

**PRINCIPAUTÉ DE MONACO**

---

**COMMISSION SUPÉRIEURE DES COMPTES**

---

**RAPPORT PUBLIC ANNUEL**

**2015**

Le présent rapport a été délibéré et arrêté par la Commission Supérieure des Comptes en séance tenue le 25 avril 2016.

La Commission, instituée par l'article 42 de la Constitution et régie par l'Ordonnance Souveraine n° 1.707 du 2 juillet 2008, est composée de MM. Jean-Pierre GASTINEL, Président, Christian DESCHEEMAEKER, Vice-Président, Hubert POYET, Jean-François BERNICOT, Bertrand SCHWERER et Jean-Louis BEAUD DE BRIVE, membres.

# SOMMAIRE

	<b>Pages</b>
<b>INTRODUCTION</b>	5
<b>CHAPITRE I - LES ACTIVITÉS DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DES COMPTES EN 2015</b>	6
I - LE CONTRÔLE DES COMPTES ET DE LA GESTION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT	6
A. L'achèvement des contrôles et le dépôt du rapport sur l'exercice 2013	6
B. Les contrôles portant sur l'exercice 2014	7
II - LE CONTRÔLE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS	9
III - L'ENQUÊTE SUR LES AIDES SOCIALES	10
IV - LES ACTIVITÉS DIVERSES DE LA COMMISSION	11
A. L'implication de la Commission supérieure des comptes dans la Commission de vérification des comptes de campagne	11
B. Les relations internationales de la Commission Supérieure des Comptes	12
<b>CHAPITRE II - RAPPORT SUR LA GESTION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT EN 2013</b>	13
I - LA GESTION ET LES RÉSULTATS BUDGÉTAIRES EN 2013	13
A. La gestion budgétaire en 2013	14
B. Prévisions et réalisations	15
C. Application des règles budgétaires et comptables en 2013	15
II - LES RECETTES BUDGÉTAIRES DE L'ÉTAT EN 2013	16
A. Les recettes fiscales	16
B. Les recettes non fiscales	17
III - LES DÉPENSES ORDINAIRES EN 2013	18
A. Les dépenses de fonctionnement	18
B. Les interventions publiques	20

IV - LES DÉPENSES EN CAPITAL EN 2013	23
A. Les acquisitions immobilières	23
B. Matériel d'équipement	24
C. Travaux d'équipement	24
V - LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR, LA TRÉSORERIE ET LE FONDS DE RÉSERVE CONSTITUTIONNEL EN 2013	27
A. Les comptes spéciaux du Trésor en 2013	27
B. La trésorerie en 2013	28
C. Le Fonds de réserve constitutionnel	30
<b>CHAPITRE III - LE STADE LOUIS II DE 2009 À 2013</b>	<b>33</b>
I - PRÉSENTATION DU STADE LOUIS II	33
A. L'organisation administrative du Stade Louis II	33
B. Le statut budgétaire du Stade Louis II	34
II - LES OPÉRATIONS DU BUDGET DÉVELOPPÉ DE 2009 À 2013	35
A. Les recettes	35
B. Les dépenses	36
III - LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT DU STADE LOUIS II	37
<b>CHAPITRE IV - OFFICE DE PROTECTION SOCIALE ET AIDES SOCIALES DE 2007 À 2013</b>	<b>39</b>
I - L'OFFICE DE PROTECTION SOCIALE	39
A. Historique et fonctionnement	39
B. Les comptes	40
II - LES AIDES SOCIALES	42
A. Les dépenses	42
B. Les prestations et allocations	42

## INTRODUCTION

---

L'article 11 de l'Ordonnance Souveraine n° 1.707 du 2 juillet 2008 sur la Commission supérieure des comptes dispose que celle-ci « adresse chaque année au Prince Souverain un rapport d'activité dans lequel elle expose notamment les principales constatations et observations auxquelles ont donné lieu les contrôles exercés par elle sur les comptes et la gestion de l'Etat et des organismes publics au cours de l'année écoulée ».

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

Etabli en application de ce texte, le présent rapport public traite, dans son premier chapitre, des activités de la Commission supérieure des comptes au cours de l'année 2015. Les trois chapitres suivants analysent les rapports que la Commission a arrêtés en 2015, à la suite de contrôles qui concernaient les comptes et la gestion de l'Etat (rapport annuel sur l'exercice 2013), du Stade Louis II (exercices 2009 à 2013) et de l'Office de Protection Sociale ainsi que les Aides sociales (exercices 2007 à 2013).

## CHAPITRE I

---

### LES ACTIVITÉS DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DES COMPTES EN 2015

---

Comme l'implique la mission qu'elle tient de l'article 42 de la Constitution, la Commission supérieure des comptes consacre l'essentiel de ses travaux au contrôle des comptes et de la gestion budgétaire et financière de l'Etat. C'est ainsi qu'en 2015, ses vérifications ont principalement porté sur les opérations de ce dernier au cours de l'exercice 2014, cependant qu'elle achevait l'examen de l'exercice 2013, dont elle rendait compte dans un rapport arrêté en février 2015. C'est également en février 2015 que la Commission a arrêté son rapport particulier sur les comptes et la gestion d'un service de l'Etat doté d'un budget développé, le Stade Louis II (cf. Chapitre III).

En dehors de l'Etat, les contrôles de la Commission supérieure des comptes ont concerné des établissements publics. Les vérifications portant sur l'Office de Protection Sociale, achevées fin 2014, ont donné lieu à un rapport, arrêté en janvier 2015 (cf. Chapitre IV). Engagé en 2014, le contrôle du Musée national et du Centre Scientifique de Monaco s'est poursuivi, et pratiquement achevé, en 2015, mais les rapports correspondants n'interviendront qu'en 2016.

En 2015, la vie de la Commission supérieure des comptes, et ses activités, ont été marquées par le renouvellement de ses membres intervenu fin 2014 et par le concours qu'elle a apporté au fonctionnement de la Commission de vérification de comptes de campagne instituée pour les élections communales de mars 2015. Quant aux relations de l'Institution Supérieure de Contrôle (I.S.C.) de la Principauté avec ses homologues étrangers et les associations qui les réunissent, elles ont connu un point fort avec la 7<sup>ème</sup> Assemblée Générale de l'AISSCUF qui a eu lieu à Bruxelles en novembre 2015.

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

##### A. L'achèvement des contrôles et le dépôt du rapport sur l'exercice 2013

Etabli à la suite des contrôles conduits tout au long de l'année 2014, le rapport de la Commission sur les comptes et la gestion de l'Etat pour l'exercice 2013 a été arrêté le 23 février 2015. Dans sa version définitive, il prenait en considération la plupart des observations du Gouvernement Princier sur le projet de rapport, qui lui avait été communiqué le 12 décembre 2014.

Accompagné des réponses formulées par le Ministre d'Etat, le rapport a été adressé le 5 mai 2015 à S.A.S. le Prince Souverain appelé à prononcer la clôture des comptes de l'exercice 2013, en application des dispositions de la loi n° 841 du 1<sup>er</sup> mars 1968 relative aux lois de budget.

S'agissant du budget général, les opérations de cet exercice se sont soldées, comme le rappelle ci-après le chapitre II qui analyse le rapport de la Commission, par un excédent de recettes de 12 096 183,86 €, qui sera versé au Fonds de réserve constitutionnel après clôture des comptes.

Quant aux comptes spéciaux du Trésor, dont les opérations –de caractère temporaire– se poursuivent l'année suivante, les opérations de 2013 se traduisent par un excédent de recettes de 32 155 614,16 €, qui porte à 102,64 M€ leur solde créditeur net, dont bénéficie la trésorerie de l'Etat.

## **B. Les contrôles portant sur l'exercice 2014**

Comme chaque année, la Commission supérieure des comptes a pu engager ses contrôles sur l'exercice 2014 dès janvier 2015 en ce qui concerne les comptes spéciaux du Trésor, la trésorerie de l'Etat et le Fonds de réserve constitutionnel, pour lesquels les comptes et les pièces justificatives sont disponibles dès les premiers jours de l'année suivante.

Toutefois, pour l'ensemble de ses vérifications –et tout particulièrement s'agissant du budget général– la Commission doit nécessairement disposer de la « Clôture annuelle des comptes budgétaires » établie par la Direction du Budget et du Trésor. Pour l'exercice 2014, ce document a été disponible le 1<sup>er</sup> avril 2015, alors que la clôture de 2013 l'avait été le 25 mars 2014.

Les travaux de la Commission ont été, comme d'ordinaire, largement facilités par le rapport du Contrôleur Général des Dépenses sur les comptes de l'Etat, dont elle est obligatoirement saisie. Le rapport sur les comptes de l'exercice 2014 lui a été adressé le 17 juillet 2015, pratiquement à la date habituelle : le 25 juillet 2014 pour l'exercice 2013, le 17 juillet 2013 pour l'exercice 2012.

Les conditions dans lesquelles se sont déroulés les contrôles de la Commission en 2015 ont bénéficié, ainsi qu'il en a toujours été, des relations de travail particulièrement faciles et efficaces avec les services contrôlés ou interrogés, en particulier avec le Département des Finances et les services qui en relèvent.

Pratiquement achevé fin 2015, le contrôle de l'exercice 2014 a conduit la Commission à constater que, pour satisfaisants que soient les résultats positifs du budget général comme du Fonds de réserve constitutionnel, nombre d'observations, réserves et mises en garde formulées précédemment devraient être renouvelées, et parfois accentuées.

S'agissant du budget général, l'exercice 2014 présente la double caractéristique d'avoir enregistré un montant de recettes et de dépenses dépassant pour la première fois le milliard d'euro et un excédent de recettes en forte progression (25,73 M€, contre 12,10 M€ en 2013, soit + 112,7 %). Ce résultat tient, pour l'essentiel, à la très forte croissance (+ 17,6 %) des recettes (1 111,45 M€), dont les contributions constituent plus des trois quarts (849,07 M€, soit + 22 %). Légèrement inférieure à celle des recettes, la progression des dépenses (1 085,72 M€) est cependant très marquée (+ 16,4 %). Si elle traduit, pour une part, une augmentation insuffisamment maîtrisée des dépenses ordinaires (697,24 M€, soit + 5,0 %), cette progression s'explique surtout par le niveau historiquement le plus élevé des dépenses en capital (388,48 M€, soit + 44,5 %).

L'examen de ces dernières dépenses fait apparaître, dès l'abord, que les résultats de l'exercice 2014 ne sont pas réellement significatifs. En effet, cette année encore et dans une plus large mesure, des crédits budgétaires ont été utilisés au profit de comptes de dépôt pour financer des dépenses qui ne seront effectivement payées qu'au cours d'exercices suivants. Contraire aux règles budgétaires, cette pratique –adoptée de manière particulièrement critiquable pour les « provisions » constituées pour la réalisation du Nouveau Centre Hospitalier Princesse Grace– conduit à majorer artificiellement le montant des dépenses de l'exercice. Il en est de même –bien que dans des conditions moins gravement irrégulières– des très importants rachats par le budget d'immeubles du Fonds de réserve constitutionnel, opérés en toute fin d'exercice et pour partie en dépassement des crédits.

De ces constatations, il résulte que l'excédent de recettes qu'enregistrent les comptes de l'exercice 2014 diffère –en moins– de celui auquel aurait conduit une application rigoureuse des règles et principes budgétaires.

S'agissant du Fonds de réserve constitutionnel –dont les résultats pour 2014 peuvent être tenus pour satisfaisants– les contrôles opérés en 2015 montrent que sa gestion, et plus encore ses relations avec le budget et la trésorerie, voient se perpétuer, et parfois s'aggraver, les difficultés et les anomalies que la Commission a relevées dans ses précédents rapports.

A cet égard, doivent en particulier être renouvelées les observations formulées dans le rapport public annuel 2014, touchant l'intrication croissante des gestions du budget et de la trésorerie, d'une part, du Fonds de réserve constitutionnel, d'autre part. Ce dernier intervient trop souvent pour financer des opérations qui relèvent du budget, telle la réalisation de la ZAC Saint-Antoine. A l'inverse, le budget empiète sur le rôle du Fonds, en constituant des réserves sur la trésorerie (« provisions » C.H.P.G.). Ces pratiques irrégulières sont source de confusion et d'opacité dans la gestion des finances publiques de la Principauté.

## II - LE CONTRÔLE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

Comme elle l'indiquait dans son précédent rapport public, la Commission, qui avait opérée en 2014 le contrôle de l'Office de Protection Sociale (voir Chapitre IV), avait également engagé le contrôle du Musée national et du Centre Scientifique de Monaco, qu'elle a poursuivi et pratiquement achevé en 2015.

Le délai d'examen des comptes et de la gestion de ces deux établissements publics tient, en particulier, aux très importantes transformations que ceux-ci ont connues au cours des années sous revue.

C'est ainsi que le *Musée national* a été marqué par la mise en place d'un « Nouveau Musée National de Monaco » (N.M.N.M.) ouvert aux différentes formes de l'art. Cette mutation soulevait de nombreuses difficultés, qui tenaient en particulier à des données préexistantes : la dualité des sites –Villa Sauber et Villa Paloma– et l'existence des collections héritées d'un passé ancien. Il en est résulté des choix délicats –concernant la vocation, l'organisation et les conditions de fonctionnement du Musée national– que le Gouvernement Princier s'est efforcé de conformer aux orientations de la politique culturelle définies dans ce domaine.

Sur le plan budgétaire, les recettes du Musée national sont constituées pour plus des trois quarts (76,9 % en 2014) par la subvention d'équilibre du budget général (3,06 M€ en 2014). Le budget de l'établissement ne finance pas les acquisitions d'œuvre d'art, qui relèvent du compte « Acquisitions d'œuvres d'art », géré hors budget. Alimenté par une dotation du budget général (0,2 M€ en 2014), complétée par le concours d'un établissement bancaire, ce compte permet de constituer une réserve de trésorerie en vue de l'achat des œuvres d'art qui élude les règles budgétaires applicables aux établissements publics, ce qui impliquerait une gestion rigoureuse, et pour des montants mesurés.

Durant la période sur laquelle portent les contrôles de la Commission, le *Centre Scientifique de Monaco* a également connu de très importantes transformations. Celles-ci correspondent à une diversification marquée de ses domaines de recherche –élargis dans le domaine traditionnel de la biologie marine et étendus au domaine de la biologie médicale– qui s'est traduite par un renforcement sensible de ses moyens, par son installation dans les nouveaux locaux du Quai Antoine 1<sup>er</sup> par une forte progression de ses dépenses, financées dans leur quasi-totalité par la subvention d'équilibre du budget général (passée de 1,66 M€ en 2007 à 4,54 M€ en 2014, soit + 173 %).

Comme le notait le précédent rapport public, l'étude des comptes et de la gestion du Centre Scientifique de Monaco s'est révélée inhabituellement complexe en raison de la très grande diversité des conditions d'intervention de l'établissement public. Celui-ci entretient en effet, de sa propre initiative ou à l'instigation du Gouvernement Princier, des relations spécifiques avec des partenaires nombreux et variés. Il importe donc que la gestion budgétaire et financière de l'établissement public soit assurée –et suivie, ce à quoi s'attache le Département de l'Intérieur chargé de la « tutelle »– avec la plus grande attention.

Si la Commission n'a fait porter ses contrôles, en 2015, que sur les deux établissements publics relevant du « domaine culturel », elle n'a pas pour autant perdu de vue la gestion de ceux qui font partie du « domaine social ».

C'est ainsi qu'elle a attaché une attention particulière aux suites apportées au rapport sur *l'Office de Protection Sociale*, dont l'analyse est présentée ci-après (Chapitre III). Afin de décider de ces suites, le Gouvernement Princier avait engagé une réflexion approfondie, confiée à un groupe de travail réunissant les départements intéressés. Une telle approche répond bien, aux yeux de la Commission, au souci d'apporter, sur le plan gouvernemental, des réformes qui remédieraient aux principaux défauts du régime actuel. Sans revenir ici sur les détails d'un système excessivement complexe et juridiquement fragile, il convient de rappeler que celui-ci se caractérise essentiellement par la distribution d'aides sociales relevant aussi bien de l'Etat que de l'Office lui-même par un organisme qui n'a pas d'existence réelle, sa gestion étant assurée par les services du Département des Affaires Sociales et de la Santé. Aussi la Commission ne peut-elle que renouveler le souhait de voir les recommandations qu'elle a formulées prises en considération.

Dans le domaine social, le principal sujet des préoccupations est naturellement le Centre Hospitalier Princesse Grace, examiné en dernier lieu par la Commission dans un rapport dont le rapport public de 2014 présentait l'analyse. Toutes les questions abordées dans ce rapport restent actuelles ; elles conduiront la Commission à accorder dans la programmation de ses contrôles pour les années 2016 et suivantes, une place particulière tant au fonctionnement du C.H.P.G. et des organes annexes qu'aux dépenses d'investissement concernant aussi bien l'adaptation de l'hôpital actuel que la construction du nouvel établissement.

### III - L'ENQUÊTE SUR LES AIDES SOCIALES

Les contrôles exécutés par la Commission supérieure des comptes au cours des dernières années tant sur le budget de l'Etat et sur la Commune que sur l'Office de Protection Sociale ont fait apparaître le nombre, la diversité et l'importance des aides sociales allouées sur fonds publics.

Afin d'avoir une vue d'ensemble, aussi précise et aussi complète que possible, de ces aides, la Commission a décidé, en 2015, d'avoir recours à un expert pour procéder à leur étude. C'est ainsi qu'en application de l'article 4 de l'Ordonnance Souveraine n° 1.707 du 2 juillet 2008, un arrêté ministériel en date du 18 juin 2015 a désigné un expert auprès de la Commission supérieure des comptes.

Au terme de la lettre de mission délivrée à l'expert par le Président de la Commission, l'expertise a pour objet de permettre à cette dernière de disposer d'un état complet des aides sociales (hors aides au logement) distribuées par les organismes publics (Etat, Commune, établissements publics).

A partir de l'enquête qui a été conduite en 2015, et de ses résultats connus dès janvier 2016, la Commission sera en mesure de décider des suites qu'elle pourra comporter.

#### IV - LES ACTIVITÉS DIVERSES DE LA COMMISSION

Renouvelée fin 2014 dans les conditions indiquées au précédent rapport public, la Commission supérieure des comptes s'est attachée, en 2015, à concilier au mieux la continuité de ses activités avec les adaptations qu'appelle le rajeunissement de ses membres, qui s'est conclu, au 1<sup>er</sup> février 2016, par la nomination d'un nouveau Président et d'un nouveau Vice-Président.

En dehors de sa mission essentielle de contrôle des finances publiques, la Commission a vu ses activités marquées, en 2015, par son implication dans la Commission de vérification des comptes de campagne. La Commission s'est aussi attachée, comme chaque année, à entretenir assidûment ses relations avec les I.S.C. étrangères et les associations qui les réunissent.

##### **A. L'implication de la Commission supérieure des comptes dans la Commission de vérification des comptes de campagne**

Le précédent rapport public a exposé les conditions dans lesquelles la Commission de vérification des comptes de la campagne électorale des élections communales de mars 2015, constituée par l'Ordonnance Souveraine n° 4.987 du 14 octobre 2014, s'est appliquée, dès son installation le 20 novembre 2014, à apporter aux candidats et à leurs mandataires le maximum d'information et de conseils pour l'application des dispositions de la loi du 2 juillet 2012 concernant l'établissement et la production des comptes de campagne.

Composée des mêmes membres que la Commission de vérification des comptes de la campagne électorale des élections nationales de 2013, et forte de l'expérience de cette dernière, la Commission chargée du contrôle des comptes de la campagne électorale des élections communales a pu mener à bien, dans des conditions satisfaisantes, la mission qui lui était confiée.

C'est dans sa séance du 8 juin 2015 que la Commission a arrêté les rapports définitifs concernant les comptes des deux listes en présence. Ces rapports, publiés dans leur quasi-intégralité en annexe au Journal de Monaco du 12 juin 2015, ont été, conformément à la loi, adressés au Ministre d'Etat, qui a pris, sur leur avis, la décision de remboursement forfaitaire d'une partie des dépenses électorales.

Dans sa séance du 8 juin 2015, la Commission a également approuvé les termes d'une note par laquelle elle souhaitait, à la faveur de l'expérience des élections communales de 2015 comme des élections nationales de 2013, appeler l'attention des pouvoirs publics sur les difficultés d'application de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 relative au financement des campagnes électorales. Les observations et suggestions formulées dans cette note ont fait l'objet, à l'initiative

du Ministre d'Etat, d'une étude approfondie qui s'est traduite par l'élaboration d'un avant-projet de loi modifiant la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 dans le sens des recommandations de la Commission.

Au terme de ces travaux, la Commission supérieure des comptes ne peut que reprendre les termes de son rapport public 2013, dans lequel elle exprimait sa satisfaction « d'avoir contribué –tant par sa large participation à la Commission de vérification auprès de membres hautement qualifiés alliant rigueur et discernement que par le rôle actif et efficace de son secrétariat général– au bon fonctionnement d'une institution nouvelle, élément central du dispositif qui prévoit le plafonnement des dépenses électorales et son contrôle par une commission indépendante ».

## **B. Les relations internationales de la Commission supérieure des comptes**

La Commission, qui entretient des relations suivies avec les Institutions Supérieures de Contrôle à travers notamment l'EUROSAI (association de ces institutions au niveau européen) et l'INTOSAI (organisation mondiale) est également membre de l'Association des Institutions Supérieures de Contrôle ayant en commun l'usage du français (AISCCUF). La septième Assemblée Générale de celle-ci, qui devait avoir lieu à Port-au-Prince en octobre 2014, avait été annulée, comme la Commission l'a indiqué dans son rapport public 2014. Elle s'est en définitive tenue à Bruxelles les 5 et 6 novembre 2015, organisée par la Cour des Comptes de Belgique et sous la présidence de la présidente de la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif d'Haïti. Cette assemblée, en plus des décisions statutaires (adhésion, renouvellement du bureau, activités futures), a été consacrée à d'intéressantes communications sur l'articulation entre le contrôle externe et le contrôle interne de la gestion publique. Elle s'est également penchée sur les suites données aux travaux des Institutions Supérieures de Contrôle à travers le pouvoir de sanction de ces institutions disposant d'une compétence juridictionnelle. Enfin, elle a entendu les observations d'organisations internationales (banque mondiale, F.M.I.).

En dehors de sa participation à l'Assemblée Générale de l'AISCCUF, qui lui a permis de nombreux et utiles contacts avec différentes I.S.C. étrangères, la Commission a entretenu des relations suivies avec l'EUROSAI et l'INTOSAI. Ses relations avec la Cour des Comptes française restent naturellement étroites.

Par sa pratique des échanges entre I.S.C., régulière et active dans la mesure de ses moyens, la Commission supérieure des comptes de Monaco entend à la fois conforter ses propres compétences et témoigner auprès de ses homologues étrangers de la qualité des finances et des institutions de la Principauté.

## CHAPITRE II

---

### RAPPORT SUR LA GESTION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT EN 2013

---

Conformément à l'Ordonnance Souveraine n° 1.707 du 2 juillet 2008 (articles 6, 9 et 10), la Commission supérieure des comptes a établi un rapport annuel, sur la base des contrôles qu'elle a effectués sur les opérations de l'Etat au cours de l'exercice 2013, afin de permettre de procéder au règlement du budget de cet exercice.

Ce rapport, arrêté le 23 février 2015, examine successivement :

- la gestion et les résultats budgétaires en 2013 ;
- les recettes budgétaires ;
- les dépenses ordinaires ;
- les dépenses en capital ;
- les opérations des comptes spéciaux du Trésor, de la trésorerie de l'Etat et du Fonds de réserve constitutionnel.

#### I - LA GESTION ET LES RÉSULTATS BUDGÉTAIRES EN 2013

Le tableau suivant retrace les résultats de l'exercice 2013 et les compare à ceux de l'exercice 2012.

En €	2012	2013		
	Résultats	Budget primitif (a)	Budget rectificatif (b)	Résultats
<b>BUDGET GENERAL</b>				
Recettes	900 149 659	880 313 900	919 857 800	945 145 456
Dépenses ordinaires	662 702 208	679 817 300	688 729 800	664 285 639
Equipement et investissement	233 698 968	239 562 400	(c) 248 811 600	268 763 633
Total dépenses	896 401 177	919 379 700	937 541 400	933 049 273
Excédent de recettes (+) ou de dépenses (-)	+ 3 748 483	- 39 065 800	- 17 683 600	+ 12 096 184
<b>COMPTES SPECIAUX DU TRESOR</b>				
Recettes	49 450 073	51 229 500	68 214 700	64 531 810
Dépenses	27 984 013	46 663 000	45 426 000	32 376 196
Excédent de recettes (+) ou de dépenses (-)	+ 21 466 060	+ 4 566 500	+ 22 788 700	+ 32 155 614
<b>ENSEMBLE DES OPERATIONS DE L'ETAT</b>				
Excédent de recettes (+) ou de dépenses (-)	+ 25 214 543	- 34 499 300	+ 5 105 100	+ 44 251 798
(a) Loi n° 1.397 du 19 décembre 2012. (b) Loi n° 1.400 du 15 octobre 2013. (c) A noter, à la section 7, un report de crédits de 31 702 000 €.				

### A. La gestion budgétaire en 2013

Dans le *programme d'action gouvernemental* joint au budget primitif 2013, le Gouvernement Princier insiste, malgré le contexte international dont il constate le caractère difficile et incertain, sur la nécessité de poursuivre dans le même sens qu'en 2012, en présentant des recettes « réalistes » et en « contenant » les dépenses.

A la différence du programme pour 2012, qui analysait les objectifs du Gouvernement Princier par départements, celui présenté pour 2013 les regroupe par nature (attractivité, sécurité, jeunesse et sports, culture, santé, prestations médicales, action sociale, droit du travail, insertion professionnelle, retraites, relations extérieures, instances internationales, coopération, logement, fiscalité, environnement...).

La Commission observe une nouvelle fois que ces choix sont insuffisamment chiffrés et varient d'une année sur l'autre, gênant les comparaisons.

Le *programme triennal d'équipement* pour 2013-2015 prévoit un total de 2 690 M€ de crédits d'engagement (hors nouveau Centre Hospitalier Princesse Grace) contre 2 702 M€ pour le programme 2012-2014.

## **B. Prévisions et réalisations**

Le *budget primitif* de l'Etat pour 2013 prévoyait des recettes à hauteur de 880,31 M€ (en augmentation de 5,66 % par rapport au budget primitif 2012) et des autorisations de dépenses de 919,38 M€ (en croissance de 3,3 %) ; dans ces conditions, l'excédent de dépenses pour 2013 était estimé à 39,07 M€ (en réduction de 31,2 % par rapport au budget 2012). Pour les comptes spéciaux du Trésor, les prévisions de 51,23 M€ en recettes et de 46,66 M€ en dépenses faisaient apparaître un excédent de recettes de 4,57 M€, contre un déficit de 1,99 M€ en 2012. L'ensemble du budget primitif prévoyait donc une réduction globale de l'excédent de dépenses de 41,3 %.

Les *reports de crédits* de 2012 sur 2013 (31,70 M€) ont à nouveau diminué de (- 10,8 %).

Le *budget rectificatif* de l'Etat portait les recettes à 919,86 M€ et les dépenses à 937,5 M€. L'excédent des dépenses se trouvait ainsi ramené à 17,68 M€ (49,39 M€ si l'on tient compte des reports des crédits). En ce qui concerne les comptes spéciaux du Trésor, les prévisions de recettes étaient augmentées de 33,2 % (68,21 M€) et celles des dépenses diminuées de 2,7 % (45,43 M€), en sorte que leur excédent de recettes prévisionnel atteignait 22,79 M€. Dans ces conditions, le budget rectificatif prévoyait un excédent de recettes global de 5,1 M€.

Tout en continuant de souhaiter une meilleure présentation du *compte annuel* des opérations budgétaires, la Commission constate que les recettes du budget général se sont établies à 945,15 M€, en croissance de 5 % par rapport à 2012, tandis que les dépenses se sont montées à 933,05 M€, en hausse de 4,1 % par rapport à 2012 ; ainsi, l'excédent de recettes (12,10 M€) s'accroît de 222,7 % par rapport à celui de 2012. S'agissant des comptes spéciaux du Trésor, l'excédent des recettes est passé entre 2012 et 2013 de 21,47 M€ à 32,16 M€.

L'exercice 2013 amplifie ainsi la tendance constatée en 2012.

## **C. Application des règles budgétaires et comptables en 2013**

La Commission a déjà souligné l'irrégularité constituée par la procédure retenue pour « lisser » les apports de crédits nécessaires à la réalisation du nouveau Centre Hospitalier Princesse Grace. Sans méconnaître les motifs à l'origine de ce système qui consiste à gérer sur un compte de dépôt ouvert dans les écritures de la Trésorerie Générale des Finances des « provisions » (40 M€ chaque année) versés par le budget général, la Commission relève que celui-ci enfreint certaines des règles fondamentales qui s'imposent à l'exécution des dépenses de l'Etat, en particulier celles de l'annualité et de l'unité budgétaire ainsi que la non-contraction des recettes et des dépenses, ce qui fausse les résultats de l'exécution des lois de budget.

Deux ouvertures de crédits (1,60 M€ et 1,4 M€) ont été pratiquées dans le budget général. Des virements de crédits ont été réalisés entre chapitres (0,49 M€ contre 0,64 M€ en 2012). Les virements entre articles (1,98 M€) sont en réduction par rapport à 2012 (2,41 M€). En revanche, les dépassements ont atteint 42,29 M€ (contre 0,29 M€ en 2012), du fait notamment de rachats immobiliers au Fonds de réserve constitutionnel.

## II - LES RECETTES BUDGÉTAIRES DE L'ÉTAT EN 2013

En 2013, les recettes du budget général ont atteint 945,15 M€, en augmentation de 5 % par rapport à 2012, en raison d'une forte progression des produits des services administratifs, du produit des concessions et des résultats du domaine financier. Les recettes fiscales augmentent plus modérément et les recettes domaniales reculent.

### A. Les recettes fiscales

Les encaissements fiscaux ont progressé de 1,9 % (695,9 M€), après les améliorations de 2010 à 2012.

Le total des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée (T.V.A.) s'est élevé à 461 M€ en augmentation de 8,6 %. Cette croissance provient de la progression de la T.V.A. nette perçue à Monaco (+ 13,1 %) et non des versements français au titre du compte de partage (- 6,4 %).

Après la forte hausse constatée en 2012 (+ 25,7 %), les résultats de l'impôt sur les bénéfices (I.S.B.) ont diminué de 29,4 % en 2013 (84,7 M€), en raison de la baisse constatée en matière d'activités financières et de communication.

Le produit des contributions sur les transactions juridiques s'est accru de 12 % (118,1 M€), moins en raison des transactions immobilières que des droits de timbres et divers (+ 25,8 %).

S'agissant de fiscalité de l'épargne, le versement au budget général de 2013 du quart des retenues à la source effectué en 2012 sur les intérêts perçus par les résidents étrangers a représenté 3,99 M€, au lieu de 2,63 M€ en 2012.

Les droits de douane et de consommation (forfait douanier) ont régressé de 6,9 % en 2013 (27,4 M€ au lieu de 29,4 M€ en 2012).

En revanche les droits de consommation ont augmenté de 9,1 %, passant de 0,70 M€ en 2012 à 0,76 M€ en 2013.

## **B. Les recettes non fiscales**

En 2013, les recettes non fiscales ont atteint 249,2 M€ (+ 14,7 % par rapport à 2012).

### 1° LES PRODUITS ET REVENUS DU DOMAINE DE L'ÉTAT

Ces recettes ont fourni au budget général 87,7 M€ (- 3,6 %).

Les ressources tirées de la location d'appartements et de locaux commerciaux se sont élevées à 44,05 M€ (+ 3%).

La récupération des charges et autres recettes ont en revanche diminué de 1,8 % par rapport à 2012 (11,7 M€).

Les encaissements correspondant aux parkings publics se sont élevés en 2013 à 30,9 M€ (+ 6,2 % par rapport à 2012).

### 2° LE PRODUIT DES MONOPOLES

#### a) Les produits des monopoles exploités directement par l'Etat

Les produits de cette nature ont régressé de 2,5 % en 2013 (37,98 M€).

Le bénéfice budgétaire dégagé par la Régie des Tabacs a été de 12,3 M€, en progression de 2,6 %.

L'excédent des recettes du budget développé des Postes et Télégraphes a été, en 2013, en recul de 8,1 % (2,93 M€).

En ce qui concerne l'Office des émissions de timbres postes, le recul des recettes ayant été plus marqué que celui des dépenses, le « bénéfice » se réduit (2 802 € au lieu de 113 051 €).

S'agissant des publications officielles, le bénéfice a diminué de 46,1 % (145 856 € contre 270 648 €).

#### b) Les produits des monopoles concédés

En 2013, les monopoles concédés ont versé à l'Etat des sommes en hausse de 47,6 % (62,88 M€) ; 80 % des redevances encaissées à ce titre proviennent de trois concessionnaires : la Société des Bains de Mer (27,68 M€), la Société d'exploitation des Ports de Monaco (13,34 M€) et la S.M.E.G. (8,29 M€), la croissance de 51,5 % concernant la S.B.M. résulte d'une hausse du taux de la redevance.

c) Les produits du domaine financier

Les recettes du domaine financier sont passées de 17,11 M€ en 2012 à 26,57 M€ en 2013, tandis que les dépenses ont régressé de 0,36 M€ à 0,16 M€.

d) Les produits des recettes et des services administratifs

Ces produits, qui avaient progressé de 4,2 % en 2012, se sont fortement accrus en 2013 (+ 23,2 %), atteignant 34 M€.

*La Commission supérieure des comptes constate avec satisfaction que les résultats de 2013 en matière de recettes traduisent une augmentation plus marquée de la part des recettes non fiscales, dont la croissance mérite d'être activement recherchée.*

### III - LES DÉPENSES ORDINAIRES EN 2013

Le montant des dépenses ordinaires s'est élevé en 2013 à 664,29 M€, en augmentation de 0,2 % par rapport à 2012, taux le plus faible depuis plusieurs années. Compte tenu de la croissance des recettes (+ 5 %), la part de celles-ci consacrée à la couverture des dépenses ordinaires a régressé (70,28 % contre 73,62 % en 2012) dans le total des ressources. Parmi les dépenses ordinaires, celles de fonctionnement se sont accrues de 3,3 % et celles d'intervention se sont réduites de 6,1 %.

#### A. Les dépenses de fonctionnement

Elles sont passées de 447,06 M€ en 2012 à 461,85 M€ en 2013.

##### 1° LES DÉPENSES DE SOUVERAINETÉ

Après plusieurs années de diminution, ces dépenses se sont accrues de 1,78 % (10,26 M€) en 2013.

##### 2° LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Passant de 267,40 M€ en 2012 à 278,05 M€ en 2013, les charges de personnel enregistrent une augmentation de 4 % qui concerne tous les secteurs sauf celui des rémunérations versées à des tiers.

##### a) Les traitements

La progression des rémunérations (titulaires, non titulaires et indemnités complémentaires) a été de 3,6 % (170,7 M€), notamment du fait de la croissance des

effectifs, qui mérite d'être suivie avec une particulière vigilance. Mais elle résulte également des augmentations générales de traitement, qui sont nettement supérieures, pour la deuxième année consécutive, à celle du coût de la vie. Le nombre d'avancements et de promotions contribue également à accroître les dépenses de traitement. La Commission souligne, comme elle l'a fait antérieurement, que des décisions telles que les promotions aux choix, les advancements liés aux départs en retraite, les mesures dérogatoires connaissent au cours des dernières années une extension fâcheuse à laquelle il conviendrait de mettre un terme.

#### b) Les charges sociales

En 2013, le compte de trésorerie des charges sociales a atteint en recettes comme en dépenses 105,69 M€, en augmentation de 4,8 % par rapport à 2012.

Parmi les recettes, la part de l'Etat (97,41 M€) reste prépondérante (92,2 % du total), celle des tiers (8,27 M€) ayant diminué de 4,8 %.

Les prestations maladie en nature ont augmenté en 2013 de 4,8 % et les prestations en espèces de 8,3 %.

Le montant des pensions de retraite s'est accru en 2013 de 5 % (63,22 M€ contre 60,20 M€ en 2012). Cette évolution, qui s'inscrit dans la moyenne de celles constatées depuis dix ans, est liée à la progression du nombre de retraités (+ 2,5 % en 2013), en sorte que la proportion de retraités par rapport aux actifs s'est accrue, atteignant 52,9 %, et que les retraites versées représentent, en 2013, 37 % des rémunérations d'activité. Liée au prolongement de la durée de vie, cette progression est également due à la part des départs anticipés à la retraite (68 % du total en 2013). La Commission appelle une nouvelle fois l'attention sur cette évolution et sur le dérapage de la charge budgétaire qu'elle entraîne.

#### 3° LES FOURNITURES, SERVICES EXTÉRIEURS ET TRAVAUX

Contrairement à ce qui avait été relevé pour 2012, les dépenses de ce type se sont accrues de 2,4 % en 2013, atteignant 173,1 M€.

S'agissant des *frais de fonctionnement des services*, les charges ont augmenté de 0,4 % (23,20 M€) malgré la diminution de 0,8 % des dépenses administratives, en raison de la croissance de celles de promotions, qui se sont accrues de 2,1 % (notamment pour les relations publiques et les expositions à l'étranger).

L'*entretien, les prestations et fournitures* se sont traduits par une dépense de 41,93 M€, en hausse de 10,7 % en raison d'opérations non renouvelables (relocalisation de deux satellites), mais aussi des charges liées au coût des fluides (augmentation du nombre de bâtiments) et aux frais de locations de locaux administratifs.

Pour le *mobilier et le matériel*, les dépenses ont diminué de 0,3 % en 2013 (18,92 M€).

Pour les *travaux d'entretien et de réparation*, la croissance est de 5,5 % (35,09 M€), après il est vrai, une baisse de 11,2 % en 2012 et de 6,5 % en 2011.

S'agissant des *services commerciaux et les services publics concédés*, l'année 2013 a été marquée par une baisse de 3,2 % (53,95 M€), qui a concerné tant les services publics concédés (- 1,9 %) que les services commerciaux (- 5,4 %). Pour les premiers, la baisse affecte en particulier le « transport public » en raison de l'amélioration des résultats de la CAM tenant notamment à la hausse des tarifs. La croissance de la consommation en matière d'éclairage public est due à l'ouverture d'un tunnel et à la hausse des tarifs de l'énergie. Quant aux services commerciaux, on peut relever une diminution des dépenses, à l'exception notable des achats de marchandises de la Régie des tabacs (+ 5,3 %).

#### 4° LES FRAIS FINANCIERS

Après leur diminution de 53,4 % en 2012, les frais financiers se sont encore réduits de 28 % en 2013 (0,44 M€).

### **B. Les interventions publiques**

En progression au cours des dix dernières années, les dépenses d'interventions publiques, qui figurent à la section VI du budget de l'Etat, ont diminué de 6,1 % en 2013, revenant à 202,44 M€, leur part dans le budget total de l'Etat retombant à 21,7 %, contre 24,7 % en 2011 et 24,1 % en 2012. Cette évolution recouvrant des différences sensibles entre les secteurs : diminution de l'industrie, commerce et tourisme (cf. 4°), stagnation de la couverture des déficits, croissance des interventions et des manifestations.

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

Contrairement à ce qui avait été constaté en 2012, où les dépenses de couverture de ces déficits s'étaient accrues de 2,7 %, l'année 2013 a été marquée par une diminution de 1,2 %.

S'agissant de la *Commune*, les recettes de la section I « Fonctionnement » ont été, en 2013, de 49,23 M€ provenant des ressources propres (13,42 M€), de la dotation forfaitaire de l'Etat (35,37 M€) et du prélèvement sur le Fonds financier communal (0,44 M€). Les dépenses ayant représenté 48,76 M€ (+ 2,6 %), il a été versé 0,47 M€ au Fonds financier. Les charges de la section II « Equipements et interventions pour le compte de l'Etat » ayant atteint 4 M€, soit 0,19 M€ de moins que la dotation initiale, cette dernière somme a pu être reversée à l'Etat.

Les *déficits budgétaires des établissements publics du secteur social* ont atteint 27,10 M€ (- 10,2 % par rapport à 2012) ; toutefois, si l'on tient compte du transfert en 2013 de la subvention d'équipement du Centre Hospitalier Princesse Grace, la section VII des dépenses en capital de l'Etat, la comparaison avec 2012 fait apparaître une augmentation de 15,1 %. En ce qui concerne le Centre Hospitalier Princesse Grace, les dépenses ayant diminué de 2,2 % (173,82 M€) alors que les recettes ne se réduisaient que de 1,1 % (176,33 M€), il n'a pas été nécessaire en 2013 de verser de subventions d'équilibre. En revanche, le déficit de la résidence du Cap Fleuri a entraîné une hausse de 46,4 % de la subvention d'équilibre (1,96 M€). L'établissement « A Qiétüdine » dégage un léger excédent en 2013 (0,02 M€). Pour le Centre gérontologique clinique Rainier III, l'exercice 2013 s'est achevé sur un déficit de 1,86 M€.

L'*Office de Protection Sociale* a présenté en 2013 des recettes marginales (0,13 M€), alors que les aides servies ont augmenté de 7,4 % (21,29 M€), la subvention versée à l'établissement public (21,19 M€) progressant de 8,2 %.

Dans le *domaine culturel*, les recettes du Musée national, grâce à un partenariat, ont atteint 0,86 M€ malgré la diminution des autres ressources propres (y compris les droits d'entrée) ; les dépenses ayant été, en 2013, de 3,89 M€, la subvention d'équilibre a représenté pour l'Etat une charge de 3,03 M€. S'agissant du Centre Scientifique de Monaco, la subvention d'équilibre s'est accrue de 40,5 % (3,97 M€).

## 2° LES INTERVENTIONS

Après la diminution constatée entre 2011 et 2013, les dépenses en cause ont augmenté en 2013 de 5,9 % (82,20 M€).

Dans le *domaine international*, les interventions ont augmenté de 12,6 %, les subventions s'accroissent de 8,8 % (1,75 M€) et les politiques publiques de 13,1 % (13,68 M€). Cette croissance est due notamment à l'aide au développement (+ 6,5 %).

Pour le *secteur éducatif et culturel*, la croissance a été, en 2013, de 7,7 % et a représenté un somme de dépenses de 34,24 M€ réparties entre 35 bénéficiaires.

S'agissant des subventions, elles ont été versées, en premier lieu, à des organismes de spectacles. Le principal bénéficiaire est l'Orchestre philharmonique de Monte-Carlo (7,6 M€ ; + 1,2 %). La deuxième subvention par importance a été réglée à la Compagnie des Ballets de Monte-Carlo (4,76 M€ ; + 10,3 %). Si cette dernière regroupe, à partir de 2013, les Ballets mais aussi le Grimaldi Forum et l'Académie de danse, ces deux derniers organismes ont encore été subventionnés séparément en 2013. Les subventions dont ont bénéficié l'Opéra de Monte-Carlo (0,83 M€) et le Théâtre Princesse Grace (1,15 M€) sont restées inchangées.

Dans le domaine éducatif, le Musée Océanographique bénéficie de la subvention la plus importante. Celle-ci, qui avait été réduite de moitié en 2012 en raison de l'achèvement des travaux (1,53 M€), a retrouvé en 2013 son niveau de 2011 pour de nouveaux aménagements (3,03 M€).

En ce qui concerne les politiques publiques, la quasi-totalité des dépenses (98 %) a concerné l'aide aux établissements d'enseignement privé (9,42 M€) en croissance de 2,7 % par rapport à 2012.

Les interventions du *domaine social et humanitaire* ont diminué de 2,3 % en 2013 (26,07 M€). Les subventions ont augmenté de 8 % (5,87 M€), en raison de la restitution de droit de mutation à certaines entités (0,68 M€). Le principal bénéficiaire des subventions en l'espèce a été la Croix Rouge Monégasque (2,39 M€). Les politiques publiques de ce secteur ont essentiellement bénéficié à l'aide nationale au logement (9,21 M€ contre 9,65 M€ en 2012) et à l'allocation différentielle de loyer (2,28 M€ ; + 2,9 %). Parmi les autres secteurs aidés figurent la jeunesse (bourses d'études et formation professionnelle) et les personnes âgées.

Dans le *domaine sportif*, les dépenses, qui avaient diminué en 2012, ont augmenté de 18,9 % en 2013 (6,37 M€). S'agissant des subventions (3,12 M€), la croissance de 7 % s'explique par une aide exceptionnelle à la Fédération monégasque de ski nautique dans le cadre du rachat de la base nautique de Roquebrune sur Argens. Parmi les politiques publiques (3,25 M€ ; + 33,2 %), les charges les plus importantes en 2013 concernent le Comité Olympique.

### 3° LES MANIFESTATIONS

Après la diminution de 24,7 % constaté en 2012, l'année 2013 a été marquée par une croissance de 2,7 % (35,79 M€). Parmi les subventions (+ 0,4 %), les principales ont bénéficié aux « épreuves sportives automobiles » (17,37 M€ ; - 1,1 %). La subvention versée pour l'exploitation du Grimaldi Forum (6,25 M€) est inchangée. A cette dernière aide s'ajoutent celles versées pour l'organisation d'évènements culturels (3,4 M€), en sorte que le Grimaldi Forum a reçu, en 2013, 9,65 M€ comme en 2012. L'aide à l'association de Monaco Média a diminué de 4,3 % (3,7 M€), ce qui paraît lié aux résultats de cet organisme, bénéficiaires en 2011 et 2012 et légèrement déficitaires en 2013.

Les dépenses de politiques publiques, qui avaient diminué de 81,3 % en 2012, ont augmenté de 35,5 % en 2013 (3,13 M€), en raison d'évènements particuliers et de la croissance des charges pour les congrès.

### 4° INDUSTRIE - COMMERCE - TOURISME

Les aides de l'Etat dans ce secteur ont diminué en 2013 de 61,7 % (11,04 M€), après, il est vrai, une croissance de 152,6 % en 2012 (28,86 M€).

Les subventions qui avaient décliné de 23,7 % en 2012, ont continué leur diminution en 2013 (1,23 M€ ; - 4,3 %), la plus importante bénéficiant à la Chambre de développement économique (0,99 M€), étant observé qu'elle couvre une part décroissante des charges de cet organisme.

Les charges liées aux politiques publiques sont revenues de 27,57 M€ à 9,81 M€ (- 64,4 %) ; en effet, l'année 2012 avait été marquée par l'aide à la S.A.M. MECAPLAST.

Si les dépenses d'intervention publiques ont diminué en 2013, la Commission doit, malgré les efforts de limitation relevés, rappeler la nécessité de poursuivre l'effort de surveillance dans ce secteur -en s'appuyant sur le rôle joué par le Contrôle Général des Dépenses- et de s'attacher à mesurer l'efficacité réelle des interventions publiques.

#### IV - LES DÉPENSES EN CAPITAL EN 2013

En 2013, le montant des dépenses en capital a atteint 268,76 M€, en croissance de 15 % par rapport à 2012, portant leur part à 28,8 % du total des charges budgétaires.

##### **A. Les acquisitions immobilières**

Le budget rectificatif pour 2013 avait inscrit les crédits dans ce domaine à hauteur de 47,33 M€ (6,65 M€ au chapitre 5 « Equipement sanitaire et social » et 40,68 M€ au chapitre 9 « Investissements »). L'excédent de recettes du budget général étant plus élevé que prévu, le Conseil de Gouvernement a décidé les 29 janvier et 26 février 2014 d'autoriser un dépassement de crédits pour permettre plusieurs acquisitions à des tiers et des rachats de biens au Fonds de réserve constitutionnel. Les dépenses de l'espèce ont ainsi atteint 89,83 M€, en augmentation de 88,5 % par rapport à 2012.

Les dépenses du chapitre 5 se sont élevées à 11,9 M€ (7,65 M€ en 2012). Elles ont concerné notamment la deuxième échéance de l'achat d'un immeuble à Roquebrune Cap Martin (5,1 M€) et celle d'un immeuble dénommé « Villa Montagne» (5,2 M€).

S'agissant des rachats au Fonds de réserve constitutionnel, qui n'avaient fait l'objet d'aucune opération en 2011 et 2012, ils ont représenté, en 2013, des dépenses de 37,93 M€, parmi lesquelles figure notamment la « Villa Ida » (17,92 M€).

Enfin, comme les années précédentes s'inscrit une dépense de 40 M€ pour la provision concernant la réalisation du nouveau Centre Hospitalier Princesse Grace (cf. supra I-C).

## **B. Matériel d'équipement**

Après la baisse constatée en 2012, les acquisitions de matériel d'équipement ont représenté en 2013 une charge de 4,69 M€ (+ 169 % par rapport à 2012).

Cette hausse s'explique par la création d'un nouvel article consacré à la mise en œuvre du système informatique (1,48 M€) et par la régularisation d'un solde du compte de dépôt concernant le Grand Prix Automobile (1,78 M€ contre 0,56 M€ en 2012).

## **C. Travaux d'équipement**

Les dépenses consacrées aux travaux qui avaient diminué de 5,9 % en 2012 (184,31 M€) ont poursuivi leur décroissance en 2013 (174,25 M€ ; - 5,5 %). La part des travaux dans la totalité des dépenses de l'Etat est ainsi revenue de 20,6 % en 2012 à 18,7 % en 2013.

### **1° GRANDS TRAVAUX D'URBANISME**

Si les grands travaux d'urbanisme restent le principal chapitre des dépenses d'investissement (74,33 M€), leur charge des grands travaux d'urbanisme a diminué de 10,4 % par rapport à 2012, en raison notamment de l'achèvement de plusieurs programmes dans le secteur des « Friches SNCF » (60,32 M€ ; - 18,9 %). Parmi ces opérations figurent notamment « l'îlot Canton » (estimé en 2009 à 90 M€ et réévalué en 2013 à 73 M€), « l'îlot Rainier III » (dont l'estimation passe de 87,9 M€ à 172,7 M€ en 2013), « l'îlot Prince Pierre » (estimé en 2007 à 64 M€ et ayant fait l'objet de dépenses de 92,3 M€ à la fin de 2013).

### **2° ÉQUIPEMENT ROUTIER**

Pour ce secteur, les dépenses de 2013 ont été de 4,12 M€ (- 13,6 % par rapport à 2012). Ces sommes sont consacrées essentiellement à l'amélioration des parkings publics et aux voies publiques.

### **3° ÉQUIPEMENT PORTUAIRE**

Après les diminutions constatées en 2011 et 2012, l'exercice 2013 a connu une multiplication par cinq (7,22 M€). Ces dépenses concernent notamment l'aménagement de l'avant-port et la superstructure de la digue flottante.

#### 4° ÉQUIPEMENT URBAIN

Les dépenses, en la matière, sont passées de 15,40 M€ en 2012 à 19,38 M€ en 2013 (+ 25,8 %). Le principal poste de dépenses est « l'énergie électrique », l'extension des réseaux urbains de Fontvieille diminuant de 23,6 %.

#### 5° ÉQUIPEMENT SANITAIRE ET SOCIAL

En diminution de 6,9 % en 2012, les dépenses (hors matériel et acquisition immobilière) sont revenues à 21,52 M€.

##### a) Le secteur sanitaire

Les dépenses de ce secteur continuent à diminuer fortement, tombant de 13,89 M€ en 2012 à 8,40 M€ en 2013 (- 39,6 %). Elles concernent pour l'essentiel la centrale d'énergie du centre de gérontologie (8,22 M€) ; cette opération, inscrite au programme 2004-2006 pour 81 M€, a été réévaluée à 213,1 M€ par le programme 2013-2015.

Il convient de rappeler que les dépenses concernant le nouveau Centre Hospitalier Princesse Grace ne figurent pas à ce chapitre.

##### b) Le secteur social

Les dépenses de ce secteur ont également diminué en 2013 (13,12 M€) mais dans une moindre mesure (- 8,6 %) que pour le secteur sanitaire.

#### 6° ÉQUIPEMENT CULTUREL ET DIVERS

Le total des dépenses de ce chapitre s'est élevé en 2013 à 30,57 M€ (+ 14,3 % par rapport à 2012). Toutefois, si l'on excepte les « acquisitions d'œuvres d'art » et la « décoration urbaine » qui relève du matériel (cf. B), la croissance n'a été que de 13,56 %.

L'essentiel de ce chapitre a été consacré à la création du nouveau « Yacht-Club ». Estimée à 66,1 M€ par le programme 2007-2009, et réévaluée à 105,5 M€ (programme 2013-2015), cette opération enregistre 83,79 M€ de paiements à la fin de 2013, dont 23,86 M€ en 2013.

Des travaux effectués au Grimaldi Forum ont coûté 2,7 M€ en 2013.

## 7° ÉQUIPEMENT SPORTIF

En 2013, les dépenses d'équipement sportif ont atteint 6,25 M€ (+ 70,5 % par rapport à 2012). Toutefois, si l'on excepte les « investissements du Grand Prix Automobile » (cf. supra B), les travaux d'équipement en la matière (4,46 M€) n'ont augmenté que de 43,8 %.

Les dépenses les plus importantes ont concerné la rénovation des équipements du Stade Louis II, avec 2,87 M€ (+ 25,8 %) (cf. également chapitre III).

## 8° ÉQUIPEMENT ADMINISTRATIF

Les dépenses de ce chapitre se sont élevées en 2013 à 12,16 M€ (- 33,9 % par rapport à 2012). Si l'on retire les acquisitions de matériel (informatiques, sapeurs-pompiers...), les charges en matière de travaux ont baissé de 44,5 % (9,69 M€).

Le principal poste de dépenses reste, en 2013, « l'Opération Visitation ». Estimée initialement à l'équivalent de 15,6 M€ (1999-2001), elle a été réévaluée (2012-2014) à 44 M€. L'accélération de la fin du chantier s'est traduite par de nombreux surcoûts.

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

L'équipement de Fontvieille n'a fait l'objet d'aucune dépense en 2013, comme les quatre années précédentes.

S'agissant de l'équipement industriel et de commerce, les dépenses ont représenté en 2013 une charge de 3,34 M€, en diminution de 22,9 % par rapport à 2012.

Parmi les opérations financées en la matière, le montant total concernant la construction d'un dépôt à Carros reste incertain.

\*

\* \*

*La Commission relève de nouveau que les estimations initiales inscrites au programme triennal d'équipement ne font pas toujours l'objet d'études suffisantes, ce qui entraîne des réévaluations successives. Ainsi sont opérées de trop fréquentes modifications de programmes, souvent à l'initiative des utilisateurs, sources de surcoûts et de retards. Au demeurant, l'importance des délais de réalisations de certaines opérations peut parfois révéler une gestion imparfaite de ces dernières.*

## V - LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR, LA TRÉSORERIE ET LE FONDS DE RÉSERVE CONSTITUTIONNEL EN 2013

Pour donner une vue complète de la gestion des finances publiques de la Principauté, il convient de compléter l'examen des opérations du budget général par celui des comptes spéciaux du Trésor, de la trésorerie ainsi que du Fonds de réserve constitutionnel.

### A. Les comptes spéciaux du Trésor en 2013

Les comptes spéciaux retracent, en recettes comme en dépenses, des opérations à caractère temporaire. Celles-ci, qui sont prévues par les lois du budget de l'année, comme les opérations du budget général, ne sont pas clôturées, comme ces dernières, en fin d'exercice, leurs soldes créditeurs ou débiteurs étant reportés à l'exercice suivant.

En 2013, comme les années précédentes, les recettes de ces comptes (64,53 M€) ont été supérieures aux dépenses (32,38 M€).

1° Les recettes des *comptes d'opérations* monétaires (2,84 M€) se sont maintenues en 2013 à un niveau élevé, légèrement supérieur à celui de 2012 ; en revanche, leurs dépenses (0,74 M€) connaissent une baisse de 27,9 % par rapport à 2012 ; dans ces conditions, leur apport s'est accru de 2,10 M€ par rapport au 31 décembre 2012, atteignant 10,65 M€ au 31 décembre 2013.

2° S'agissant des *comptes de commerce*, les recettes se sont accrues en 2013, pour atteindre 9,52 M€. Cette croissance est due au compte « Energie développement durable » qui retrace les versements de la Société Monégasque de l'Electricité et du Gaz (5,57 M€ ; + 29,9 %), destinés au financement des opérations d'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments et installations. En raison du versement de 2,5 M€ au budget général, les dépenses ont été, en 2013, de 3,13 M€, contre 0,52 M€ en 2012.

Pour le « Développement des approvisionnements en eau », les recettes versées par le concessionnaire sont restées stables (3,89 M€), tandis que les dépenses n'ont été que de 3 M€, du fait de la réduction du versement au budget général.

Les opérations des autres comptes de commerce étant d'un montant négligeable, le concours des comptes de cette catégorie, qui était fin 2012 de 12,66 M€, a augmenté au 31 décembre 2013 (15,94 M€).

3° Parmi les comptes de *produits régulièrement affectés* figure le compte « Contrat Habitation-Capitalisation », dont les recettes en 2013 ont été de 15,15 M€ et les dépenses de 1,38 M€, et qui dégagait au 31 décembre 2013 un solde créditeur de

87,29 M€ (73,53 € en 2012). Quant au compte « Fiscalité de l'Épargne », ses recettes ont été en 2013 de 20,25 M€ (15,93 M€ en 2012) et ses dépenses de 19,17 M€, dont 15,18 M€ en 2013 (11,94 M€ en 2012) pour les versements aux Etats membres de la CEE et 3,99 M€ pour le virement au budget monégasque (2,63 M€ en 2012).

Fin 2013, les soldes créditeurs des comptes de produits régulièrement affectés atteignaient 92,36 M€ contre 77,52 M€ fin 2012.

4° Les *comptes d'avances*, qui concernent principalement les « prestations maladie Mairie » et « l'assurance prospection foire », représentaient fin 2012 une charge de 2,1 M€, ramenée à 1,4 M€ fin 2013.

5° Les *comptes de dépenses sur frais avancés de l'Etat* présentaient fin 2013 une charge nette de 10,61 M€ (12,32 M€ fin 2012). La Commission, qui souhaite que soient apurées les dépenses de ces comptes devant être mises à la charge du budget de l'Etat, constate avec satisfaction que, s'agissant du plus important d'entre eux, « Travaux Grimaldi Forum », l'apurement de son solde s'est poursuivi en 2013 à hauteur de 1,9 M€ contre 1,20 M€ en 2012.

6° Les *charges des comptes de prêts*, qui représentaient fin 2012 une somme de 13,79 M€, ont été ramenées à 4,30 M€ au 31 décembre 2013, du fait de l'apurement de 8,90 M€ par voie budgétaire. La Commission observe comme l'année précédente un écart important entre réalisations budgétaires et prévisions.

## **B. La trésorerie en 2013**

### 1° LA SITUATION DE LA TRÉSORERIE FIN 2013

Le montant des actifs, qui avait presque doublé fin 2012 par rapport à fin 2011, a de nouveau fortement progressé en 2013 (+ 74,8 %), en raison d'une nouvelle et importante augmentation (+ 129,1 %) des disponibilités entre ces deux dates. Cette évolution est due au fait que les recettes, au 31 décembre 2013, étaient supérieures aux dépenses réglées à cette date; en outre, certaines dépenses n'avaient pas donné lieu à des paiements effectifs, mais à une mise en réserve sur des comptes de dépôts de fonds destinés à être utilisés ultérieurement.

#### a) Les comptes de tiers

A *l'actif*, ces comptes ne concernent que des opérations effectuées par la Trésorerie Générale des Finances en tant que Caisse des dépôts et consignations, en particulier le Fonds complémentaire de réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles, dont les écritures s'équilibraient fin 2013 à 37,12 M€, contre 38,29 M€ fin 2012.

Au *passif*, figurent les *comptes de dépôts*, dont les soldes créditeurs ont atteint 101,2 M€ (65,07 M€ fin 2012), en raison d'opérations exécutées en marge des procédures budgétaires et comptables régulières et spécialement de la règle de l'annualité (notamment s'agissant du nouveau C.H.P.G.). Figurent également à ces comptes des opérations effectuées pour le compte de l'Etat, de la Commune, d'établissements publics et d'organismes publics et qui ne constituent pas de véritables dépôts.

#### b) Les comptes financiers

Comme l'année précédente, l'actif des comptes financiers a progressé de manière très importante, en raison de l'évolution du poste « Disponibilités » (304,33 M€, soit + 129,1 %).

S'agissant du passif, le montant de ces comptes s'est encore réduit (42,5 M€ fin 2011 ; 6,73 M€ fin 2012 ; 0,71 M€ fin 2013), en raison de l'absence d'avance du Fonds de réserve constitutionnel.

### 2° LA GESTION DE LA TRÉSORERIE EN 2013

Par rapport à 2012, les écarts entre recettes et dépenses budgétaires ont évolué au cours de l'année 2013 dans des conditions assez voisines.

Les encaissements de *recettes* n'ont pas connu de changement notable en 2013 ; tout au plus peut-on relever la poursuite de la légère amélioration du taux de recouvrement.

Le rythme d'exécution des *dépenses* varie selon leur nature, mais aussi d'une année sur l'autre.

Pour les *dépenses de fonctionnement*, dont l'exécution doit normalement se répartir régulièrement au cours de l'exercice, l'année 2013 a connu une certaine amélioration (légère augmentation de la part payée au cours du premier semestre, diminution de la part réglée en période complémentaire) ; toutefois, les règlements en fin d'exercice de ce type de dépenses doivent retenir l'attention.

S'agissant des *interventions publiques*, le rythme de consommation a évolué, en 2013, de façon plus normale qu'en 2012, qui avait connu une très forte progression des paiements en période complémentaire.

En ce qui concerne les dépenses *d'équipement et d'investissements*, la Commission, qui avait relevé qu'en 2012 la part des règlements effectués au cours du quatrième trimestre et de la période complémentaire était trop importante (49,7 %), ne peut que regretter la nouvelle augmentation de cette part (56,3 %), les dépenses de la période complémentaire représentant 30,9 % de dépenses de l'exercice.

## C. Le Fonds de réserve constitutionnel

Au 31 décembre 2013, le montant du Fonds de réserve constitutionnel s'élevait à 4 371,66 M€, en augmentation de 3,08 % par rapport au 31 décembre 2012.

### 1° LES RÉSULTATS DU FONDS DE RÉSERVE CONSTITUTIONNEL EN 2013

Les résultats, qui étaient redevenus positifs en 2012, se sont à nouveau améliorés en 2013, passant de 93,20 M€ à 216,07 M€, mais avec des évolutions très variables selon les secteurs.

Les *résultats d'exploitation*, qui avaient notablement progressé en 2012 (+ 20,2 %), ont reculé en 2013 (- 20,2 % ; 22,74 M€). Cette évolution est due au *domaine immobilier*, dont les produits nets ont régressé, en 2013, de 30,4 %, tandis que les charges d'exploitation progressaient de 59,7 %. Cette régression n'a pas été compensée par le produit net du domaine financier (8,3 M€), en progression de 7,1 % par rapport à 2012.

Les *résultats de la capitalisation et de la réalisation des titres de placement en O.P.C.V.M.* se sont traduits en 2013 par une plus-value de 108,83 M€, en hausse de 13,8 % par rapport à 2012 (95,67 M€). Cette croissance concerne les O.P.C.V.M. diversifiés (+ 61,4 M€) comme les O.P.C.V.M. non diversifiés (+ 47,43 M€).

Par rapport à ces résultats latents, les bénéfices effectifs réalisés entre le prix encaissé lors des cessions de titres et leur valeur comptable ont donné lieu à des gains pour 0,29 M€. Au total, le portefeuille de titres de placement procurait au Fonds de réserve constitutionnel un résultat positif de 106,37 M€ le 31 décembre 2013, contre 102,43 M€ fin 2012.

S'agissant des *autres postes d'actif*, le poste « Immobilisation » a connu une réévaluation de 9,95 % portant sur quatre années. Les titres de participation ont enregistré des plus-values de 45,48 M€, tandis que le dépôt d'or fin présente, pour la première fois depuis de nombreuses années, une moins-value latente (- 70,97 M€), le cours de l'or ayant chuté de 40 200 € à 27 790 € le kilogramme.

### 2° L'ÉVOLUTION DES ÉLÉMENTS D'ACTIF

Les actifs du Fonds de réserve constitutionnel sont passés, entre la fin de 2012 et la fin de 2013, de 4 240,91 M€ à 4 371,66 M€ (+ 3,08 %).

La progression de 9,40 % des *immobilisations* (1 771,82 M€) s'explique pour l'essentiel par la réévaluation de l'ensemble des postes, à l'exception des travaux en cours.

Le montant des *actifs non réalisables à court terme*, après les diminutions constatées en 2011 (- 4,3 %) et 2012 (- 5,35 %), a connu en 2013 une progression marquée de 15,49 %, en raison notamment de la croissance du poste « Titres de participation et créances rattachées » (+ 17,27 %).

Les *disponibilités et les avoirs à court terme* représentaient fin 2013 un montant de 2 131,08 M€, en recul de 3,8 % par rapport au 31 décembre 2012, en raison de la forte réduction des disponibilités bancaires, tombées de 220,51 M€ fin 2012 à 8,44 M€ fin 2013, et de la moins-value du dépôt d'or.

Une telle évolution conduit à une baisse constante –à part l'année 2012– de la part des disponibilités et avoirs à court terme dans l'ensemble des actifs (48,75 % fin 2013) ; or, ces éléments d'actifs constituent un moyen essentiel pour le Fonds de jouer sa mission fondamentale, alors que la progression des actifs immobiliers non disponibles résulte pour une large part d'opérations qui ne relèvent pas de sa mission constitutionnelle, comme il a déjà été souligné par la Commission.

\*  
\* \*

L'exercice 2013 a permis de dégager un excédent de recettes du budget général sensiblement plus élevé qu'en 2012 (12,10 M€), grâce à la croissance des recettes de 5 % supérieure à celle des dépenses (4,1 %).

Le contrôle des opérations du budget général a conduit la Commission supérieure des comptes à formuler diverses observations ou suggestions concernant notamment :

- la croissance des rémunérations et charges sociales qui mérite une attention soutenue qu'il s'agisse des effectifs, des conditions d'avancement des retraites anticipées ;
- la gestion des dépenses en capital qui traduit une insuffisance des études préalables conduisant à de larges réévaluations, des modifications en cours de réalisation entraînant des surcoûts importants, un suivi défectueux générant souvent des dépenses supplémentaires et de trop longs délais ;
- le recours en 2013, comme en 2012, à des procédures qui ne sont pas conformes aux règles applicables en la matière et qui affectent la sincérité des comptes, comme la constitution de « provisions » (C.H.P.G.) ou la prise en charge par le Fonds de réserve constitutionnel de dépenses relevant du budget général ou des comptes spéciaux du Trésor. Il en résulte une confusion et une opacité qui nécessiteraient de revenir à un respect rigoureux des rôles respectifs du budget de l'Etat et du Fonds de réserve constitutionnel, condition d'une gestion saine et transparente des finances publiques monégasques.

Comme les années précédentes, ces observations ne sont pas de nature à faire obstacle au règlement du budget 2013 sur la base des résultats dégagés par la clôture des comptes, soit un excédent de recettes de 12 096 183,86 € qui devra, en application, de l'article 41 de la Constitution, être versé au Fonds de réserve constitutionnel, après clôture des comptes budgétaires par S.A.S. le Prince Souverain.

## CHAPITRE III

---

### LE STADE LOUIS II DE 2009 À 2013

---

Le Stade Louis II fait partie des services de l'Etat dont les recettes et les dépenses sont rapprochées au sein du budget sous forme de « budgets développés ». La Commission, qui antérieurement les examinait annuellement, a décidé de regrouper plusieurs exercices afin de leur consacrer, soit des annexes à son rapport annuel, soit des rapports particuliers. C'est cette dernière solution qu'elle a adoptée pour le Stade Louis II. Elle lui a consacré un rapport particulier arrêté le 11 février 2015 et concernant les exercices 2009 à 2013.

#### I - PRÉSENTATION DU STADE LOUIS II

##### A. L'organisation administrative du Stade Louis II

Le Stade Louis II, fonctionnant depuis une trentaine d'années, est un « service administratif et commercial » dépendant du Département de l'Intérieur. Son organisation administrative a dû tenir compte de sa triple vocation.

Sa première vocation est de permettre la pratique quotidienne de nombreuses activités sportives. Il est, d'autre part, chargé de louer un ensemble de locaux à usage de bureaux administratifs (une dizaine) et commerciaux (une soixantaine). Enfin, il comporte un parking public offrant, sur quatre niveaux, 1 260 places de stationnement et des emplacements de stockage.

La gestion de la partie sportive relève de la direction du Stade Louis II, la location des bureaux de l'Administration des Domaines et l'exploitation du Service des parkings publics.

Si la répartition des responsabilités paraît ainsi conforme aux trois vocations de l'ensemble, elle génère un système complexe, qui rend indispensable une étroite coordination de trois services relevant de départements différents.

## **B. Le statut budgétaire du Stade Louis II**

### 1° LES RECETTES ET LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les recettes et les dépenses de fonctionnement sont inscrites à deux articles du budget général différents et détaillées dans un budget « développé » dont la gestion est assurée par le Service des parkings publics, par l'Administration des Domaines et par la Direction du Stade Louis II pour les recettes relevant de leur secteur, et par la seule direction du Stade pour les dépenses.

#### a) Les recettes

Les produits relevant de l'administration du Stade sont de loin les moins importants (14,7 % en 2013). De nature très diverse, ils concernent notamment la publicité et la piscine.

Le parking procure environ 45 % des recettes et les locations environ 40 %.

#### b) Les dépenses

Les plus importantes dépenses concernent l'entretien et l'amélioration des locaux, viennent ensuite les frais de personnel et les frais de fonctionnement.

### 2° LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT

Jusqu'en 2010, celles-ci figuraient au chapitre 7 « Equipement sportif » du budget général. En 2011, les crédits en cause ont été répartis entre deux articles, le premier concernant les travaux réalisés sur un seul exercice, le second intitulé « Réhabilitation du Stade Louis II » étant destiné aux opérations pluriannuelles. En 2014, un nouvel article est prévu pour les « Gros travaux », seuls l'entretien et les petits travaux relevant désormais du budget de fonctionnement.

### 3° LES OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES CONCERNANT LE STADE LOUIS II ENTRE 2009 ET 2013.

Les recettes sont passées de 3,83 M€ en 2009 à 5,21 M€ en 2013.

Les dépenses ordinaires, qui étaient de 7,77 M€ en 2009, ont atteint 8,18 M€ en 2013.

Le résultat budgétaire d'exploitation est déficitaire (3,93 M€ en 2009 ; 2,98 M€ en 2013).

Les dépenses d'équipement, variables d'une année sur l'autre, ont représenté en moyenne 3 M€ par an.

Le coût annuel pour le budget de l'Etat s'établit ainsi en moyenne à 6 ou 7 M€, avec une certaine tendance à la baisse.

## II - LES OPÉRATIONS DU BUDGET DÉVELOPPÉ DE 2009 A 2013

### A. Les recettes

#### 1° LES PRODUITS DU PARKING

Les recettes reversées au Stade Louis II présentent une tendance à une progression modérée mais continue, de 1,87 M€ en 2009 à 2,37 M€ en 2013, le Stade Louis II remboursant au Service des parkings les frais d'exploitation (0,55 M€ en 2013).

#### 2° LES PRODUITS DES LOCATIONS

a) Les produits de locations des bureaux et commerces reversés au Stade Louis II par l'Administration des Domaines sont passés de 1,56 M€ en 2009 à 2,08 M€ en 2013.

b) La récupération des charges a connu d'importantes variations, qui traduisent en particulier les difficultés rencontrées par les services, tant du Stade que des Domaines, pour la gestion des charges locatives. Etablies par le Stade Louis II, leur recouvrement est poursuivi par l'Administration des Domaines.

Il apparaît notamment des différences entre les charges notifiées par le Stade et les « émissions de l'exercice » adressées par les Domaines aux locataires.

La Commission avait noté dans son rapport sur les comptes et la gestion de l'Etat pour l'exercice 2010 que les comptes annuels des charges locatives n'avaient pu être établis en raison des difficultés d'ordre technique tenant spécialement à la détermination des prestations de « climatisation-ventilation », en sorte que seuls des acomptes avaient été facturés. En 2010, l'Administration des Domaines a décidé de procéder à une régularisation pour les exercices non prescrits (postérieurs à 2005). Les nombreuses contestations avec les locataires ont contribué à accroître le montant des restes à recouvrer ; la régularisation reste donc en partie inopérante, d'autant que les équipements étaient obsolètes. La Commission a souligné l'extrême gravité des errements constatés et relevé que les contestations n'ayant pas cessé et la prescription jouant, il pourrait en résulter une perte pour le budget de l'Etat de l'ordre d'un million d'euros.

3° LES PRODUITS RELEVANT DIRECTEMENT DE L'EXPLOITATION DU STADE

a) L'article « Publicité »

Cet article a connu au cours de la période sous revue de notables variations (6 575 € en 2009 ; 315 237 € en 2010 ; 651 957 € en 2011 ; 343 858 € en 2012 et 358 452 € en 2013).

En application d'accords conclus en 2011 et 2012, l'A.S. Monaco a versé à l'Etat une redevance de 337 283 € en 2012 et de 350 102 € en 2013.

b) Les autres articles de recettes

Les recettes de la *piscine* sont passées de 135 247 € en 2009 à 161 988 € en 2013.

Celles de la *salle de musculation* se caractérisent aussi par la stabilité.

Les autres recettes sont marquées par la diminution.

**B. Les dépenses**

1° FRAIS DE PERSONNEL

Les dépenses de personnel sont pratiquement stables (2,41 M€ en 2013 contre 2,43 M€ en 2009), la légère réduction constatée traduisant celle des charges de traitements des personnels titulaires. En 2014, l'effectif comprenait 50 agents, dont 24 techniciens et 7 personnes affectées à l'administration.

2° FRAIS DE FONCTIONNEMENT

Ils sont passés de 1,76 M€ à 1,97 M€ entre 2009 et 2013.

En ce qui concerne les frais généraux (1,48 M€ en 2013), principale dépense de fonctionnement, il convient de noter qu'une partie des dépenses de 2010 a été reportée sur l'exercice 2011 en raison d'un risque de dépassement de crédits.

Parmi les autres charges figurent notamment les assurances (0,17 M€ en 2013) et les achats de matériels consommables.

### 3° ACHATS ET ENTRETIEN DU MATÉRIEL

D'un très faible montant (de l'ordre de 100 000 € par an), ce poste de dépenses est demeuré pratiquement stable entre 2009 et 2013.

### 4° ENTRETIEN - AMÉLIORATION DES LOCAUX

Ces dépenses comprennent « l'entretien et les gros travaux » et l'entretien des pelouses.

#### a) Entretien et gros travaux

Entre 2009 et 2013, les dépenses de l'espèce sont passées de 2,37 M€ à 2,61 M€. Il s'agit, pour l'essentiel, de charges dites de « maintenance », étant observé que celles-ci ont souvent fait l'objet de réalisation « hors marché ». Elles portaient aussi pour partie sur de véritables dépenses d'équipement, ce qui a été corrigé en 2013 et 2014.

#### b) Entretien des pelouses

Les dépenses correspondantes ont connu de fortes variations (0,78 M€ en 2010, 0,51 M€ en 2013).

Les dépenses de budget développé du Stade Louis II excèdent, selon les années, les recettes de 3 M€ à 4 M€. S'y ajoutent les importantes dépenses d'équipement appelées à se maintenir, voire à s'aggraver.

## III - LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT DU STADE LOUIS II

D'un montant minime jusqu'en 2005 (entre 0,1 M€ et 0,2 M€), elles se sont fortement accrues à partir de 2006 (1,95 M€) pour atteindre 4,45 M€ en 2008.

Elles se sont ensuite maintenues entre 2,28 M€ (2012) et 3,44 M€ (2010) ; elles ont représenté une charge de 2,87 M€ en 2013.

Elles sont imputées, en premier lieu, à un article dénommé « Stade Louis II ». Elles ont porté notamment sur les rénovations d'équipements électriques et de traitements d'air (2009), à l'étanchéité et à une piste d'athlétisme (2010), à la réfection de parties communes (2011) à la réhabilitation d'armoires électriques, à la plomberie (2012), au stade omnisports (2013).

A partir de 2011, a été créé un article intitulé « Réhabilitation du Stade Louis II » destiné aux opérations qui s'exécutent sur plusieurs exercices et sont inscrites au programme triennal. Estimées par le programme 2011-2013 à un coût

global de 6,1 M€, elles concernaient le contrôle d'accès au stade omnisports, la réhabilitation du chauffage-climatisation, la réfection de l'étanchéité de l'ensemble du Stade Louis II ; le programme 2012-2014 a réévalué l'ensemble à 9,4 M€ et celui de 2013-2015 à 10,98 M€.

Le budget 2014 a vu la création d'un chapitre dénommé « Gros travaux – Stade Louis II ». Cette innovation traduit la décision de mettre en œuvre, au cours des années à venir, un programme ambitieux de rénovation du Stade Louis II. Ainsi le programme 2014-2016 prévoit des crédits d'engagement à hauteur de 18,26 M€.

\*  
\* \*

Après quelque trente années de fonctionnement, au cours desquelles la gestion du Stade Louis II n'a pas évolué significativement, celle-ci s'est considérablement compliquée du fait du vieillissement de l'ensemble ainsi que des obligations liées à l'évolution du monde international du sport et aux exigences croissantes tant de la publicité et des médias que de la sécurité.

A ces charges et contraintes s'ajoute, depuis 2014, pour les services du Stade Louis II, le « mandat de gestion de l'ensemble des marchés d'entretien, de maintenance et de nettoyage » du bâtiment domanial dénommé « Espace Saint-Antoine », que l'Etat a acquis sur la commune de Cap d'Ail.

De ces dernières constatations, il est permis de conclure que les réflexions et études qu'appellent aujourd'hui la gestion et la réhabilitation du Stade Louis II devraient porter, en toute priorité, sur l'importance et l'organisation des moyens affectés à ces missions.

## CHAPITRE IV

---

### OFFICE DE PROTECTION SOCIALE ET AIDES SOCIALES DE 2007 À 2013

---

#### I - L'OFFICE DE PROTECTION SOCIALE

##### A. Historique et fonctionnement

Créé en décembre 1941, l'Office d'assistance sociale a vu son statut modifié par la loi du 29 décembre 2003. Transformé en Office de Protection Sociale (O.P.S.), il a été chargé de la gestion des aides sociales allouées dans les conditions déterminées par les Ordonnances Souveraines. Dans le même temps, les personnels de l'ex-Office d'assistance sociale ont été intégrés dans la fonction publique et affectés à la Direction de l'Action Sanitaire et Sociale (DASS), dédoublée depuis lors. Le responsable de cette division cumule cette fonction avec celle de directrice de l'O.P.S.

La division comptait, en 2013, outre la responsable, seul agent de catégorie A, un contrôleur, deux comptables, trois attachés et une secrétaire-sténodactylographe, soit huit personnes chargées de 3 000 dossiers et de mandater 21 M€, cette somme se répartissant entre une trentaine de catégories et de sous-catégories de prestations et d'allocations.

La situation de cet établissement public est singulière, puisqu'elle est dépourvue de moyens propres et que sa directrice se trouve hiérarchiquement sous l'autorité du chef du Service social de la DASS.

L'Office présente des comptes, ayant une fonction budgétaire et une fonction patrimoniale.

La comptabilité budgétaire réunit dans un même compte les dépenses sociales effectuées pour le compte de l'Etat et les dépenses propres à l'établissement public, pratiquement insignifiantes en l'absence de frais de personnel et de fonctionnement. Quant aux recettes, elles proviennent pour l'essentiel de la subvention d'équilibre versée par l'Etat, dont le montant est diminué du produit des recours contre les assistés ou les tiers.

La comptabilité patrimoniale revêt une importance particulière du fait de l'existence d'actifs notamment immobiliers et de la possibilité de recevoir des legs. L'O.P.S. a hérité, en effet, du solde des dons et legs provenant de l'Office

d'assistance sociale et du patrimoine de l'ex-Foyer Sainte-Dévote, dont il est le dépositaire pour le compte du Foyer de l'Enfance.

En 2013, la Commission administrative est composée de six membres : le directeur de l'Action sanitaire et sociale, président, un représentant du Département des Finances et de l'Economie et un autre du Département des Affaires Sociales et de la Santé, un représentant des Caisses sociales monégasques, un représentant du Conseil national et un représentant du Conseil communal. Il lui appartient notamment d'approuver budgets et comptes, de décider de la revalorisation des allocations et de l'affectation des dons et des legs. Son rôle paraît, cependant, en grande partie formel, en sorte qu'il ne se réunit qu'une fois par an et souvent trop tardivement pour exercer ses fonctions budgétaires.

Les procès-verbaux des séances font ressortir le caractère ambigu de la fonction de la directrice de l'établissement public qui, devant la Commission administrative à laquelle elle rend compte et dont elle exécute les décisions, assume pleinement son rôle avec la prérogative et les responsabilités qui y sont attachées tout en étant, au sein des services de l'Etat, subordonnée à un directeur. L'O.P.S. fonctionne depuis dix ans dans des conditions qui créent un risque de confusion des responsabilités. Il aurait été sans doute plus clair, en 2004, de séparer la gestion des dépenses d'aide sociale, que l'Etat pouvait tout aussi bien et plus normalement prendre directement en charge sur son budget, et la gestion patrimoniale qui est, en effet, de nature à justifier une comptabilité distincte tant pour les biens immobiliers que pour le fonds provenant de dons et legs.

## **B. Les comptes**

### 1° LES COMPTES FINANCIERS

#### a) Comptes débiteurs

Les *immobilisations* ont eu une valeur inchangée entre 2004 à 2013 (312 053 €). Les biens immobiliers du Foyer de l'Enfance (162 053 €) sont en fait gérés par l'Etat tant en recettes qu'en dépenses. Il apparaîtrait plus logique que ces opérations soient prises en charge par l'Office. Les biens de ce dernier étaient constitués par un appartement et un studio. Après plusieurs hésitations entre 2007 et 2012, la Commission administrative de l'Office a décidé de procéder à la vente pour une somme nette de 676 800 € dégageant une plus-value importante. Surtout, l'O.P.S. détient en réalité l'ensemble du Cap Fleuri, même si celui-ci ne figure pas dans ses comptes. Les droits de propriété de l'Office auraient contribué à la décision prise de conserver cet ensemble à l'O.P.S., alors même que les impôts locaux –et notamment la taxe foncière dont le redevable est le propriétaire– sont réglés aux services fiscaux français par le Centre Hospitalier Princesse Grace. Il conviendrait de sortir de cette confusion soit en transférant la propriété au C.H.P.G., soit en faisant figurer la résidence aux comptes de l'O.P.S.

## b) Comptes créditeurs

Les *dotations* constituent la contrepartie des actifs immobiliers et bancaires. Elles posent plusieurs problèmes, dont celui de l'écart entre le solde de ce compte et celui du compte ouvert auprès du Crédit Foncier de Monaco qui correspondrait à des dépenses sur dons et legs affectés qui ont été payées au moyen de comptes courants successifs et qu'il y aurait lieu de résorber en passant, sans entrer dans les détails, l'excédent du compte au Crédit Foncier de Monaco en recettes budgétaires à titre de régularisation. Il est d'autant plus souhaitable d'apurer les errements du passé que la vente attendue de l'appartement, citée plus haut, auquel reste attaché, en raison de son origine, le caractère de dotation initiale, permettra de reconstituer la dotation sur de nouvelles bases.

## 2° LES COMPTES BUDGÉTAIRES

Ne sont considérés ici que les produits et charges propres de l'O.P.S., les dépenses d'aide sociale étant examinées au point II.

### a) Les produits

Ils proviennent pour la majeure partie des recours sur successions par définition variables d'une année sur l'autre (94 717 € en 2007 ; 17 450 € en 2010 ; 113 043 € en 2012), auxquels s'ajoutent notamment le reversement des paiements indus aux maisons de retraite et les reversions par le Centre d'aide pour le travail.

Parmi les autres recettes, il est à noter une forte diminution du produit des intérêts bancaires en raison de la baisse de leur taux de référence.

### b) Les charges

Parmi les charges, figurent, notamment, la quote-part revenant à l'Office du traitement et des charges sociales de l'agent comptable des établissements publics, les frais de contentieux pour les recours en succession, les loyers, les dépenses sur dons et legs.

Dans la perspective d'une reconstitution de la dotation, l'exemple du Centre Hospitalier Princesse Grace pourrait inspirer une éventuelle extension aux autres établissements publics, dont l'O.P.S., de la constatation des opérations des dons et legs affectés dans les comptes de l'année où elles ont été réalisées.

## II - LES AIDES SOCIALES

### A. Les dépenses

#### 1° LE CADRE BUDGÉTAIRE

Les dépenses d'aide sociale sont retracées à l'article 65 « Frais propres à l'établissement » des comptes de l'O.P.S.

#### 2° L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES

De 2007 à 2012, les dépenses ont augmenté de 69 %. Outre la création de nouvelles aides, comme la « Prestation d'autonomie » mise en place en 2007, l'évolution des dépenses est la conséquence de deux facteurs : le nombre de bénéficiaires et le tarif des prestations.

S'agissant du nombre de *bénéficiaires*, il faut noter qu'une même personne peut être bénéficiaire de plusieurs aides.

S'agissant des *tarifs*, il convient de distinguer les prestations en *nature* (frais d'hospitalisation, d'hébergement...) sur lesquelles l'Office n'a pas de prise, et celles en *espèces* dont les tarifs sont fixés par les textes mais dont l'évolution obéit à des règles qui diffèrent selon l'objet des prestations. L'indexation de ces dernières pose une question concernant l'Etat qui supporte la charge financière des revalorisations, notamment la composition et la fixation du « panier d'indices » qui conduit à ces évolutions. Plusieurs voies paraissent possibles, mais une réforme, si elle était décidée, serait aussi l'occasion d'unifier le mode d'indexation des prestations en espèces, dont les unes suivent l'évolution d'un panier d'indices tandis que d'autres sont indexées sur le seul salaire de base de la Caisse Autonome des Retraites, sans que les causes de cette différence apparaissent clairement.

### B. Les prestations et allocations

#### 1° LES PRESTATIONS EN ESPÈCES

Cette rubrique inclut des allocations mensuelles, notamment, les allocations complémentaires de retraite aux personnes âgées et l'allocation chômage, des secours temporaires et ponctuels et les tickets services.

L'Office prend, en effet, en charge les dépenses relatives aux bons alimentaires qui, jusqu'en 2009, étaient financées par le budget de l'Etat. Il convient de distinguer les tickets anciens dont la valeur faciale fait l'objet de revalorisation des nouveaux tickets dont la valeur faciale ne change pas.

Les tickets services sont attribués soit aux bénéficiaires de certaines aides sociales, soit à des « personnes nécessiteuses » sur proposition des assistantes sociales qui ne dépendent pas de l'O.P.S.

#### 2° AIDES ET ENCOURAGEMENT À LA FAMILLE MONÉGASQUE

Ces aides concernaient en 2013 les mères au foyer n'ayant pas d'activité rémunérée et les mères chefs de foyer qui se trouvent dans l'obligation de travailler. Ces concours sont soumis à des conditions de ressources.

#### 3° ALLOCATIONS D'INSERTION PROFESSIONNELLE

Elles correspondent à la rémunération et aux charges sociales de personnes en grande difficulté occupant des postes en surnombre dans certains services (Etat, Commune, établissements publics, organismes à but non lucratif). Les bénéficiaires, dont l'admission est proposée par la Commission d'insertion professionnelle, sont rémunérés par l'employeur, et lui-même remboursé par l'O.P.S.

#### 4° ALLOCATIONS AUX HANDICAPÉS

Elles sont destinées aux mineurs handicapés et aux adultes handicapés. S'agissant de ces derniers, on relève l'allocation aux adultes sans activité professionnelle et celle des handicapés exerçant une activité professionnelle qui constitue une garantie de ressources, auxquelles peut s'ajouter une allocation logement.

#### 5° AIDES AUX RETRAITÉS DU C.H.P.G.

Il s'agit d'une allocation supplémentaire de résidence aux agents retraités du C.H.P.G.

#### 6° AIDE MÉDICALE

L'aide médicale constitue le deuxième poste de dépenses après l'aide aux personnes âgées. Elle comprend les frais d'hospitalisation et ceux d'hospitalisation en matière psychiatrique et gériopsychiatrique, dont la charge a fortement augmenté du fait de la hausse des frais, du progrès des techniques médicales plus qu'en raison des personnes prises en charge.

## 7° PROTECTION DE L'ENFANCE

Celle-ci regroupe, depuis 2010, les placements en famille d'accueil, l'aide à la naissance et diverses aides ponctuelles.

S'agissant de l'aide à la naissance, distincte de la prime à la naissance versée directement par l'Etat, on relèvera que l'extension aux enfants adoptés n'est prévue par aucun texte. Les versements de cette nature constituent une grave irrégularité que ne saurait expliquer leur caractère provisoire. Un projet de loi envisagé en 2009 et qui n'avait pas encore été déposé en 2014 ne pouvait servir de fondement à des versements intervenus en 2009 et 2010.

## 8° AUTRES AIDES AUX PERSONNES HANDICAPÉS

Celles-ci comprennent le financement des hébergements en établissements, les services aux handicapés faisant appel à des personnels spécialisés et l'aide à la mobilité.

La comptabilisation des aides aux handicapés sur trois articles différents (654, 655 et 657) nuit à la perception de leur importance.

Il apparaît ainsi qu'après la réforme de la nomenclature instituée en 2010, le choix reste à faire entre la distinction traditionnelle selon la nature des aides et leur regroupement en fonction de leur objet ou par grandes catégories de personnes aidées.

## 9° LES AIDES AUX PERSONNES ÂGÉES

Ces dernières ont fait l'objet depuis 2010 d'un regroupement sur un même article. Elles regroupent :

- l'aide à l'hébergement ;
- la prestation d'autonomie, instituée en 2007 et assurant un soutien financier aux personnes âgées dépendantes vivant à domicile ou en établissement ; elle est fonction de conditions d'âge, de ressources et de degrés de dépendance ;
- des prestations annexes : aide aux travailleurs indépendants retraités, aides au foyer, gratuité partielle du téléphone.

\*  
\* \*

L'O.P.S. constitue, donc, un organisme qui gère d'importantes dépenses alors qu'il est dépourvu d'existence réelle, du fait de son insertion dans les services de l'Etat.

Le doublement depuis 2007 des versements effectués par l'Office correspond, avant tout, à la mise en place de la prestation d'autonomie, qui fait partie d'un ensemble de mesures destiné à répondre aux problèmes posés par le vieillissement de la population, qui se sont traduites notamment par d'importants investissements immobiliers. Sur ce point, l'augmentation des capacités d'accueil et de soins a contribué à celle des dépenses prises en charge, mais dans des proportions qu'il est plus difficile de déterminer.

Il faut également relever que les aides aux personnes âgées ne se limitent pas à celles accordées par l'O.P.S., l'Etat verse directement des aides à cette catégorie de la population, de même que la Commune.

Il faut aussi souligner l'effort réalisé en faveur des personnes handicapées.

\*  
\* \*

La situation de l'Office est discutable sur le plan juridique, en ce qu'elle remet en question les conditions de gestion des établissements publics.

La position de la directrice de l'Office, placée dans la hiérarchie des services de l'Etat, peut être source de confusion dans l'exercice de ses responsabilités.

Le défaut d'autonomie réelle de l'O.P.S. peut d'autre part entraîner pour celui-ci des difficultés dans l'exercice de ses missions propres qui justifient à elles seules son maintien, qu'il s'agisse de sa qualité de propriétaire immobilier et de la gestion des biens et legs. Dans ces domaines, la Commission est conduite à suggérer une modification de la comptabilité patrimoniale.

Si les redressements et améliorations en question devraient pouvoir intervenir rapidement, il paraîtrait souhaitable que, plus largement soit engagée une réflexion sur les missions, l'organisation et le fonctionnement de l'Office de Protection Sociale, tendant à normaliser les relations entre l'Etat et l'établissement public et à revoir l'organisation et la gestion de ce dernier.

**RÉPONSES DU GOUVERNEMENT PRINCIER  
AU RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2015  
DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DES COMPTES**

- **Page 8, paragraphe 2, et page 15, dernier paragraphe** : S'agissant du compte de dépôt du « Nouveau CHPG », le Gouvernement tient à rappeler que le choix de constituer une « provision » permet de lisser les dépenses importantes de cette opération, et d'éviter le risque de déficits trop importants certaines années. En effet, sans ce dispositif, le Budget de l'Etat devra supporter des pics de dépenses très conséquents lorsque les travaux lourds effectifs vont intervenir. Cette solution, certes dérogatoire, est donc apparue la plus adaptée à l'ensemble des enjeux et contraintes de cette opération exceptionnelle.

- **Page 8, dernier paragraphe, et page 31, paragraphe 3** : Le Gouvernement prend note des remarques de la Commission au sujet du financement de certaines opérations relevant du budget de l'Etat par le Fonds de Réserve Constitutionnel (F.R.C.). A ce titre, le Gouvernement souligne que cette pratique n'a pas pour effet de priver le F.R.C. d'actifs disponibles ou réalisables à court terme dans la mesure où la progression des actifs immobilisés du F.R.C. du fait de la prise en charge de ces opérations est compensée, à due concurrence, par un déficit budgétaire minoré (ou un excédent de recettes supérieur) puisque les dépenses correspondantes ne pèsent pas sur le budget. Ainsi, lors du reversement du résultat au F.R.C., celui-ci prend en compte cet écart positif et fait progresser (dans le cas d'un excédent de recettes supérieur) ou moins diminuer (dans le cas d'un déficit budgétaire minoré) les actifs disponibles à court terme, à due concurrence.

Le Gouvernement s'efforce de régulariser progressivement ces situations en procédant depuis trois ans, dès lors que le résultat budgétaire excédentaire le rend possible, au transfert au budget de l'Etat des actifs immobilisés correspondants, conformément aux recommandations formulées en ce sens par la Commission.

- **Page 23, paragraphe 3** : Le Gouvernement partage l'avis de la Commission s'agissant de la nécessité de poursuivre l'effort de surveillance des dépenses d'interventions publiques, et de mesurer leur efficacité réelle. Il convient d'indiquer que la détermination d'objectifs stratégiques et opérationnels par l'ensemble des Services administratifs initiée depuis le Budget Primitif 2013 ainsi que la mise en place d'indicateurs de suivi de ces objectifs constituent déjà une première étape de la démarche d'évaluation des politiques publiques pilotée par l'Inspection Générale de l'Administration.

- **Page 26, dernier paragraphe** : Le Gouvernement partage l'avis de la Commission sur le fait que les estimations inscrites au programme triennal ne devraient pas subir d'importantes réévaluations. Le Gouvernement tient toutefois à préciser que les Services du Département de l'Équipement, de l'Environnement, et de l'Urbanisme en charge de la définition et du suivi des projets ne peuvent assumer la maîtrise des dépenses en capital qu'à la condition de la non-évolution des programmes des opérations du fait des utilisateurs.

En effet, sont opérées de trop fréquentes modifications de programmes, souvent à l'initiative des utilisateurs, source de surcoûts et de retards et le Gouvernement considère de ce fait que la mention d'une « gestion imparfaite des opérations » évoquée à la dernière phrase ne reflète pas la réalité de l'implication des Services précités qui ne sont pas responsables des réévaluations opérées.