44,35 M€ en 2008, soit + 5 %.

Les dépenses de l'actuelle section I, qui correspondent au budget de 2006 après déduction des subventions sportives, passent dès lors de 36,87 M€ en 2006 à 37,97 M€ en 2007, soit + 3 %, et à 40,28 M€ en 2008, soit + 6,1 %.

Les dépenses relevant de la section II passent de 2,59 M€ en 2006 (selon leur définition de 2007) à 4,27 M€ en 2007 (+ 68,1 %) et 4,07 M€ en 2008 (- 4,9 %).

A. Dépenses de fonctionnement (Section I)

1° DÉPENSES DE PERSONNEL

Les dépenses de personnel représentent 69,5 % de l'ensemble de la section I en 2007 et 69,7 % en 2008.

L'effectif total passe de 632 agents en 2006 à 640 en 2008. Les transferts de compétences entre l'Etat et la Commune étaient achevés dès 2004 et, dès lors, l'effectif est appelé à se stabiliser. Les créations d'emplois s'établissent à dix-huit au cours des deux années sous-revue ; elles intéressent particulièrement le Service d'actions sociales et de loisirs, avec dix agents, dont six affectés à la nouvelle crèche de l'Olivier ; trois enseignants ont été recrutés par l'Académie de musique et une création de poste est intervenue au Service du contrôle municipal des dépenses.

Les dépenses s'établissent à 26 414 356 € en 2007 (+ 2,8 %) et à 28 053 894 € en 2008 (+ 5,4 %). Elles se répartissent en traitements (17 155 382 € en 2007 et 18 045 955 € en 2008), en charges sociales (respectivement 5 775 657 € et 6 335 758 €) et pensions de retraites et d'invalidité (3 483 317 € et 3 672 181 €).

2° DÉPENSES DE GESTION

Le chapitre 2 de la section I relatif aux dépenses de gestion regroupe les « *Frais de fonctionnement* » et l'article « *Achat et entretien* ». Le total passe de 5 252 139 € en 2007 à 5 960 086 €, soit + 13,5 %. Le rapprochement avec les dépenses de « Gestion-fonctionnement-matériel » de la nomenclature en vigueur en 2006 est suffisamment indicatif pour être présenté : elles s'élevaient à 5 107 820 €.

Les *Frais de fonctionnement* passent de 3 801 909 € en 2007 à 4 203 783 € en 2008, soit + 10,6 %. Leur répartition en vingt-huit articles rend utile le recours au reclassement que propose la présentation par nature qui distingue « frais d'administration » et « frais de fonctionnement ».

Les « frais d'administration » comprennent notamment la TVA (330 311 €, soit + 2,9 %), les indemnités des membres du Conseil communal (205 644 €, soit + 22,5 %), les frais d'études qui passent de 59 002 € en 2007 à 189 264 €. Pour ces derniers, la dotation budgétaire a été pratiquement doublée au budget modificatif de 2008 : de 137 000 à 255 550 €, la dépense se limitant en deçà de 26 % : elle consiste essentiellement à la mise en œuvre de normes de qualité (« ISO ») concernant notamment les crèches et divers bâtiments, ainsi que le recours à une mission d'assistance pour la concession de l'affichage.

Les « frais de fonctionnement », au sens restreint de la présentation par nature, concernent en 2008 les « Locations immobilières » (323 952 €) et les « Locations mobilières » (179 391 €), la « Documentation » (250 797 €, soit + 23,5 %, dont 180 692 € pour la Bibliothèque L. Notari-Médiathèque), l'« Alimentation » (586 399 € concernant en quasi-totalité le Service d'actions sociales et de loisirs, au titre de la Petite enfance et du Maintien à domicile des personnes âgées).

Les dépenses de l'article *Achat et entretien* passent de 1 450 230 € en 2007 à 1 756 303 € (+ 21,1 %) en 2008.

La classification par nature a réuni quatre articles sous la rubrique « Entretien des sites municipaux » : la dépense (1 262 962 € en 2008) s'accroît de 25,7 % et représente l'essentiel du regroupement des postes « Achat et entretien ».

L'entité nouvelle « Services techniques communaux » réunit divers services chargés d'un ensemble d'interventions dans l'entretien et la réhabilitation de l'important domaine communal (bâtiments de la Mairie, crèches, Salle du Canton, Jardin exotique, etc.).

La ligne « Entretien des immeubles et locaux municipaux » retrace en 2008 une dépense de 449 779 € (+ 89,4 %). La « Maintenance des immeubles et locaux municipaux » s'inscrit pour 408 302 €, le « Nettoyage des locaux » pour 319 254 €, la « Maintenance des biens mobiliers » pour 95 006 € (notamment concernant l'Académie de musique, le maintien à domicile des personnes âgées).

3° INTERVENTIONS PUBLIQUES

Le nouveau chapitre budgétaire « Interventions publiques » rassemble deux articles : « *Action sociale* » et « *Subventions* ».

en €

	2006	2006/2005 %	2007	2007/2006 %	2008	2008/2007 %
Action sociale	1 489 412	+ 1,8	1 438 668	- 3,4	1 397 887	- 2,8
Subventions	262 000	- 3,2	266 700	+ 1,8	275 300	+ 3,2
Total	1 751 412	+ 0,1	1 705 368	- 2,6	1 673 187	- 1,9

L'« *Action sociale* » est transposée de l'ancienne nomenclature, sous réserve de deux lignes désormais classées en dépenses de personnel (« Fonds social du personnel communal ») et de gestion (la subvention annuelle au Club du temps de vivre).

Le versement de l'« *Allocation vieillesse* » poursuit sa lente diminution, interrompue exceptionnellement en 2006 : 1 199 950 € en 2006, 1 140 999 € en 2007 (- 4,9 %), 1 073 847 € en 2008 (- 5,9 %) ; le nombre de bénéficiaires s'établit à 171 en 2008. La charge de l'« *Allocation spéciale de retraite* » allouée aux Monégasques ayant travaillé à l'étranger, pratiquement invariable depuis plusieurs années, passe de 207 582 € en 2006 à 219 780 € en 2007 (+ 5,9 %) et à 234 960 € en 2008 (+ 6,9 %). D'ampleur réduite, les frais de « *Manifestations inter-sociales* » bénéficiant aux personnes âgées ou défavorisées varient sensiblement d'une année à l'autre : 38 664 €

en 2006 (+ 19,2 %), 32 945 € en 2007 (- 14,8 %), 42 984 € en 2008 (+ 30,5 %), cependant que l'attribution de « Tickets-services » d'alimentation à des bénéficiaires de l'allocation vieillesse et à des personnes économiquement faibles se maintient à des niveaux relativement stables : 43 216 € en 2006, 44 945 € en 2007, 46 097 € en 2008.

L'article « Subventions » reprend, pour la quasi-totalité, l'ancien article « Subventions de fonctionnement dans le domaine culturel, récréatif et artistique » et l'article de « Subventions exceptionnelles » dans ce domaine, auparavant classées dans la catégorie des dépenses extraordinaires.

4° MANIFESTATIONS - ANIMATIONS - COMMUNICATION

Ce nouveau chapitre reclasse pour l'essentiel des anciens articles de « Dépenses extraordinaires » en trois catégories.

en €

	2007	2008	2008/2007 %
Réceptions	189 530	229 564	+ 20,9
Manifestations municipales			
- à caractère culturel	2 003 074	2 137 072	+ 6,7
- à caractère sportif	420 484	413 518	- 1,7
	2 423 558	2 550 590	+ 5,2
Communication	309 694	384 795	+ 24,3
Total	2 923 183	3 164 949	+ 8,3

Les dépenses de manifestations à caractère culturel et récréatif passent de 2 003 074 € à 2 137 072 €. Le principal article retrace les dépenses de la « Cellule animation », en charge notamment des illuminations de fin d'année : soit, respectivement pour les deux exercices, 1 201 939 € et 1 263 173 €. Pour le reste, l'essentiel de la dépense concerne la Salle du Canton - espace polyvalent : 712 180 € en 2006, 751 172 € en 2007, 757 115 € en 2008. La ligne « Jardin exotique » retrace une dépense de 68 204 € en 2008.

5° DÉPENSES DE GROS MATÉRIEL ET GROSSES RÉPARATIONS

Les dépenses d'« Equipement - investissements » s'imputent désormais en section II. Néanmoins c'est à l'ancien chapitre « Dépenses d'équipement et d'investissements » que correspond le chapitre nouveau de gros matériel et grosses réparations, soit 1 693 478 € en 2006, 1 678 877 € en 2007 (- 0,7 %), 1 426 680 € en 2008 (- 15 %). La comparaison entre l'ancienne et la nouvelle présentation ne saurait

aller au-delà des montants globaux, tant la signification des articles budgétaires diffère. Ce chapitre comporte deux articles :

a) Les dépenses d'« *Agencements-aménagements* » s'élèvent à 684 728 € en 2007 et à 604 274 € en 2008. Elles concernent le « Domaine communal », baissant de 256 296 € en 2007 à 170 218 € en 2008, et les « Immeubles et locaux municipaux » : respectivement 428 431 € et 434 056 € ;

b) Les dépenses de « *Gros matériel* » reviennent de 994 150 € en 2007 à 822 406 € en 2008, se répartissant entre « Installations techniques, matériel et outillage » (483 930 € et 417 024 €) - concernant notamment la Salle du Canton et le Service d'actions sociales et de loisirs -, « Matériel de transport » (201 965 € et 115 503 €), « Matériel de bureau, informatique et mobilier » (302 554 € et 289 878 €), et, pour l'année 2007, « Collections, œuvres d'art » (5 700 €).

*

Comme dans son précédent rapport, la Commission a analysé plus particulièrement l'activité du Service d'actions sociales et de loisirs (SASL) ; la loi du 29 juin 2006 confère compétence à la Commune dans le domaine concernant notamment « la petite enfance, le maintien à domicile des personnes âgées et les activités du troisième âge ».

L'ensemble porte sur quelque 27 % des dépenses de la Commune et assure une part à peu près équivalente des ressources propres. L'action sociale s'inscrit ainsi comme la principale activité de la Commune. La comptabilité analytique en cours de mise en œuvre, corroborant les résultats budgétaires, présente, pour les dépenses, des montants de 8 792 213 € en 2007 et 9 869 372 € en 2008, les recettes s'établissant parallèlement à 2 756 121 € et 3 004 375 €.

S'agissant de la « Petite enfance », le Service s'efforce de faire face à l'inadéquation entre les possibilités d'accueil et les attentes des familles. Deux crèches ont été ouvertes, la Roseraie en 2008 et l'Olivier en 2009, cependant que la construction de nouvelles est prévue pour un proche avenir. De façon générale, les coûts de revient par jour et par enfant, en augmentation sensible en 2007, ont tendance à régresser en 2008. Les dépenses de ce secteur se sont élevées à 4 195 835 € en 2007 et à 4 291 328 € en 2008, les recettes correspondantes s'établissant à 944 350 € et 999 890 €.

Le « Maintien à domicile des personnes âgées » regroupe quatre prestations : la télé-alarme et la distribution de repas à domicile - assumées depuis 1986 et 1987 -, les prestations d'auxiliaires de vie et d'aides au foyer gérées depuis 2002 par la

Commune. Les résultats budgétaires font ressortir une forte progression des dépenses (3 054 827 € en 2006, 3 289 668 € en 2007, 3 533 274 € en 2008), comme des recettes (successivement 1 454 425 €, 1 811 771 €, 2 004 485 €).

Quant à l'Action sociale proprement dite, qui ne génère pas de recettes, ses dépenses, retracées au titre des Interventions publiques, tendent à se stabiliser (1 537 606 € en 2006, 1 529 908 € en 2007, 1 517 129 € en 2008).

B. Dépenses d'équipement et d'interventions pour le compte de l'Etat (Section II)

Elles comportent deux articles globaux : « *Equipement et investissements* » (1 433 249 € en 2007 et 531 725 € en 2008) et « *Dépenses pour le compte de l'Etat* » (2 842 295 € et 3 536 777 €), soit au total 4 275 544 € et 4 068 502 €.

S'agissant du premier article, comme il a été mentionné ci-dessus, la ligne « *Grands travaux* » retrace en 2007 la seule opération « La Chaumière ». La principale dépense de 2008 porte sur la réalisation de la carte nationale d'identité électronique (453 974 €).

Les subventions sportives, de fonctionnement et extraordinaires, qui constituent la principale dépense pour le compte de l'Etat, tendent à s'accroître : de 2,4 % en 2007 et de 9 % en 2008 (2,3 M€) pour les subventions de fonctionnement, de 4,2 % et 20,2 % pour les subventions extraordinaires (642 793 € en 2008).

Les frais de recensement de la population s'élèvent à 363 490 € en 2008.

III. LE FINANCEMENT DU BUDGET DE LA COMMUNE EN 2007 ET 2008

Les ressources propres de la Commune représentent 27,8 % des dépenses de fonctionnement en 2007 et 28,2 % en 2008, le complément - soit 72,2 % en 2007 et 71,8 % en 2008 - étant assuré par la dotation forfaitaire instituée par l'article 87 de la Constitution et l'article 23 de la loi du 16 juin 2006 sur l'organisation communale. Quant aux dépenses d'équipement et aux interventions pour le compte de l'Etat, elles sont entièrement financées par ce dernier, au moyen d'une « dotation » s'analysant comme une subvention d'équilibre.

A. Les recettes propres de la Commune

Le tableau suivant, qui assure la comparaison entre les exercices 2007 et 2008 et l'exercice 2006 retransposé selon la nouvelle nomenclature, fait ressortir une progression de 9,6 % en 2007 et de 7,5 % en 2008 :

	2006	2007	2007/2006 %	2008	2008/2007 %
1. Domaine et redevances	4 412 742	4 722 854	+ 7	4 982 552	+ 5,5
dont Occupations voie publique	1 091 056	1 404 364	+ 28,7	1 574 546	+ 12,1
Droits de stationnement	1 102 203	1 072 054	- 2,7	1 024 909	- 4,4
Droits d'affichage	882 267	908 499	+ 3	1 010 336	+ 11,2
2. Produits financiers	433 807	690 989	+ 59,3	778 684	+ 12,7
3. Produits des services - droits d'entrées	4 064 402	4 286 996	+ 5,5	4 640 161	+ 8,2
dont Droits d'entrées - activités	1 217 317	1 234 601	+ 1,4	1 218 279	- 1,3
Prestations domicile	1 454 425	1 811 771	+ 24,6	2 004 485	+ 10,6
Prestations petite enfance	986 581	944 916	- 4,2	999 392	+ 5,8
4. Récupérations - remboursements	691 646	838 422	+ 21,2	854 878	+ 2
5. Recettes diverses	38 628	27 168	- 29,7	99 987	+ 268
Total	9 641 219	10 566 429	+ 9,6	11 356 261	+ 7,5

1° DOMAINE ET REDEVANCES

Les revenus des immeubles bâtis ont progressé de 10,7 % en 2007 (649 158 €) et de 11,3 % en 2008 (722 307 €). Contribue à cette évolution la réouverture de « La Chaumière », dont la rénovation constitue le seul investissement de la section II en 2007.

Les principales recettes proviennent des « *Occupations de la voie publique* », des « *Droits de stationnement* », des « *Droits d'affichage* ». Le premier article s'analyse en trois rubriques : la « *Cellule animation* » qui centralise les recettes du Grand prix automobile, de la Foire-attractions, des chalets affectés aux fêtes de fin d'année (445 215 € en 2008) ; les occupations des commerces, en notable progression, passant de 326 000 € en 2006 à 448 406 € en 2008 ; la ligne « *Police municipale* » retraçant les encaissements des chantiers de longue durée et de diverses manifestations, également en forte progression, de 379 853 € en 2006 à 680 924 € en 2008.

2° PRODUITS FINANCIERS

Le versement en début d'exercice de la Dotation globale ainsi que la progression des produits de la Commune, cependant qu'augmente le taux moyen bancaire et que la recette procède à des placements à terme, se traduisent par une sensible progression des résultats : ils passent de 433 807 € à 778 684 € de 2006 à 2008.

3° PRODUITS DES SERVICES

Les « *Produits de services* » se sont accrus de 5,5 % en 2007 et de 8,2 % en 2008. Trois articles revêtent une particulière importance, significative des activités de la Commune :

- les « *Droits d'entrée et activités* », qui correspondent principalement aux produits des services à caractère commercial, tendent à se stabiliser. En 2008, ils concernent le Jardin exotique (728 898 €) et les établissements sportifs (489 381 €). La fréquentation du Jardin exotique poursuit sa lente diminution : 152 907 entrées en 2006, 150 661 en 2007, 148 805 en 2008. La fréquentation augmente au Stade nautique Rainier III et à la piscine de Monte-Carlo, mais a décliné en 2008 à la Patinoire ;
- les « *Prestations à domicile* » (Télé-alarme, repas à domicile, aides aux foyers, auxiliaires de vie) perçues par le SASL augmentent rapidement : + 24,6 % en 2007, + 10,6 % en 2008, en raison de la mise en place de la « Prestation autonomie » ;
- dépendant du même service, les « *Prestations petite enfance* » tendent à se stabiliser : la diminution de 4,2 % en 2007 est suivie d'une augmentation de 5,8 % en 2008, l'ouverture de la crèche de la Roseraie compensant la baisse enregistrée par la crèche de Monaco-Ville.

Les « *Produits de la Commune* » traduisent aussi les activités d'ordre culturel de la ville (droits d'inscription à l'Académie de musique et à l'Ecole supérieure d'arts plastiques, partenariats) et récréatif (locations de salles, notamment de la Salle du Canton).

B. Les dotations en provenance du budget général de l'Etat

Ainsi qu'il a été indiqué, l'Etat finance la totalité des dépenses de la section II « Equipement et interventions pour le compte de l'Etat », sa participation - largement majoritaire - aux dépenses de fonctionnement (section I) prenant la forme d'une dotation forfaitaire qui, lorsqu'elle excède les besoins, alimente le Fonds financier communal.

1° LA DOTATION POUR DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT ET INTERVENTIONS POUR LE COMPTE DE L'ÉTAT

L'article 26 de la loi du 29 juin 2006 dispose : « les projets de dépenses de la section II du budget communal font l'objet d'un examen entre le Maire et le Ministre d'Etat avant le 1^{er} juillet de chaque année afin de déterminer le montant de la dotation d'équipement et d'interventions pour le compte de l'Etat ».

La dotation pour 2007 a ainsi été arrêtée à la somme de 4 322 000 €. Les dépenses s'étant limitées à 4 275 544 €, la fraction non utilisée de la dotation, soit 46 456 € a

été remboursée à la Trésorerie générale des finances, en application de l'article 27 de la loi du 29 juin 2006.

Pour 2008, la dotation a été fixée à 4 120 500 € les dépenses correspondantes s'élevant à 4 068 502 €, la fraction non utilisée, soit 51 998 €, a été remboursée à l'Etat.

2° LA DOTATION FORFAITAIRE DE FONCTIONNEMENT

La « dotation budgétaire inscrite dans la loi du budget primitif de l'année », attribuée pour la première fois en 2007, a été fixée à 28 294 000 €. Elle a été déterminée par application à la subvention d'équilibre du budget primitif de 2006 d'un coefficient de majoration correspondant à la moyenne des évolutions des dépenses des sections 3 et 4 du budget primitif de l'Etat au cours des treize derniers exercices.

Pour 2008, elle a été arrêtée à 29 693 100 € (+ 4,9 %), en fonction, comme pour 2007, du taux de variation des dépenses de fonctionnement des sections 3 et 4 du budget primitif de l'Etat.

En 2008 comme en 2007, la dotation forfaitaire allouée à la Commune s'est révélée supérieure aux dépenses de la section I non couvertes par les recettes propres de la Commune. Les excédents (886 506 € en 2007, 770 565 € en 2008) ont été portés au Fonds financier communal.

3° LE FONDS FINANCIER COMMUNAL

De nature extrabudgétaire, le Fonds financier communal, institué par la loi de 2006, a pour rôle d'assurer, le cas échéant, l'équilibre de la section de fonctionnement. L'Ordonnance Souveraine du 11 septembre 2006 en fixe les règles de fonctionnement et les modalités de gestion, cette dernière étant assurée par le Maire.

La loi précise que la dotation forfaitaire de fonctionnement restant acquise à la Commune, l'excédent éventuel de recettes est reversé au Fonds ; les prélèvements sur ses ressources ne peuvent financer une « dépense présentant un caractère récurrent ni avoir pour effet de rendre le montant du Fonds négatif ». Comme, d'autre part, « la Commune ne peut contracter des emprunts », l'institution du Fonds est un instrument important de l'autonomie budgétaire de la Commune.

A l'ouverture de l'exercice 2007, le Fonds a été doté par l'Etat d'un million d'euros, ce qui a porté à 29,29 M€ la dépense imputée au budget général de 2007 au titre de la dotation globale de fonctionnement et à 33,57 M€ le total des subventions allouées en 2007 à la Commune.

Après avoir bénéficié des excédents de recettes de la section I pour 2007 (886 506 €) et pour 2008 (770 565 €), et compte tenu des produits financiers du

placement de ses disponibilités, le Fonds financier communal enregistré, au 31 mars 2009, un solde créditeur de 2 779 046 €.

Comme la Commission l'a mentionné dans son précédent rapport, la Commune gère divers comptes hors-budget, correspondant essentiellement à des activités sociales. Le « Fonds des œuvres sociales » intervient de trois manières : par des opérations financées par des dons (Arbre de Noël, Dons et secours, Dons concernant désormais la « Petite enfance » et le « Maintien à domicile des personnes âgées »), dans des opérations à financement mixte relevant de son service d'actions sociales et de loisirs, par la gestion de legs. Le solde du Fonds est passé de 3 357 614 € au 31 décembre 2006 à 3 602 221 € au 31 décembre 2008 ; les legs représentent la part dominante, leur encours passant ainsi de 2 285 621 € à 2 514 757 €.

*

* *

A l'issue du contrôle des comptes et de la gestion de la Commune pour les exercices 2007 et 2008, la Commission, qui s'est assurée de la correcte mise en œuvre des réformes consécutives à la modification de l'article 87 de la Constitution, n'a relevé aucune irrégularité de nature à faire obstacle au règlement des comptes communaux sur la base des documents qui lui ont été communiqués.

CHAPITRE IV

LES COMPTES ET LA GESTION DU MUSEE NATIONAL (EXERCICES 2003 A 2008)

La Commission a contrôlé les comptes 2003 à 2008 du Musée national. Cette période a été marquée par la transformation complète de cet établissement public créé par une loi du 27 mai 1972 pour conserver et présenter, dans les locaux de la Villa Sauber, la collection de poupées et automates de Madame de Galéa, dont ses héritiers avaient fait don à la Principauté. C'est, en effet, à partir de 2003 que le projet, déjà ancien, de création d'un nouveau musée à Monaco a commencé à se concrétiser.

L'idée était, à l'origine, de constituer, à partir de la collection de Galéa et de l'héritage de l'ancien Musée national des Beaux-Arts dévolu par la loi de 1972 au Musée national, mais laissé en dépôt faute d'espace suffisant à la Villa Sauber, un grand musée réunissant d'autres éléments du patrimoine historique et artistique de la Principauté. Dès les années 1980, des études avaient été entreprises pour expertiser les collections nationales et évaluer leur intérêt muséologique, mais le projet n'a réellement pris corps qu'en 2000, à la suite de la mission d'évaluation demandée par le Gouvernement Princier à l'Inspection générale des Musées de France dont le rapport concluait à la faisabilité d'un musée cohérent sur le thème des « arts du spectacle », auquel était susceptible de se rattacher l'ensemble des collections nationales.

Une première étape a été franchie en 2003 avec la constitution, auprès de la direction des Affaires culturelles, d'une mission de préfiguration chargée d'établir le projet scientifique et culturel, de mettre en œuvre une politique d'acquisition d'œuvres d'art pour compléter les collections existantes et d'organiser des expositions temporaires annonçant le futur musée.

La deuxième étape a été la transformation de l'organisation du Musée national par l'Ordonnance Souveraine n°642 du 10 août 2006, abrogeant la précédente Ordonnance Souveraine du 31 juillet 1973 et introduisant, notamment, des procédures d'acquisition qui n'avaient pas été prévues lors de sa création, qui résultait d'une donation. A ce titre, l'Ordonnance Souveraine du 10 août 2006 peut être regardée

comme l'acte fondateur du nouveau musée, même si elle n'a fait que modifier les conditions d'administration et de gestion de l'établissement public créé par la loi du 27 mai 1972, à laquelle il n'a pas été touché.

Le budget 2006 avait pris en compte la disparition de la mission de préfiguration et le transfert à l'établissement public des dépenses de fonctionnement précédemment imputées au budget de l'Etat en majorant le montant prévisionnel de la subvention allouée au Musée national. Cette majoration a pris la forme d'un article supplémentaire 6011 « Nouveau Musée national » à la suite de l'article 601 « Musée national » préexistant et correspondant à la collection de Galéa, la même distinction étant opérée dans le budget et les comptes de l'établissement public. Elle a cependant disparu en 2008, les crédits de la collection de Galéa et du nouveau musée étant désormais fusionnés sous l'intitulé de « Musée national » redevenu unique.

Officiellement adoptée par le Conseil d'administration pour souligner la nouveauté du projet par rapport au Musée national dont le nom était associé depuis plus de trente ans à la collection de Galéa, l'appellation « Nouveau Musée national de Monaco » (NMNM) ne s'est pas moins imposée comme la marque du musée pris dans son ensemble, bien que dépourvue de fondement juridique et de réalité administrative.

A l'heure actuelle, le nouveau musée n'est pas encore ouvert au public, dans l'attente de l'aménagement de la Villa Paloma. Cette opération, pour laquelle des crédits ont été depuis 1999 inscrits chaque année - sauf en 2005 - au budget de l'Etat (article 706 929 « Musée national-Villa Paloma »), avait été longtemps mise en sommeil et n'a été effectivement relancée qu'en 2007. L'ouverture au public était alors prévue pour 2009, mais les études techniques et muséographiques ont entraîné de nombreuses et importantes modifications du programme. Finalement, la consultation des entreprises a été reportée au printemps 2009 et l'achèvement des travaux est désormais prévu pour le printemps 2010.

I. LA MISE EN PLACE DE LA NOUVELLE ORGANISATION

Elle a été rendue difficile par la précarité des moyens administratifs et par l'imprécision du cadre juridique défini par l'Ordonnance Souveraine du 10 août 2006.

A. Les moyens administratifs

Depuis longtemps, le Musée national avait cessé de fonctionner dans des conditions normales. Le poste de conservateur en chef faisant fonction de directeur étant resté vacant au décès de son titulaire en 1981, la secrétaire générale assurait depuis lors la direction de l'établissement. Le Conseil d'administration n'avait plus été renouvelé à partir de 1987, ses attributions étant exercées par une délégation

spéciale formée du directeur des Affaires culturelles, d'un représentant du département des Finances et de la secrétaire générale.

L'Ordonnance Souveraine du 10 août 2006 a rétabli le Conseil d'administration et la fonction du directeur conformément aux dispositions de l'Ordonnance Souveraine du 8 décembre 1972 sur les conditions d'administration et de gestion des établissements publics.

Bien que les crédits de fonctionnement du NMNM aient été inscrits dès 2006 à son budget, l'établissement public n'a été doté de ses nouveaux organes d'administration et de gestion qu'à partir de 2007. Les membres du Conseil d'administration ont été, en effet, nommés par une Ordonnance Souveraine du 8 janvier 2007, plusieurs mois s'étant encore écoulés avant la nomination du directeur, précédemment chef de la mission de préfiguration, qui n'est intervenue que le 10 octobre. De janvier 2006 à octobre 2007, le chef de la mission de préfiguration, agent contractuel de l'Etat, a rempli les fonctions d'ordonnateur des dépenses de l'établissement public sans avoir de titre légal, ne faisant toutefois que combler le vide dû au retard de sa nomination et avec l'aval du Contrôleur Général des Dépenses, qui a visé les ordres de paiement.

La secrétaire comptable du Musée national, qui avait pris en charge les opérations du NMNM en plus de celles de la collection de Galéa, étant partie en congé pour raisons familiales en février 2006, elle a dû être remplacée par une comptable intérimaire à laquelle il a fallu adjoindre en cours d'année, car n'étant plus disponible à plein temps, une autre intérimaire à mi-temps. Ces circonstances suffisent à expliquer les erreurs, omissions et anomalies qui ont conduit le Vérificateur des Finances à rejeter les comptes 2006 qui, au surplus, n'avaient pas été arrêtés par le Conseil d'administration.

B. Le cadre juridique

Constituant la partie essentielle de l'Ordonnance Souveraine du 10 août 2006, les dispositions relatives à l'enrichissement des collections soulèvent plusieurs questions.

1° L'article 2 distingue les collections qui appartiennent au patrimoine de l'établissement public, constitué de ses biens d'origine provenant de l'héritage de l'ancien Musée national des Beaux-Arts et des dons et legs, et celles qui appartiennent au patrimoine de l'Etat et comprennent les acquisitions faites au moyen du Fonds d'acquisition institué par le même article.

Mais il indique à la suite que l'établissement public effectue pour le compte de l'Etat les acquisitions de biens culturels destinés à enrichir les collections non seulement à titre onéreux, mais aussi à titre gratuit, créant un risque de confusion sur l'identité du bénéficiaire du don ou du legs aussi bien dans l'esprit des donateurs qu'au sein du Musée national pour son affectation. Dans la pratique, la question ne

s'est pas posée, car tous les dons reçus depuis 2006 ont été réputés faits à l'Etat, leur attribution à ce dernier se fondant sur une autre disposition de l'article 2 dont le premier alinéa, définissant les missions de l'établissement public, ne mentionne pas parmi celles-ci l'enrichissement des collections.

Il n'en convient pas moins de clarifier le texte de l'Ordonnance Souveraine du 10 août 2006, les dons et legs faits à l'Etat pouvant en tout état de cause être assortis par leurs auteurs d'une clause d'affectation au Musée national.

2° L'article 9 institue un Comité des acquisitions dont les membres, comprenant des représentants de l'administration et des experts du marché de l'art, sont nommés par une Ordonnance Souveraine, son Président étant de droit celui du Conseil d'administration.

Le Comité des acquisitions est défini à l'article 9 comme un organe consultatif et de proposition. Mis en place en janvier 2007, il a cependant exercé de fait le pouvoir de décision qui n'appartient en droit qu'au Conseil d'administration, le directeur ne pouvant, aux termes de l'Ordonnance Souveraine du 8 décembre 1972 précitée, procéder qu'avec son autorisation expresse à l'acquisition de biens meubles au-delà d'un certain montant. N'ayant pas été autorisées par le Conseil d'administration ni, par suite, approuvées par le Ministre d'Etat, toutes les acquisitions d'œuvres d'art réalisées depuis 2007 par le Musée national et supérieures à 15 000 €, seuil fixé à l'article 9, l'ont donc été dans des conditions formellement irrégulières.

L'établissement public effectuant ces acquisitions pour le compte de l'Etat et non pour son propre compte, il est vrai que la compétence du Conseil d'administration pouvait ne pas paraître établie, d'autres éléments contribuant à renforcer le doute tels que la présence au Comité des acquisitions de l'autorité de tutelle en la personne du Conseiller de Gouvernement pour l'Intérieur, nommé vice-président, et le dernier alinéa de l'article 9 lui-même. Permettant au directeur, en cas d'avis défavorable du Comité, de procéder à l'acquisition avec l'autorisation du Ministre d'Etat, il méconnaît ouvertement la compétence du Conseil d'administration et confère au Gouvernement Princier un pouvoir d'intervention directe manifestement incompatible avec l'autonomie des établissements publics.

Dans sa version initiale, le projet d'Ordonnance Souveraine avait prévu la possibilité d'une délégation donnée par le Conseil d'administration au Comité des acquisitions, mais cette solution n'a pas été retenue dans le texte final bien que l'exposé des motifs souligne la réactivité du Comité, qui permettrait de répondre aux opportunités et aux usages du marché de l'art. Il importe en tout cas de lever les équivoques actuelles et, si nécessaire, d'instaurer pour les acquisitions d'œuvres d'art une procédure dérogoratoire aux règles de fonctionnement des établissements publics en modifiant l'Ordonnance Souveraine du 10 août 2006 et au besoin la loi du 27 mai 1972 ayant créé le Musée national.

3° Le Fonds d'acquisition institué par l'article 2 revêt la forme d'un compte hors budget ayant pour support un compte bancaire ouvert au nom de la Trésorerie Générale « Musée national de Monaco », ce compte étant alimenté par le budget de l'Etat, article 706 937 « Acquisitions d'œuvres d'art », et par les éventuelles contributions du mécénat. Il avait été précédé dans les années 2000 par un compte de dépôt à la Trésorerie Générale sur lequel étaient virés les crédits inutilisés de l'article 706 937, compte soldé en 2004 à la suite des observations de la Commission et du Contrôleur Général des Dépenses qui avaient contesté la régularité du procédé sans toutefois mettre en cause l'utilité d'une réserve de trésorerie pour donner la souplesse nécessaire à la politique d'acquisition d'œuvres d'art. Le statut du Fonds d'acquisition du Musée national reste lui-même ambigu.

Le directeur du Musée national est ordonnateur des dépenses et les paiements sont effectués par l'Agent comptable des établissements publics. Les comptes, tenus par le service administratif et financier du Musée national et validés par l'Agent comptable, sont présentés au Conseil d'administration et soumis au contrôle du Vérificateur des Finances. Mais les opérations ne sont pas reprises dans les comptes budgétaires et les situations comptables de l'établissement public. N'apparaissant plus dans les comptes de l'Etat où ne sont désormais retracés, à l'article 706 937, que les virements sur le compte bancaire, elles demeurent en suspens. Le Fonds d'acquisition constitue ainsi une catégorie singulière de compte hors budget, qui ne rentre dans aucune des deux catégories prévues par les textes que sont pour l'Etat les comptes spéciaux du Trésor et pour les établissements publics les comptes de dons et legs affectés.

Cette particularité a conduit pendant un temps à soustraire les dépenses du Fonds d'acquisition au visa préalable institué par l'Ordonnance Souveraine du 24 mars 1972, qui ne concerne en effet que les services de l'Etat, de la Commune et des établissements publics autonomes, la présence au Comité des acquisitions du Contrôleur Général des Dépenses rendant au surplus incertaine la nature de son contrôle sur les opérations du Fonds.

C. L'affaire de « La Victoire de Villetaneuse »

L'affaire de « La Victoire de Villetaneuse », du nom de la sculpture de César acquise en 2007 par le Musée national, est exemplaire des conditions dans lesquelles a été mise en place la nouvelle organisation, s'agissant de l'une des premières acquisitions réalisées sous le régime de l'Ordonnance Souveraine du 10 août 2006 et qui reste à ce jour la plus importante par son montant atteignant 700 000 €, la moitié étant prise en charge par l'Association des Amis du Nouveau Musée qui en avait été l'initiateur.

La cause principale des difficultés rencontrées par la suite réside dans la confiance accordée au vendeur, société de droit portugais domiciliée dans la zone

franche de Madère, ou plus précisément à son représentant, membre important de l'Association des Amis et personnalité connue à Monaco comme conseiller et mandataire d'une autre société faisant commerce d'œuvres d'art, celle-ci domiciliée aux Bermudes. Les précautions les plus élémentaires ont ainsi été négligées. Aucun renseignement n'a été pris sur la société vendeuse, aucun contact direct n'a été établi avec elle, aucune vérification de l'origine de propriété de « La Victoire de Villetaneuse » n'a été opérée.

Le prix ayant été payé et la livraison effectuée, ou supposée telle à la suite du transfert de l'œuvre dans l'entrepôt de Nice du transporteur qui en était le dépositaire, le Musée national a découvert plusieurs mois après, en février 2008, que le vendeur n'était pas en possession de l'œuvre de César dont la société des Bermudes revendiquait la propriété, faisant opposition à son déplacement à Monaco où elle devait être officiellement présentée. Il s'est ensuivi plusieurs mois de procédures avant la conclusion, en octobre 2008, d'un protocole d'accord reconnaissant enfin la vente au Musée national, en marge d'un arrangement intervenu entre les autres parties en cause pour le règlement de cette affaire dont les ressorts demeurent obscurs.

Les anomalies et irrégularités constatées sont toutefois liées à la conduite de l'opération par le directeur de l'établissement public, non encore régulièrement nommé et agissant seul, sans soutien administratif et pratiquement sans contrôle.

Au vu d'une facture de 350 000 € adressée à l'Etat monégasque, le 15 mai 2007, et sans autre justification, un ordre de paiement a été émis le 4 juin 2007, alors même que la convention de vente n'était pas encore signée, puisqu'elle ne le fut définitivement que le 27 juin 2007.

La même hâte, faisant suite aux pressions du représentant du vendeur, a conduit à l'émission d'un ordre de virement de 350 000 € le 18 juillet 2007, sans qu'aucune pièce n'atteste le service fait ; en l'absence d'une attestation, le paiement était irrégulier au regard des dispositions de l'article 10 de la loi du 8 décembre 1971 sur les établissements publics.

Ainsi, les divers contrôles se sont révélés défaillants ou inopérants. Ces dysfonctionnements aux différents niveaux de la décision et du contrôle peuvent être regardés comme une conséquence des incertitudes inhérentes au texte de l'Ordonnance Souveraine du 10 août 2006, en particulier pour ce qui concerne le rôle du Conseil d'administration et le statut du Fonds d'acquisition.

Confronté à ces diverses constatations, le Gouvernement Princier a décidé de remédier à ces incertitudes en apportant à ce texte les modifications nécessaires. D'ores et déjà, les opérations du Fonds d'acquisition au cours de l'année 2008 ont été inscrites, en recettes et en dépenses, au budget rectificatif 2009 du Musée national et seront régularisées dans les comptes de l'exercice sur le modèle des dons et legs

affectés. Désormais, le Fonds d'acquisition apparaît donc clairement comme un compte hors budget de l'établissement public.

II. LE PROJET MUSEOGRAPHIQUE ET SA MISE EN ŒUVRE

A. Le projet

Le projet scientifique et culturel établi par la mission de préfiguration et validé en 2005 par le Gouvernement Princier avait décliné six thèmes possibles à partir de l'existant, réparti entre le patrimoine public et celui de la Société des Bains de Mer (SBM).

1° Cinq thèmes étaient issus du patrimoine public composé pour l'essentiel, outre la collection de Galéa, de l'héritage de l'ancien Musée national des Beaux-arts et du fonds d'art moderne (Vlaminck, Manguin, Othon Friez...) provenant de la donation Roux-Berger, faite en 1989 à l'Etat.

Trois de ces thèmes prenaient appui sur les collections, très diverses, de l'ancien Musée national des Beaux-Arts :

- en premier lieu, la description, prenant appui sur un ensemble de tableaux, aquarelles et estampes représentant la Principauté et ses environs immédiats, des métamorphoses du territoire dans une double approche géographique et historique ;
- en second lieu, le néo-classicisme, à partir du fonds Bosio du nom des deux frères Jean-Joseph, sculpteur, et Jean-Baptiste, peintre, artistes monégasques se situant à la charnière du dix-huitième et du dix-neuvième siècle ;
- le troisième thème était inspiré par la présence d'un ensemble jamais montré au public de cinquante-huit « peintures dioramiques », probablement antérieures à 1830 et contemporaines de l'invention de la photographie, rendues translucides par l'application de produits gras supprimant l'opacité de la feuille de papier tendue sur le châssis et se prêtant à des développements sur les jeux de la lumière et de l'obscurité dans l'esprit du romantisme.

L'art moderne et contemporain constituait le thème central, déjà imaginé par le Gouvernement Princier qui avait au fil des ans complété la donation Roux-Berger par plusieurs acquisitions dont notamment, en 1995, celle d'un tableau de Van Dongen. Depuis longtemps, en effet, il était envisagé de faire du futur musée un musée de référence de ce peintre célèbre du siècle dernier, qui avait vécu près de vingt ans à Monaco jusqu'à sa mort en 1968. Une place importante était par ailleurs accordée à l'art contemporain (postérieur à 1970) et très contemporain pour lequel les opportunités sont plus nombreuses.

Seul élément du patrimoine national exposé au public, la collection de Galéa posait un problème particulier. La rénovation des locaux de la Villa Sauber, entreprise

en 2005, et la réorganisation de la présentation des pièces n'ont pas interrompu la chute de la fréquentation. De 2002 à 2008, le nombre des visiteurs est tombé de 20 775 à 12 957. Observant cette désaffection du public, le projet scientifique et culturel avait déjà considéré que la collection de Galéa n'avait d'avenir qu'à condition d'en étendre le champ à des poupées d'autres civilisations et à d'autres formes de mécaniques anthropomorphiques.

2° Consacré aux arts de la scène, le sixième thème s'était imposé dès le départ du fait de la présence dans le patrimoine de la SBM d'un fonds très important de costumes de scène, de maquettes de décor et de photographies des ballets de Monte-Carlo, notamment de la période des ballets russes. En 2002, après expertise des costumes et accessoires, 4 000 costumes (sur un total de 30 000) et 2 500 accessoires avaient été sélectionnés.

Par une convention du 14 juin 2005, mais prenant effet rétroactivement en 2002, la SBM a confié ces pièces en dépôt à l'Etat. Dès 2004, un programme de rénovation des costumes, entreposés au sous-sol de l'Auditorium Rainier III, avait été entrepris à raison de 1 000 par an pendant quatre ans. Assuré les deux premières années par l'Etat, le financement a été pris en charge à partir de 2006 par le Musée national qui se trouve ainsi responsable de la conservation de biens dont il n'est pas contractuellement le dépositaire. La situation serait plus claire si, comme le permet l'Ordonnance Souveraine du 10 août 2006, le dépôt était fait directement à l'établissement public par un avenant à la convention de 2005, dont l'Etat resterait en dernier ressort le garant de la bonne exécution.

B. La mise en œuvre

Le passage de la mission de préfiguration à l'établissement public n'a pas affecté la politique d'acquisition et d'expositions temporaires menée depuis 2003, dont la même équipe de direction a assuré la continuité.

1° Les acquisitions se sont réparties entre les différents thèmes, de manière toutefois très inégale.

Les thèmes du territoire et des arts de la scène ont donné lieu à de nombreuses acquisitions, dont beaucoup de faible montant et certaines plus onéreuses, mais rarement supérieures à 30 000 €. Pour le thème du territoire, il s'est agi de tableaux, de dessins, de photographies, de projets d'urbanisme, le Musée national ayant par ailleurs reçu en dépôt un ensemble de tableaux montrant l'évolution du décor urbain de la Principauté depuis les années cinquante et un projet d'architecture de Fontvieille. Pour les arts de la scène, la période des ballets russes - œuvres d'artistes émigrés illustrant l'influence du constructivisme russe, projets de costumes de Bakst, une huile de Valentine Hugo représentant Nijinski... - a été naturellement privilégiée,

sans empêcher d'autres acquisitions, en particulier de projets de costumes de scène d'un artiste italien considéré comme une figure majeure du futurisme.

La plupart des acquisitions se rapportant au thème du clair obscur romantique - des peintures et des matériels d'optique de la fin dix-huitième siècle et du début du dix-neuvième - ont été réalisées pour l'exposition « Acte II Transparence Lumière Opacité » organisée en 2006. Acquis pour cette même exposition, le théâtre d'ombres dit de Cottier (vers 1920), que son mécanisme apparente aux automates de la collection de Galéa, pourrait compléter celle-ci qui, par ailleurs, est restée en l'état. Le thème du néo-classicisme paraît avoir été délaissé.

L'art moderne et l'art contemporain ont finalement absorbé la majeure partie des dépenses.

Pour l'art moderne, la priorité a été donnée à la constitution du fonds Van Dongen. De 2003 à 2008, six œuvres majeures et quelques autres moins importantes ont été acquises. Avec le premier tableau acquis par l'Etat en 1995 et trois autres que Madame Van Dongen mettrait en dépôt le Musée national rassemblerait ainsi, à l'ouverture de la Villa Paloma, dix grands tableaux du peintre.

Pour l'art contemporain, les acquisitions ont été plus nombreuses et d'une grande diversité tant par leur nature - peintures, sculptures, installations, photos - que par leur montant, s'échelonnant de quelques milliers à plus de cent mille d'euros et jusqu'à 700 000 € pour la « La Victoire de Villetaneuse ». En 2007, le Musée national a acquis l'œuvre commandée par la Fondation Prince Pierre au lauréat du Grand Prix national d'Art contemporain, qui devrait être exposée à la Villa Paloma.

La répartition des dépenses de la période 2003-2008 par grandes catégories situe leur importance respective. Sur un total de 13,67 M€ toutes sources de financement confondues, 10,65 M€ ont été consacrés à l'art moderne - dont 10,48 pour le fonds Van Dongen - et un peu plus de 2 M€ à l'art contemporain, le solde se répartissant entre les autres thèmes.

Le Musée national a par ailleurs bénéficié, avec le concours de l'Association des Amis, de dons importants, principalement d'œuvres contemporaines qui ont accentué l'orientation du nouveau musée vers l'art contemporain, déjà perceptible dans la politique d'acquisition.

2° L'organisation d'expositions temporaires constituait l'un des trois objectifs de la mission de préfiguration.

Une première exposition, « Acte I. pour un nouveau musée », a eu lieu de décembre 2004 à mars 2005. Cette exposition, dont le coût a été de 386 000 €, présentait les collections existantes selon un classement inspiré des thèmes définis dans le projet scientifique et culturel. La seconde exposition, « Acte II Transparence Lumière Opacité », mentionnée plus haut, s'est déroulée du 10 octobre au

26 novembre 2006 et a coûté 531 000 €. Organisées hors saison touristique et sans doute desservies par des titres peu explicites, ces deux expositions n'ont attiré respectivement que 1 300 et 2 400 visiteurs (hors scolaires).

Présentée comme les précédentes dans la salle du quai Antoine Ier et réunissant plus de 200 œuvres du peintre, l'exposition Van Dongen a eu lieu du 24 juin au 7 septembre 2008. Première exposition payante, accessible par un billet couplé avec l'exposition « Reines d'Égypte » qui se tenait en même temps au Grimaldi Forum, elle a accueilli près de 25 000 visiteurs. Les frais se sont élevés à plus de 900 000 €, mais ont été couverts en partie par le mécénat, qui a contribué au financement à concurrence de 150 000 € versés sur un compte bancaire ouvert à cet effet, et par les droits d'entrée et recettes commerciales qui se sont élevés au total à 185 000 €. Coproduite avec le Musée des Beaux-Arts de Montréal et en partenariat avec le Museu Picasso de Barcelone, où elle a été présentée ensuite, l'exposition Van Dongen a démontré, en outre, la capacité du Musée national à monter une exposition internationale de cette envergure.

En plus de ces grandes expositions, le Musée national a organisé plusieurs autres expositions de moindre importance. En 2007, elles ont été au nombre de trois. La première, « Krull-Basilico », confrontant des photographies de Monaco prises dans les années trente et à l'époque actuelle, a eu lieu dans la salle du quai Antoine Ier. Les deux autres, consacrées à des acquisitions récentes (la donation Van Oosterhom, une sélection de pièces se rapportant aux ballets russes), ont été organisées à la Villa Sauber, dans la salle du fond qui avait été libérée par la réorganisation de la présentation de la collection de Galéa et la mise en place d'une rotation des pièces dont la totalité, par une interprétation stricte et sans doute excessive des clauses de la donation, se trouvait jusqu'alors exposée en permanence. En 2008, cette même salle a abrité quatre expositions, dont trois réalisées par le NMM (Mimmo Palladino, Ponomarev, Botero) et une (Les Automates publicitaires) par la responsable de la collection de Galéa.

C. Bilan et perspectives

A ce stade, il est possible de dresser un premier bilan financier et de discerner plus clairement les perspectives du nouveau musée.

1° Les dépenses d'acquisition d'œuvres d'art de la période 2003-2008, au total 13,67 M€ comme indiqué plus haut, ont emprunté plusieurs circuits. De 2003 à 2006, le financement était assuré par l'Etat, sur les crédits budgétaires de l'article 706 937 ou, exceptionnellement, en 2004, par les excédents mis en réserve dans le compte de dépôt à la Trésorerie Générale. A partir de 2007, le relais a été pris par le Fonds d'acquisition. Toutefois l'Etat a encore acquis directement en 2008, sur son propre budget, quatre tableaux de Van Dongen pour la somme de 9,6 M€.

Alimenté à sa création par le transfert sur le compte bancaire des crédits de l'article 706 937 non utilisés à la clôture de l'exercice 2006 (119 258 €), le Fonds d'acquisition a bénéficié en 2007 et 2008 de dotations budgétaires fixées pour chacune de ces deux années à 1 M€. En 2008, il a été alimenté par la participation de l'Association des Amis, se montant à 125 000 €, à l'achat d'un tableau de Mimmo Paladino. A ces versements se sont ajoutés les intérêts bancaires. Les dépenses se sont élevées à 544 593 € en 2007 et 893 431 € en 2008, le compte présentant au 31 décembre de cette dernière année un solde de 865 310 € dont l'importance a conduit le Gouvernement Princier à réduire pour 2009 le montant de la dotation budgétaire, qui a été ramené à 600 000 €.

Le coût de l'aménagement de la Villa Paloma avait été évalué en 2007 à 3,5 M€. Les modifications apportées par la suite au programme ont considérablement majoré le devis des travaux, maintenant évalués à 8,35 M€. A fin 2008, les dépenses ne dépassaient cependant pas 540 000 €, correspondant pour l'essentiel à des frais d'études et d'architectes.

Au total, les investissements réalisés ou programmés représentent fin 2008 un peu plus de 22 M€.

2° S'agissant des opérations budgétaires, le montant de la subvention d'équilibre allouée au Musée national est passé de 369 249 € en 2002 à 2,17 M€ en 2008. Durant cette période, le déficit de la collection de Galéa a continué de croître en raison de l'augmentation des dépenses et plus encore de la diminution des recettes due à la baisse de la fréquentation, mais la cause principale de cette progression a été de très loin l'intégration en 2006 des charges du NMNM dans les comptes de l'établissement public. Le déficit de 2,17 M€ constaté en 2008 a lui-même été supérieur de 70 % au montant cumulé des déficits de la collection de Galéa et du NMNM en 2007, encore identifiés dans les comptes, qui s'étaient élevés respectivement à 492 353 et 782 191 €.

Cette hausse reflète la montée en puissance du nouveau musée. Les dépenses liées à l'activité - organisation d'expositions, restauration des collections, publicité - sont passées de 474 854 € en 2007 à 1,14 M€ en 2008, leur croissance tenant pour l'essentiel au coût de l'exposition Van Dongen dont l'impact a été d'autant plus sensible qu'il n'y avait pas eu de grande exposition l'année précédente. Les frais de personnel ont également augmenté, de 537 478 € en 2007 à 872 481 en 2008. L'organigramme approuvé en 2007 prévoyait vingt-quatre postes dont les neuf postes existant de la collection de Galéa et quinze postes créés pour le NMNM. Trois avaient été pourvus en 2007, cinq l'ont été en 2008 et deux autres devaient l'être en 2009. L'effectif sera complété à l'ouverture de la Villa Paloma par le recrutement d'un caissier et de quatre agents de sécurité. Les frais d'exploitation et d'entretien de la Villa Paloma devront être également pris en charge.

3° Le Musée national est confronté à deux problèmes tenant à l'hétérogénéité de ses collections et la limitation des espaces d'exposition, la Villa Sauber et la Villa Paloma n'offrant chacune qu'environ 700 m² de surface utile. Parmi les collections certaines pièces, en particulier les poupées et automates de la collection de Galéa et les costumes de scène, ne peuvent pas faire l'objet d'une exposition permanente, car sensibles à la lumière qui altère la texture et la couleur des étoffes.

En mars 2009, il a été procédé au déménagement de la collection de Galéa qui a rejoint les autres collections dans les réserves du bâtiment de l'ancien Crédit Lyonnais à Beausoleil. Son départ a permis de libérer la totalité de la Villa Sauber, où a été présentée à l'été 2009 l'exposition du centenaire des ballets russes réalisée en collaboration avec le Victoria & Albert Museum de Londres et la Galerie Trétiakov de Moscou et concomitante à l'exposition sur la Russie des Romanoff présentée en même temps au Grimaldi Forum.

Ce fait nouveau, qui banalise la collection de Galéa, devrait mettre fin au statut particulier que lui reconnaissent l'Ordonnance Souveraine du 10 août 2006 en la dotant d'un Comité scientifique distinct de celui du Musée national et l'organigramme approuvé en 2007 par le Conseil d'administration, qui en faisait un département de l'établissement public au même titre que le NMNM.

Il permet surtout au Musée national de disposer librement de la Villa Sauber. La Villa Paloma conservant sa vocation de musée permanent dédié principalement à l'art moderne, autour de Van Dongen, et à l'art contemporain symbolisé par « La Victoire de Villetaneuse », la Villa Sauber pourrait devenir un lieu d'expositions temporaires où tourneraient les autres collections, en particulier les plus fragiles, éventuellement complétées par des prêts d'autres musées et de collectionneurs. De manière générale, les expositions temporaires continueront de représenter une part importante des activités du Musée national, à l'instar d'autres musées ou institutions comparables. La possibilité de jouer sur deux sites lui donne désormais le moyen de constituer un ensemble cohérent en attendant l'aménagement de locaux plus vastes dans un avenir encore indéterminé.

Dès à présent, la progression des dépenses qui accompagne la transformation du Musée national souligne l'importance de la fonction administrative, aux côtés de la fonction artistique, pour éviter la répétition des défauts qui ont longtemps caractérisé la gestion de l'établissement public.