

PRINCIPAUTÉ DE MONACO



COMMISSION SUPÉRIEURE DES COMPTES



RAPPORT PUBLIC ANNUEL

2023

Le présent rapport a été délibéré et arrêté par la Commission Supérieure des Comptes en séances tenues les 18 novembre et 12 décembre 2023.

La Commission Supérieure des Comptes, instituée par l'Article 42 de la Constitution et régie par l'Ordonnance Souveraine n° 1.707 du 2 juillet 2008, était composée, le 18 novembre 2023, de M. Christian DESCHEEMAEKER, Président, M. Gérard TERRIEN, Vice-Président, Mme Sylvie ESPARRE, M. Roberto SCHMIDT et M. Olivier ORTIZ, Membres, M. Paul HERNU étant excusé.

Le 12 décembre 2023, elle était composée de M. Christian DESCHEEMAEKER, Président, M. Gérard TERRIEN, Vice-Président, M. Paul HERNU, M. Roberto SCHMIDT et M. Olivier ORTIZ, Membres, Mme Sylvie ESPARRE étant excusée.

SOMMAIRE

<u>INTRODUCTION</u>	5
<u>CHAPITRE I - ACTIVITÉS DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DES COMPTES EN 2023</u>	6
I - LES CONTRÔLES EFFECTUÉS	6
II - LES ACTIVITÉS INTERNATIONALES	6
III - L'IMPLICATION DANS LA COMMISSION DE VÉRIFICATION DES COMPTES DE CAMPAGNE	7
IV - L'IMPLICATION DANS LA DÉONTOLOGIE DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT PRINCIER	9
<u>CHAPITRE II - RAPPORT SUR LA GESTION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT EN 2022</u>	11
I - LA GESTION ET LES RÉSULTATS BUDGÉTAIRES	11
II - LES RECETTES BUDGÉTAIRES	13
III - LES DÉPENSES ORDINAIRES	16
IV - LES DÉPENSES EN CAPITAL	29
V - LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR	39
VI - LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT	47
VII - LE FONDS DE RÉSERVE CONSTITUTIONNEL	50
VIII - LES RESTES À RECOUVRER EN RECETTES DE L'ÉTAT À LA FIN DE L'EXERCICE 2022	53
<u>CHAPITRE III - RAPPORT SUR LES COMPTES ET LA GESTION DE LA COMMUNE DE MONACO POUR LES EXERCICES 2019 À 2021</u>	55
I - LE CADRE DE LA GESTION COMMUNALE	55
II - LES OPÉRATIONS NON BUDGÉTAIRES	56
III - L'ACTION SOCIALE COMMUNALE	56
IV - LES AUTRES COMPÉTENCES COMMUNALES	57

<u>CHAPITRE IV - RAPPORT SUR LES COMPTES ET LA GESTION DU CENTRE HOSPITALIER PRINCESSE GRACE POUR LES EXERCICES 2018 À 2021</u>	59
I - LE FONCTIONNEMENT DU CENTRE HOSPITALIER	59
II - LE NOUVEAU CENTRE HOSPITALIER	60
<u>CHAPITRE V - RAPPORT SUR LES COMPTES ET LA GESTION DE L'OFFICE DE PROTECTION SOCIALE POUR LES EXERCICES 2016 À 2020</u>	62
I - UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC SANS RÉELLE AUTONOMIE ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE	62
II - UN LARGE ÉVENTAIL D'ALLOCATIONS ET PRESTATIONS	63
III - LES OPÉRATIONS ET LES COMPTES	64
<u>CHAPITRE VI - RAPPORT SUR LES DROITS D'AUTEUR EN PRINCIPAUTÉ : LES PRÉROGATIVES DE L'ÉTAT MONÉGASQUE</u>	66
I - LA MODERNISATION NON ENCORE ABOUTIE DE LA LÉGISLATION NATIONALE	66
II - UN CADRE DE GESTION DISPERSÉ EN VOIE D'AMÉNAGEMENT	67
III - DES PRÉROGATIVES ÉTATIQUES À RENFORCER DANS UN SOUCI DE TRANSPARENCE	68
<u>OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT PRINCIER SUR LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2023</u>	70

INTRODUCTION

L'Article 11 de l'Ordonnance Souveraine n° 1.707 du 2 juillet 2008 prévoit que la Commission Supérieure des Comptes « 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 qu'elle a exercés sur les comptes et la gestion de l'Etat et des organismes publics au cours de l'année écoulée ».

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

Le présent Rapport Public Annuel a été établi en application de ce texte.

Tandis que le Chapitre I est consacré à l'activité de la Commission Supérieure des Comptes en 2023, les chapitres suivants traitent des différents contrôles effectués pendant cette même année.

* *
*

CHAPITRE I

ACTIVITÉS DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DES COMPTES EN 2023

I - LES CONTRÔLES EFFECTUÉS

Pendant l'année 2023, la Commission Supérieure des Comptes a réalisé en premier lieu, conformément aux textes qui la régissent, le contrôle des comptes et de la gestion financière de l'Etat pendant l'Exercice 2022 complété par un rapport sur les restes à recouvrer dans les recettes de l'Etat à la fin de l'Exercice 2022 (Chapitre II).

En second lieu, la Commission Supérieure des Comptes a réalisé le contrôle :

- de la Commune pour les Exercices 2019 à 2021 (Chapitre III) ;
- du Centre Hospitalier Princesse Grace pour les Exercices 2018 à 2021 (Chapitre IV) ;
- de l'Office de Protection Sociale pour les Exercices 2016 à 2020 (Chapitre V) ;
- des Droits d'auteur en Principauté : les prérogatives de l'Etat (Chapitre VI).

En outre, la Commission Supérieure des Comptes a achevé un certain nombre d'autres contrôles, pour lesquels la procédure contradictoire s'achève, à savoir :

- la Société Anonyme Monégasque « Société des Explorations de Monaco » ;
- le Yacht Club de Monaco.

Enfin, la Commission Supérieure des Comptes a mené des contrôles qui doivent être achevés en 2024 :

- la politique publique liée à la transition énergétique ;
- l'ASM Football Club (Centre de Formation).

II - LES ACTIVITÉS INTERNATIONALES

La Commission Supérieure des Comptes s'est attachée, en 2023, à maintenir et développer ses relations avec les Institutions Supérieures de Contrôle (I.S.C.) étrangères et avec les associations internationales qui les regroupent, soit l'INTOSAI (Organisation au niveau mondial de ces institutions), l'EUROSAI (Association au niveau européen) et, enfin, l'AISSCUF (Association des Institutions Supérieures de Contrôle ayant en Commun l'Usage du Français).

En cette année 2023, les associations internationales précitées n'ont pas tenue d'Assemblée Générale. Cependant, par sa pratique des échanges entre Institutions Supérieures de Contrôle, lesquels se sont poursuivis durant toute l'année, la

Commission Supérieure des Comptes 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 et de leur contrôle.

C'est ainsi que la Commission Supérieure des Comptes a pris acte de la tenue de la prochaine Assemblée Générale de l'EUROSAI, entre les mois de mai et de juin 2024, sur le thème « Esprit de partage, ISC renforcées ». Cette Assemblée Générale ouvrira la présidence israélienne de l'Association, au terme des trois années de présidence tchèque.

III - L'IMPLICATION DANS LA COMMISSION DE VÉRIFICATION DES COMPTES DE CAMPAGNE

La Loi n° 1.389 du 2 juillet 2012, modifiée par la Loi n° 1.453 du 16 octobre 2017, relative au financement des campagnes électorales, a institué, pour chaque élection nationale ou communale, un organisme consultatif indépendant, dénommé « Commission de Vérification des Comptes de Campagne », chargé de vérifier les comptes de campagne que doivent établir les listes ou les candidats. Cette Commission est présidée par le Président de la Commission Supérieure des Comptes, qui désigne deux membres de celle-ci parmi les six membres prévus par la loi ; son Secrétariat est assuré par le Secrétariat Général de la Commission Supérieure des Comptes.

Désignés désormais de façon permanente, pour une durée de cinq années, les membres de la Commission de Vérification des Comptes de Campagne ont été nommés par l'Ordonnance Souveraine n° 7.762 du 6 novembre 2019.

L'année 2023 a naturellement été une année particulièrement chargée pour cette Commission, puisqu'elle a vu se dérouler deux scrutins, celui pour l'élection du Conseil National, le 5 février, et celui pour l'élection du Conseil Communal, le 19 mars.

La Commission de Vérification des Comptes de Campagne s'était, dès l'automne 2022, au commencement de la campagne préalable pour ces différents scrutins, attachée à aider et conseiller les futurs candidats, pour l'application des règles et procédures prévues par la loi. Dans cet esprit, elle leur avait notamment adressé, dans une série de communiqués publiés au Journal de Monaco et sur le site du Gouvernement Princier, des recommandations concernant la désignation des mandataires et les premières mesures qu'ils étaient appelés à prendre.

Par la suite, jusqu'au dépôt des comptes de campagne, la Commission a pu apporter aux candidats et à leurs mandataires le maximum d'informations et de conseils pour l'établissement et la production des comptes de campagne.

La Commission de Vérification des Comptes de Campagne accorde, en effet, la plus grande importance à ce rôle pédagogique, lequel est de nature à contribuer au bon déroulement de la procédure de dépôt des comptes de campagne.

L'examen de ces comptes de campagne par les membres de la Commission, ainsi que ceux des associations ayant concouru au financement, à partir des justifications produites et des explications complémentaires recueillies, s'est opéré sans difficultés particulières, et c'est dans les délais prévus par la loi, et au terme d'une procédure contradictoire avec les mandataires financiers, que la Commission de Vérification des Comptes de Campagne a rendu ses rapports, lesquels ont été publiés dans les éditions du Journal de Monaco :

- du 21 juillet 2023, pour ce qui concerne le rapport relatif au compte de campagne de la liste « Union Nationale Monégasque », ainsi que le rapport relatif au compte de campagne de la liste « Nouvelles Idées pour Monaco » ;

- du 29 septembre 2023, en ce qui concerne le rapport relatif au compte de campagne de la liste « L'Evolution Communale ».

Dans ces rapports, la Commission a souligné que l'ensemble des listes sont, pour les deux scrutins, restés en deçà des seuils maximaux de dépenses de campagne, fixés par l'Arrêté Ministériel n° 2022-417 du 1^{er} août 2022 à 325 000 € par liste de candidats, dans le cas des Elections Nationales, et à 203 000 € pour les Elections Communales. En outre, les différentes dépenses ont pu être accompagnées des pièces justificatives idoines, permettant d'apporter la preuve des liens directs avec la campagne.

En effet, les dépenses totales des différentes listes s'établissent comme suit :

- pour la liste « Union Nationale Monégasque » : 309 319,57 € ;
- pour la liste « Nouvelles Idées pour Monaco » : 89 245,77 € ;
- pour la liste « L'Evolution Communale » : 136 683,93 €.

Concernant les recettes, la Commission a pu constater le respect des dispositions législatives et réglementaires, plafonnant les dons éventuels à hauteur de :

- dans le cadre des Elections Nationales : 32 500 € pour une même personne physique ou morale, le montant cumulé des dons ne pouvant excéder 40 600 € ;
- pour le scrutin communal : 20 300 € pour une même personne physique ou morale, le montant cumulé des dons ne pouvant excéder 40 600 €.

Aussi, forte de ces constatations, la Commission a, pour chacune des listes en présence, constaté que rien ne s'opposait au remboursement, selon la décision de S.E.M. le Ministre d'Etat et dans la limite des plafonds prévus par la loi, des dépenses de campagne engagées à l'occasion des deux scrutins. Le Gouvernement Princier a ensuite effectué ces remboursements.

Cela étant, et bien qu'au demeurant, la Commission n'ait relevé aucune irrégularité grave, elle a tenu à souligner, dans le cadre du scrutin communal, la présence de prestations en rapport avec la campagne électorale, et donc assimilables à des dépenses de campagne, qui ont été directement financées par la Commune. A cet égard, la Commission a observé que, si l'Article 2 de la loi indique que les listes peuvent percevoir un financement privé au moyen de dons ou concours obtenus de personnes physiques ou morales, le financement d'une liste par une personne morale

de droit public, sans être formellement exclu par l'Article 3bis de ladite loi, ne semble pas prévu par l'Article 2 précité.

Au surplus, et bien que, forte de l'expérience des scrutins de 2018 et 2019, la Commission de Vérification des Comptes de Campagne ait pu mener à bien sa mission de contrôle dans des conditions satisfaisantes, elle note avec regret une certaine impréparation, tant de la part de certains candidats que de certains mandataires, dans l'accomplissement des formalités et obligations inhérentes à la loi. Si rien de répréhensible n'a été à déplorer, elle émet le vœu d'une meilleure prise de conscience des responsabilités de chacune des parties prenantes.

Il convient de reconnaître, à cet égard, que la législation, malgré les modifications intervenues en 2017, et nonobstant les progrès considérables qu'elle a permis dans une matière non réglementée jusque-là, présente encore de nombreuses lacunes et imprécisions, qui ne facilitent le travail ni de la Commission ni des candidats et mandataires.

IV - L'IMPLICATION DANS LA DÉONTOLOGIE DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT PRINCIER

L'Ordonnance Souveraine n° 9.931 du 15 juin 2023 fixant les « principes et règles éthiques, déontologiques et de conformité » des membres du Gouvernement Princier confie une tâche spécifique au Président de la Commission Supérieure des Comptes. Cette Ordonnance Souveraine vise à répondre aux exigences du GRECO portant sur la prévention de la corruption dans les Etats.

Parmi les dispositions introduites par l'Ordonnance Souveraine de juin 2023 publiée le 21 juillet 2023 figure l'obligation pour le Ministre d'Etat et les Conseillers de Gouvernement d'établir une déclaration de patrimoine et une déclaration d'intérêts. Ces deux déclarations sont à faire lors de la prise de fonction des membres du Gouvernement Princier, lors de leur cessation de fonction et en cas de changement substantiel de situation pendant l'exercice de leurs fonctions. Ces déclarations de situation patrimoniale sont remises sous pli cacheté par chacun d'eux au Président de la Commission Supérieure des Comptes qui en accuse réception, en vérifie la régularité formelle et les conserve dans un coffre. Les déclarations d'intérêt sont remises selon une procédure comparable, mais au Ministre d'Etat.

Les déclarations de patrimoine comportent la mention des immeubles, valeurs mobilières et autres formes de placement financier, les biens mobiliers d'une valeur supérieure à 15 000 € et notamment, dans cette rubrique, les véhicules terrestres et les navires. L'Article 8 de l'Ordonnance Souveraine donne une liste des éléments du patrimoine.

Un délai de deux mois est prévu pour remettre les déclarations de patrimoine. L'entrée en vigueur de ce nouveau dispositif a conduit le Ministre d'Etat et les Conseillers de Gouvernement en fonction à établir et remettre individuellement, juste avant l'échéance du 21 septembre 2023, soit précisément deux mois après la

publication de l'Ordonnance Souveraine, leurs déclarations de patrimoine au Président de la Commission Supérieure des Comptes (communiqué publié au Journal de Monaco du 29 septembre 2023). Celui-ci s'est ensuite vu remettre en octobre 2023 la déclaration du nouveau Conseiller de Gouvernement nommé le 12 septembre 2023 (Communiqué publié au Journal de Monaco du 27 octobre 2023).

Aucun retard n'a été constaté dans la remise des déclarations de patrimoine et aucune lacune n'a été décelée lors de leur contrôle formel par le Président de la Commission Supérieure des Comptes, de sorte que celui-ci n'a pas eu à faire usage de la procédure prévue à l'Article 14 de l'Ordonnance Souveraine. Les déclarations de patrimoine des membres du Gouvernement Princier, ainsi établies et remises conformément aux dispositions de l'Ordonnance Souveraine du 15 juin 2023 et conservées sur le territoire monégasque, sont confidentielles.

* *
*

CHAPITRE II

RAPPORT SUR LA GESTION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT EN 2022

Conformément aux dispositions des Articles 6, 9 et 10 de l'Ordonnance Souveraine n° 1.707 du 2 juillet 2008, la Commission Supérieure des Comptes a établi un rapport annuel à partir des contrôles qu'elle a effectués sur les opérations de l'Etat au cours de l'Année 2022. Ce rapport a notamment pour but de permettre de procéder au règlement du budget de cet exercice.

Ce rapport examine successivement :

- la gestion et les résultats budgétaires ;
- les recettes budgétaires ;
- les dépenses ordinaires ;
- les dépenses en capital ;
- les comptes spéciaux du Trésor ;
- la Trésorerie ;
- le Fonds de réserve constitutionnel.

Il comporte un dernier point concernant les restes à recouvrer.

I - LA GESTION ET LES RÉSULTATS BUDGÉTAIRES

Le tableau suivant retrace les résultats de l'Exercice 2022 et les compare à ceux de l'Exercice 2021 et aux prévisions et autorisations budgétaires des budgets successifs de l'exercice.

En €	2021	2022		
	Réalisations	Budget Primitif (a)	Budget Rectificatif (b)	Réalisations
BUDGET GÉNÉRAL				
Recettes	1 769 735 913	1 889 171 100	2 059 590 900	2 072 834 804
Dépenses ordinaires	978 552 981	1 020 608 800	1 111 158 300	1 060 090 044
Equipement et Investissement	783 147 444	865 673 000	939 667 800	980 554 235
Total Dépenses	1 761 700 426	1 886 281 800	2 050 826 100	2 040 644 279
Excédent de Recettes (+) ou de Dépenses (-)	+ 8 035 487	+ 2 889 300	+ 8 764 800	+ 32 190 525
COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR				
Recettes	129 080 626	70 716 600	66 605 100	80 920 962
Dépenses	214 814 505	129 642 100	117 481 100	92 043 734
Excédent de Recettes (+) ou de Dépenses (-)	- 85 733 879	- 58 925 500	- 50 876 000	- 11 122 772
ENSEMBLE DES OPÉRATIONS DE L'ÉTAT				
Excédent de Recettes (+) ou de Dépenses (-)	- 77 698 392	- 56 036 200	- 42 111 200	+ 21 067 753
(a) Loi n° 1.519 du 23 décembre 2021.				
(b) Loi n° 1.532 du 20 octobre 2022.				

L'Exercice 2022 marque la sortie de la crise sanitaire, événement international dont les conséquences financières n'ont pas pour autant complètement disparu. Après le déficit budgétaire de 2020 –le premier depuis dix ans– et l'excédent symbolique de 2021, l'Exercice 2022 se termine par un excédent budgétaire de 32,2 M€ qui renoue avec les années d'avant cette crise majeure.

A. Budget Primitif

Le Budget Primitif 2022 n'est guère comparable à celui de 2021 qui avait été préparé pendant la pandémie. Les prévisions de recettes sont supérieures de près de 30 % à celles du budget précédent et les dépenses de près de 20 %. Un excédent de recettes de 2,9 M€ en découle.

B. Budget Rectificatif

Le Budget Rectificatif majore les prévisions de recettes de 9 % et les autorisations de dépenses d'un peu moins (8,7 %) par rapport au Budget Primitif. Les augmentations de recettes découlent principalement des prévisions de recettes fiscales, TVA et impôt sur les bénéfiques.

Le même phénomène s'était produit lors de l'adoption du Budget Rectificatif de l'exercice précédent. La progression des recettes de TVA qu'il comportait était consécutive à la reprise de l'activité économique dès l'été 2020.

C. Réalisations

L'exécution du Budget 2022 s'est soldée par un excédent de recettes de 32 190 525 €. Compte tenu des comptes spéciaux du Trésor (92 M€ de dépenses, 80,9 M€ de recettes), le résultat de l'ensemble des opérations de l'Exercice 2022 est un excédent de recettes de 21 067 753 €. Ce montant est à nuancer sérieusement par le caractère non pas temporaire mais définitif d'importantes dépenses inscrites dans un compte spécial du Trésor de « dépenses sur fonds avancés de l'Etat ». Les inscrire en dépenses définitives comme elles devraient l'être dégraderait fortement le résultat de l'Exercice 2022.

D. Virements de crédits

Sur les virements de crédits entre chapitres, articles et sous-articles, la seule remarque porte sur l'importance de l'habituel virement du début du mois de décembre destiné à ajuster les crédits de personnel.

II - LES RECETTES BUDGÉTAIRES

Les recettes du Budget Général de l'État ont dépassé en 2022 le seuil des deux milliards d'euros, soit + 17,1 % par rapport à 2021.

Tous les postes de recettes sont en hausse : les Contributions (les recettes fiscales), poste le plus important (69 %), qui a atteint 1,427 Md€, ont enregistré une hausse sensible (+ 16,3 %). Il en est de même des Produits et Revenus du Domaine de l'État, autre poste de recettes importants (+ 17,7 %, soit 597 M€) et des recettes des services administratifs, poste bien moindre (+ 37,4 %, soit 49 M€).

Les recettes effectivement comptabilisées n'ont dépassé les prévisions budgétaires révisées que de 0,6 %, illustrant la robustesse des modèles d'estimation budgétaire.

A. Produits et revenus du domaine de l'État

Leur hausse d'ensemble est liée aux recettes du Domaine Immobilier et des Monopoles, celles du Domaine Financier connaissant, elles, une forte baisse (- 72,6 %).

Pour le Domaine Financier, la baisse faciale des recettes globales (52,6 M€) résulte de la fin, en 2021, du transfert des actions inaliénables de la SBM au Fonds de Réserve Constitutionnel.

À l'inverse, les recettes du Domaine Immobilier (4/5^{ème} de l'ensemble) ont crû nettement.

Cela résulte moins des recettes immobilières, stricto sensu, (+ 4,1 %, soit 63,6 M€), légèrement amoindries par les pertes (553 000 €) liées à la conclusion de nouveaux « *Contrats-Habitation-Capitalisation* » dans des immeubles relevant du Budget de l'État, que des recettes des Parkings Publics (+ 15,4 %, soit 41,2 M€), qui ont retrouvé le profil de la fréquentation touristique antérieur à la crise du Covid 19.

Point essentiel, les produits de cession sont en très forte hausse (+ 158,3 %, soit 324,6 M€), en raison de la forte progression des matérialisations d'échanges dans le cadre d'opérations immobilières (cession du volume et des droits à construire pour l'opération *Testimonio II*), de la légère hausse des recettes tirées des opérations de sur-densification et du troisième versement afférent à la soulte due pour l'opération d'extension en mer « *Mareterra* » (100 M€).

Les produits des Monopoles ont également progressé, ceux exploités par l'État (+ 4,4 %, soit 43,6 M€) et plus encore ceux des monopoles concédés (+ 53,1 %, soit 55 M€).

Les recettes provenant des *Postes et Télégraphes* (20,7 M€), au premier rang depuis 2020 de ces recettes des monopoles exploités par l'État, connaissent une hausse de 11,2 %. Deuxième poste (17,4 M€), les recettes versées par la *Régie Monégasque des Tabacs et Allumettes* sont en légère baisse (- 2,8 %) par rapport à 2021, à 17,9 M€.

Les recettes des monopoles concédés, qui avaient fortement diminué en 2021 (35,9 M€), progressent très nettement et retrouvent le niveau antérieur à la crise du Covid 19. La principale d'entre elles (53 %) reste, comme les années antérieures, la redevance versée par la S.B.M. (29 M€), en nette hausse (+ 62,3 %) par rapport à 2021, en lien avec la nette reprise de l'activité sur les jeux.

En deuxième rang, la redevance (12,2 M€) versée par la Société d'Exploitation des Ports de Monaco (S.E.P.M.) retrouve son niveau de 2020, après l'ouverture d'un troisième port (Cala del Forte) à la mi 2021, à Vintimille.

En troisième rang, la redevance de *Monaco Télécom* (7,2 M€) progresse de + 37,5 % par rapport à 2021, au titre de l'exploitation du Service public des communications électroniques de Monaco dans le cadre de la concession de 2011 prolongée jusqu'à fin 2040 par un 3^{ème} avenant en mai 2021.

Quatrième recette, la redevance au titre de la distribution d'électricité (2,4 M€) versée par la *Société Monégasque de l'Électricité et du Gaz* (S.M.E.G.) a encore augmenté en 2022 (+ 3,8 %), précédant la mise en place à compter de janvier 2023 du bouclier tarifaire, adopté dans la Loi n° 1.532 du 20 octobre 2022 portant fixation du Budget Rectificatif de l'Exercice 2022.

B. Recettes des services administratifs

Deuxième chapitre des recettes du Budget Général, ces recettes (48,7 M€), d'une très grande diversité et en hausse de 37,4 %, n'en représentent qu'une très faible part (2,4 %). La ligne nettement la plus importante (14,6 M€, soit 30 %), est en 2022 celle des « autres recettes » qui regroupe plus de 460 opérations, marquées par une forte imprévisibilité et une grande variation d'un exercice à l'autre. Les deux plus importantes sont, en 2022, le reversement du solde créditeur du compte spécial du Trésor « *Plan de relance Covid* », clôturé cette année (8,8 M€) et le remboursement par la SBM d'une partie des avances faites dans le cadre du dispositif du Chômage Total Temporaire Renforcé, mis en place pendant la crise sanitaire (2 M€).

Les recettes du Service des Titres de Circulation (6,8 M€) augmentent légèrement (+ 1,9 %) et il en est de même des recettes, à caractère commercial, liées au Stade Louis II (+ 9,9 %, soit 5,5 M€). Les recettes liées aux prestations de Sûreté Publique (cartes de séjour, couverture de police générale et de sécurité du Domaine Immobilier de la SBM) connaissent une progression nette (+ 18,2 %). Enfin, malgré la reprise du transport aérien après la crise sanitaire (+ 52 %) et la hausse du nombre de passagers (+ 51 %), les recettes de redevances de l'aviation civile (0,2 M€) baissent de 5,1 % du fait de décalages de paiements, pour la plupart régularisés début 2023. À l'inverse, les recettes de carburant (1,14 M€) sont supérieures de 23,3 % à celles de 2021 en raison d'une nette hausse du volume des ventes (+ 160 m³) et des prix moyens du kérosène (+ 72,2 %).

C. Contributions

Le produit des contributions (1 427 154 050 €), premier poste de recettes de l'État, a encore augmenté, cette année de façon très significative (+ 16,3 %, soit + 200,2 M€), après les hausses, faible de 2021 (+ 2,9 %) et importante de 2020 (+ 12,8 %). En leur sein, les transactions commerciales (la taxe sur la valeur ajoutée), soit 70 % des recettes fiscales en 2022, ont progressé de 126,5 M€. Cette hausse illustre la nette reprise de l'activité économique, après les deux années de crise sanitaire.

Le produit des Droits de Douane (50,5 M€, soit 3,5 % de l'ensemble des recettes fiscales) a nettement progressé (+ 30,1 %) en raison de la hausse du produit de la Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques (TICPE).

Les recettes fiscales (201 M€) au titre des transactions juridiques (14 % des recettes fiscales) sont restées stables. Les droits de mutation (132 M€), principale part de ces recettes (66 %), accusent une baisse de 11,4 %, essentiellement liée à la diminution des droits sur les successions et donations, mutations à titre gratuit (- 25,1 M€) et sur les mutations mobilières (- 2,6 M€) à titre onéreux. Les droits sur les mutations d'immeubles (105,4 M€) à titre onéreux continuent de progresser (+ 11,1 %).

Deuxième poste (23 %), les droits sur les autres actes civils et administratifs (45,7 M€) sont en hausse sensible par rapport à 2021 (31,0 M€), du fait de la hausse exceptionnelle des recettes du droit de transcription (14,2 M€), en lien avec des cessions d'appartements dans le cadre des programmes « *Mareterra* » (futur 9^{ème} quartier) pour 9 M€ et « *L'Exotique* » (2,6 M€) à l'entrée de Monaco.

Les recettes issues des contributions sur les transactions commerciales, en hausse de 14,5 %, tangentent le milliard d'euros (999,4 M€).

En leur sein, la progression des recettes nettes de T.V.A. (899 M€) continue (+ 16 %) ; cette hausse est exclusivement liée aux encaissements nets de TVA à Monaco, le reversement des sommes dues par la France au titre du compte de partage (100,6 M€ en 2022) tel qu'il est prévu à l'Article 17 de la convention fiscale franco-monégasque, étant quasiment stable (+ 2,5 %).

Au titre des *encaissements nets monégasques*, la très nette hausse (+ 19,1 %, soit + 138,7 M€) des recettes, hors T.V.A. immobilière, marque la nette reprise de l'activité économique, particulièrement dans les secteurs de la « Construction », des « Activités techniques, service de soutien » (portée par la location saisonnière de yachts) et du « Commerce de gros ». *A contrario*, les recettes de TVA immobilière (128,3 M€) diminuent (- 7,4 M€), sachant que la TVA collectée au titre des cessions d'appartements dans le cadre de l'opération « *Mareterra* », reste encore à un niveau élevé en 2022 (105,2 M€).

Enfin, les recettes nettes (174,5 M€) des bénéficiaires commerciaux sont en hausse sensible (+ 52,4 %), le résultat net de l'Impôt sur les bénéficiaires (ISB) étant de 174,4 M€, le plus élevé depuis dix ans. Cette hausse, constatée pour toutes les entreprises, est particulièrement importante pour quelques groupes bancaires et financiers.

III - LES DÉPENSES ORDINAIRES

Les dépenses ordinaires ont représenté en 2022 une charge de 1 060 090 044 €, en hausse de 8,3 % par rapport à 2021. Cette évolution s'explique notamment par la revalorisation des rémunérations et des pensions ainsi que par l'augmentation des dépenses de services publics.

A. Dépenses de fonctionnement

Les « Dépenses de Fonctionnement » sont en progression de 10,4 %, soit un doublement des hausses constatées ces dernières années, hors année 2020 marquée par la crise sanitaire (+ 4,5 % en 2021, + 5,3 % en 2019 et + 5,4 % en 2018).

En milliers d'€	2020	2021	2022	2021/2020 En %	2022/2021 En %
Dépenses de Souveraineté	8 000	13 100	10 500	+ 63,8	- 19,8
Dépenses de Personnel	341 659	351 175	377 820	+ 2,8	+ 7,6
Fournitures, Services extérieurs et Travaux	222 731	233 729	271 675	+ 4,9	+ 16,2
Frais financiers	587	512	619	- 12,9	+ 21,1
Total	572 977	598 515	660 614	+ 4,5	+ 10,4

1° DEPENSES DE PERSONNEL

Les dépenses réelles de l'Exercice 2022 se sont élevées à 377,8 M€, en progression de 7,6 % par rapport à celles de l'année précédente. La hausse avait été de 2,8 % en 2021.

a) Effectifs, traitements et charges sociales

En 2022, les effectifs de l'Administration Gouvernementale ont été stables (3 838 agents), les suppressions de postes de vacataires au Département des Affaires Sociales et de la Santé (- 28 agents) ayant compensé les créations de postes au Ministère d'Etat (+ 9 agents), au Département de l'Equipement, de l'Environnement et de l'Urbanisme (+ 17 agents) et au Département des Relations Extérieures et de la Coopération (+ 2 agents). Par ailleurs, quatre postes ont été créés au Palais et un poste à la Direction des Services Judiciaires, portant le total des effectifs à 4 287 agents.

Le nombre de mesures individuelles d'avancement des fonctionnaires et agents de l'Etat s'est élevé à 2 268, en hausse par rapport à 2021 (2 068). 52,9 % des fonctionnaires ont été concernés, soit plus d'un fonctionnaire sur deux.

Malgré l'application de quotas depuis plusieurs années, le nombre de fonctionnaires bénéficiant d'un avancement reste donc élevé.

En 2022, l'augmentation des dépenses de personnel résulte de trois majorations des traitements destinées à compenser l'inflation (+ 1,2 % en janvier, + 2 % en juillet et + 3,5 % en septembre) ainsi que du versement d'une indemnité de fin d'année de 5 % et d'une revalorisation des « bons Carlo ». Ces hausses de salaire ont concerné en particulier les rémunérations des agents titulaires (+ 5,3 %) et non-titulaires (+ 10,5 %).

Le compte de trésorerie des « Charges Sociales » a présenté, en 2022, un total de dépenses de 150 M€, en augmentation de 13,5 M€ (+ 9,9 %).

b) Retraites

Le total des Pensions de Retraite et des Allocations Diverses rangées dans la même rubrique, qui avait représenté en 2021 une charge de 84,8 M€ progresse de 11,3 % et s'élève à 94,4 M€. Cette progression résulte à la fois des mesures financières prises pour compenser l'inflation, déjà évoquées, ainsi que de l'augmentation du nombre de pensionnés.

On constate en 2022 une diminution des départs anticipés dans l'administration gouvernementale (57) mais ils restent néanmoins élevés et représentent 48 % du nombre total de départs (118).

L'évolution de la masse des pensions est en 2022, comme en 2021, plus rapide que celle de la masse des traitements d'activité.

c) Indemnité de fin de détachement

29 fonctionnaires français détachés ont obtenu le versement d'une indemnité de fin de détachement dont le montant total a été en 2022 supérieur à 1 M€ et vient s'ajouter à plusieurs autres avantages supplémentaires déjà consentis à ces agents.

La Commission Supérieure des Comptes rappelle sa préconisation de réexaminer la justification de ce supplément de retraite compte tenu de l'évolution de la législation française sur les pensions civiles de l'Etat et d'envisager sa suppression.

d) Arrêts maladie

S'agissant des arrêts maladie, 2 945 fonctionnaires et agents ont présenté au moins un arrêt de travail pour maladie ordinaire au cours de l'année 2022 et 31 ont fait l'objet de contrôles réglementaires à domicile.

La Commission Supérieure des Comptes recommande le renforcement des mesures de contrôle préparées par le Service des Prestations Médicales de l'Etat (S.P.M.E.) qui sont entrées en vigueur en 2020.

2° DEPENSES DE SOUVERAINETE

Les « Dépenses de Souveraineté » d'un montant de 10,5 M€ sont, en 2022, en baisse de 19,8 % (- 2,6 M€).

3° FOURNITURES, SERVICES EXTERIEURS ET TRAVAUX

Les dépenses de « Fournitures, services extérieurs et travaux » sont en forte progression de 16,2 % à 271,7 M€ contre 233,7 M€ en 2021 en raison d'une augmentation des dépenses de fonctionnement et de déplacement ainsi que d'une augmentation de plus de 15 M€ du coût des services publics concédés.

Les « Dépenses administratives » se sont accrues de 22 % en 2022 alors qu'elles avaient baissé en 2021 de 3,6 %. Les hausses de dépenses les plus significatives en 2022 résultent de l'augmentation du nombre des missions et déplacements (+ 39,1 %) qui avaient été ralentis en 2020 et 2021 du fait de la crise sanitaire ainsi que de la reprise des conférences internationales (+ 107,7 %).

En ce qui concerne les « Dépenses de promotion », elles progressent de 31,9 %, en raison d'une reprise des réceptions qui avaient été limitées en 2021 ainsi que d'une augmentation des dépenses portées par la Direction de l'Action Sanitaire de près de 6 M€, dont 5,1 M€ pour la prise en charge des frais de vaccination et de dépistage, dans le cadre de la lutte contre le COVID 19 (imputés à l'Article « Expositions, Foires et Manifestations » alors qu'ils l'étaient auparavant sur un compte spécial du Trésor).

Dans l'ensemble, l'augmentation des frais d'entretien, prestations et fournitures est supérieure à celle des années précédentes (+ 8 %).

Les dépenses d'entretien et d'achat de matériel sont en progression de 22,4 %. Elles avaient déjà augmenté de 9,4 % en 2021. L'entretien du matériel informatique (8 M€ en 2022 contre 4,3 M€ en 2021) représente la plus forte hausse et 88,8 % des dépenses de cette catégorie.

La réforme des procédures comptables donnera l'occasion d'une vision consolidée des dépenses de fonctionnement propres à chaque service.

4° FRAIS FINANCIERS

Les comptes enregistrent chaque année de fortes fluctuations. Le montant de 2021 est en augmentation de 21 % en raison des commissions bancaires liées à l'accroissement des paiements effectués dans les parkings par carte bancaire.

5° SERVICES PUBLICS CONCEDES

Les dépenses effectives des services publics concédés se sont élevées à 62,4 M€. Elles se caractérisent par une augmentation générale de charges de 32 % résultant notamment d'une augmentation de 85 % des frais de collecte et d'incinération des déchets et, dans une moindre proportion, d'une augmentation des dépenses de transports publics (+ 10,2 %).

Dépenses en €	2022	Variation En %
<u>S.M.A.</u>		
Nettoiemment de la Ville	13 520 530	+ 6,2
Collecte et Incinération	27 644 523	+ 85,1
Collecte pneumatique	499 839	+ 66,8
Entretien de la Station d'Épuration	1 449 324	- 7,8
<u>S.M.E.G.</u>		
Entretien de l'Éclairage Public	1 955 872	+ 3,7
Consommation d'énergie et éclairage	1 720 845	+ 7,8
<u>S.M.E.A.U.X.</u>		
Consommation d'Eau	1 596 786	+ 7
Entretien des Bassins et Fontaines	214 757	+ 4,2
<u>C.A.M.</u>		
Transport Public	13 584 500	+ 10,2
Diffusion Météo Marine	207 000	- 4,2
Total	62 393 976	+ 32

La Commission Supérieure des Comptes avait relevé dans ses rapports publics précédents que les délais de négociation des nouvelles conventions étaient parfois sous-estimés et que de ce fait, les services publics continuaient d'être exploités, après l'expiration de la convention, par des entreprises dépourvues de titre juridique. Aucun progrès n'a pu être constaté en 2022.

a) Traitement des déchets

La Convention de 1997 confiant à la Société Monégasque d'Assainissement l'exploitation du Service Public de traitement des résidus urbains et assimilés avait été prorogée par voie d'avenant jusqu'en 2025.

Compte tenu de la complexité du projet, ce délai ne pourra pas être respecté et l'usine de traitement doit désormais pouvoir être maintenue en exploitation jusqu'en 2030. Après cette date, un projet de démolition/reconstruction de l'usine sur l'îlot Charles III est envisagé.

Du fait de ce nouveau délai nécessitant de gros travaux de rénovation, les frais de collecte et d'incinération progressent en 2022 de 85,1 % (27,6 M€ en 2022 contre 15 M€ en 2021) en raison de l'augmentation du poste Gros Entretien et Renouvellement (G.E.R.). En outre, la prévision de dépenses nouvelles est de 4,4 M€ en 2023 puis de 12,4 M€ en 2024.

La Commission Supérieure des Comptes constate que le report du projet de démolition/reconstruction de l'usine de traitement des déchets occasionne d'importants frais de rénovation. Compte tenu du montant des dépenses envisagées et du coût prévisionnel des futurs investissements, elle estimerait souhaitable qu'un plan de financement global soit établi à l'horizon 2030.

b) Transport public de voyageurs

Au 1^{er} janvier 2023, la concession de transport public de voyageurs regroupe le transport public par bus et le service de vélos à assistance électrique en libre-service (VAELS).

L'objectif de créer deux concessions (MonaBike et MonaBus) reste d'actualité mais tarde à se concrétiser en raison d'obstacles administratifs ou techniques liés à l'électrification des lignes de bus.

La Commission Supérieure des Comptes constate que la convention relative au transport public de voyageurs n'a toujours pas été signée en 2022.

c) Le chemin de fer et la gare

Les négociations relatives à la concession avec la S.N.C.F. ont débouché en 2019 sur la signature de deux concessions signées par l'Etat de Monaco avec d'une part *Hubs et Connexion PM* pour la concession de la Gare et d'autre part *S.N.C.F. Réseau* pour la concession et l'exploitation de la section de voie ferrée située en territoire monégasque et dont l'Etat est propriétaire, puis approuvées par une Ordonnance Souveraine du 23 janvier 2020.

Du fait de la baisse de trafic résultant de la crise sanitaire en 2020 et 2021 et des péages non perçus ainsi que des retards pris dans la réalisation de certains travaux, les modèles économiques des deux concessions ont été fragilisés, nécessitant leur adaptation. De nouvelles trajectoires budgétaires devront faire l'objet d'avenants, en cours de négociation.

De façon générale, la Commission Supérieure des Comptes rappelle la priorité qui doit être donnée à la finalisation des Conventions relatives aux « Services publics concédés » dont elle constate l'impact financier croissant sur les finances de la Principauté.

B. Les interventions publiques

Les dépenses relevant de la « section 6 » du Budget de l'Etat se sont élevées à 399 475 830 € en 2022 contre 380 037 623 € en 2021, en hausse de 5,1 % par rapport à l'exercice précédent. Cette hausse s'explique principalement par l'augmentation de la couverture des déficits de certains services.

En €	2020	2021	2022	Evolution - En %	
				2021/2020	2022/2021
I - Couverture des déficits du budget communal et des Etablissements Publics	105 834 062	143 985 657	164 019 850	+ 36	+ 13,9
II - Interventions	119 568 588	124 541 479	138 399 286	+ 4,2	+ 11,1
III - Manifestations	21 097 555	58 885 446	46 195 255	+ 179,1	- 21,6
IV - Industrie - Commerce - Tourisme (dont mesures COVID)	439 420 551	52 625 041	50 861 438	- 88	- 3,4
Total	685 920 756	380 037 623	399 475 830	- 44,6	+ 5,1

1° COUVERTURE DES DEFICITS BUDGETAIRES DE LA COMMUNE ET DES ETABLISSEMENTS PUBLICS

a) Commune¹

La dotation forfaitaire de fonctionnement allouée par l'Etat à titre définitif pour l'Exercice 2022 s'est élevée à 52,3 M€ (50,4 M€ en 2021), en augmentation de 3,8 %. La « dotation d'équipement et d'intervention pour le compte de l'Etat » augmente quant à elle de 11,7 % pour atteindre 6,2 M€.

b) Domaine Social

La charge pour l'Etat des déficits budgétaires des Etablissements Publics relevant du domaine social qui était en progression de 77 % en 2021, connaît une nouvelle hausse de près de 20 % (93,7 M€) en 2022. Tous les établissements du Domaine Social sont concernés à l'exception de la Résidence Cap Fleuri.

Pour le *Centre Hospitalier Princesse Grace (C.H.P.G.)*, ses dépenses se sont élevées à 268,5 M€ en 2022. Elles sont en hausse de 7 % par rapport à 2021 après une augmentation de 8,7 % l'année précédente. Les frais de personnel progressent de 10,4 % en 2022 après une hausse de 7,3 % en 2021. Ils s'élèvent à 162,2 M€ et représentent les deux tiers des dépenses budgétaires de l'établissement.

La *Résidence Cap Fleuri* est une maison de retraite en cours de restructuration. Sa capacité d'accueil était de 88 résidents en 2021 et jusqu'en juin 2022. En juin 2022, un nouveau bâtiment du Cap Fleuri II a été livré, modifiant la capacité d'accueil de l'établissement, qui passe à 78 résidents dans l'attente de la restructuration du bâtiment I. A l'issue des travaux, l'établissement devrait retrouver une capacité d'hébergement supérieure à 200 résidents.

¹ Cf. Chapitre III du présent rapport sur les comptes et la gestion de la Commune de Monaco pour les exercices 2019 à 2021.

Les recettes propres de l'*Office de Protection Sociale (O.P.S.)*² sont marginales (350 009 €) et la subvention d'équilibre qui lui est versée chaque année est sa ressource quasi unique. Elle est en hausse de 8,6 %, passant d'un montant de 30,8 M€ en 2021 à près de 33,5 M€ en 2022.

Le fonctionnement de cet Office est assuré par le personnel des services de l'Etat (Direction de l'Action et de l'Aide Sociale). Son budget et ses comptes ne retracent donc qu'une partie de son activité, celle concernant la distribution des aides à l'exclusion de ses coûts de gestion.

c) Domaine Culturel

Les déficits des Etablissements Publics du « *Domaine Culturel* » sont en 2021 en hausse de 21,6 % après une hausse de 8,5 % en 2021. Cette augmentation est essentiellement liée à l'augmentation des dépenses du Centre Scientifique.

S'agissant du *Centre Scientifique*, son développement s'est traduit ces dernières années par une croissance notable de son activité scientifique ainsi que par l'ouverture d'un laboratoire d'analyses destiné au dépistage accéléré des cas de Covid en Principauté. En 2022, le Centre Scientifique a connu une baisse de 15,7 % de ses recettes propres et la subvention d'équilibre a été augmentée de 33 % sous l'effet des hausses des rémunérations et des recrutements (7,6 M€ soit + 1,902 M€ par rapport à 2021).

S'agissant du *Musée National* les dépenses de personnel ont encore augmenté en 2022 (1,7 M€ soit + 10,2 % par rapport à 2021). Le Musée a dû faire face à des revalorisations indiciaires, au retour à un effectif complet et à des recrutements sur des postes d'encadrement. Le montant de la subvention d'équilibre s'élève à 4,1 M€.

2° INTERVENTIONS

Les « *Interventions* », ont porté sur un montant de 138,4 M€ en 2022 soit une augmentation de 11,1 % par rapport à l'année 2021 (124,5 M€). Les « Interventions » englobent les subventions proprement dites et les aides accordées dans le cadre de Politiques Publiques.

La distinction entre « subventions » et « politique publique » reste parfois ténue et la lisibilité des différents articles budgétaires pourrait être améliorée par une définition plus précise des politiques publiques. On peut relever par exemple que le compte 604.2202 qui est destiné au financement de politiques publiques est

² Cf. Chapitre V du présent rapport sur les comptes et la gestion de l'Office de Protection Sociale pour les exercices 2016 à 2020.

également utilisé pour le versement de subventions de fonctionnement au bénéfice de quatre ONG monégasques ³.

L'Article 2 de la Loi n° 812 définit la notion de subvention de la manière suivante :

« Doit être qualifiée de subvention, toute libéralité consentie par l'Etat, en espèces ou en nature, répétitive ou ponctuelle, générale ou exceptionnelle, en vue notamment de couvrir des charges ou des frais de fonctionnement, d'équipement ou d'investissement. »

La Commission Supérieure des Comptes considère que les versements faits par l'Etat au titre des « Politiques publiques » ne sauraient recouvrir des versements ayant le caractère de libéralité et que la distinction entre les notions de « subventions » et d'aides accordées dans le cadre de « Politiques publiques » mérite d'être précisée.

Après une hausse de 4,2 % en 2021, du fait d'une augmentation très significative des interventions du domaine social et sanitaire et en particulier de l'Aide Nationale au Logement, cette année c'est le Domaine International qui, en valeur relative, présente la plus forte augmentation + 17,2 %.

a) Domaine International

Après plusieurs hausses consécutives de 2018 à 2020, une diminution de 18,3 % en 2021, les dépenses de ce domaine sont en forte hausse en 2022 (+ 17,2 %). Le « Domaine international » représente cependant moins d'un quart des dépenses d'Interventions.

a - Subventions

Les *Subventions de fonctionnement* versées aux différentes organisations internationales basées à Monaco sont globalement stables (1,8 M€ en 2022 comme en 2021, dont 1,450 M€ pour l'Agence Internationale de l'Energie Atomique).

b - Politiques Publiques

Les dépenses des *Politiques Publiques*, d'un montant de 29,226 M€ (24,688 M€ en 2021), retrouvent en 2022 un niveau proche du montant versé en 2020.

Cette hausse correspond essentiellement à la mise en œuvre du plan triennal 2022-2024 issu de la délibération du gouvernement du 2 mars 2022. Le Gouvernement Princier a décidé d'augmenter son Aide Publique au Développement (APD) à 27 M€ pour la période 2022-2024.

³ Monaco Aide et Présence 80 300 € ; Mission Enfance : 133 800 € ; AMADE Mondiale : 139 400 € et Croix-Rouge Monégasque : 155 600 €.

b) Domaine Éducatif et Culturel

Les dépenses de ce domaine ont progressé de 5,8 % après une augmentation de 4,6 % en 2021. Ces dépenses atteignent 52 636 071 € contre 49 758 570 € en 2021. Elles ont retrouvé et même dépassé leur niveau de 2019 (51 770 246 €).

Les bénéficiaires des subventions ou interventions sont restés nombreux et les aides accordées aux associations sont encore en augmentation.

Les *Subventions* destinées aux spectacles qui représentent la part la plus importante des subventions du « *Domaine Educatif et Culturel* » ont été augmentées. La subvention en faveur de l'orchestre philharmonique est passée à 9 461 800 € (+ 3,9 %). Pour l'*Opéra de Monte-Carlo*, la subvention passe à 3 556 000 € (+ 16,6 %) et la *Compagnie des Ballets* reçoit 10 890 600 € (+ 7 %).

L'Article 605-141 « *Culture-Contributions* » augmente de 9,8 % en 2022 pour atteindre 1 900 829 €. Ces aides permettent aux entités culturelles de régler le coût des locations de salles. Cette pratique a pour effet d'augmenter le montant de la subvention de fonctionnement accordée par ailleurs à ces organismes :

- l'Opéra : 603 737 € ;
- le Printemps des Arts : 14 200 € ;
- les Ballets de Monaco : 1 237 642 € ;
- l'Orchestre Philharmonique : 45 250 €.

Même si les différentes contributions complémentaires font l'objet d'une comptabilisation au sein des entités concernées, la Commission Supérieure des Comptes recommande d'intégrer ces sommes dans le calcul de la subvention annuelle afin d'améliorer la transparence des sommes versées à chacun de ces organismes.

c) Domaine Social et Sanitaire

En 2022, les subventions et les Politiques Publiques du « *Domaine Social et Sanitaire* » (Chapitre 6 de la section 6 du Budget de l'Etat) représentent une dépense totale de 46,1 M€ en hausse de 13 % (après une croissance de 23,6 % en 2021). Cette augmentation résulte d'une diminution de 32 % de la rubrique « subventions » et d'une augmentation des « politiques publiques » (+ 26,1 %) et notamment de la mise en œuvre d'une enveloppe « bouclier tarifaire » à hauteur de 8,8 M€.

a - Subventions

La diminution de la rubrique « *Subventions* » de 32 % en 2022 (2,9 € M€) résulte notamment de la clôture d'un compte de dépôt dont l'objet était de subventionner les restitutions de droits des organismes français d'utilité publique ayant bénéficié de dons et legs en Principauté. La signature d'un accord franco-monégasque est intervenue fin janvier 2022 et le compte a été soldé le 3 février 2022.

Les aides versées à la « *Croix-Rouge Monégasque* » pour ses dépenses de fonctionnement sont en hausse de 4,4 % (3 254 800 €), Les aides versées à l'AMAPEI-CAPS, sont en hausse de 1,3 % (1 584 000 €) et celles destinées à d'Amorepsy Monaco, de 25,4 % (139 100 €).

b - Politiques Publiques

Les dépenses pour les *Politiques Publiques* du « *Domaine Social et Sanitaire* » sont globalement en hausse de 26,1 %, mais tous les secteurs ne sont pas concernés par cette augmentation. En particulier, la mise en place du bouclier tarifaire au compte 606.231 a représenté une dépense nouvelle de 8,8 M€.

En 2022, on observe une légère diminution de l'Article 606.222 relatif à « *l'Aide Nationale au Logement* », (14 780 143 € contre 15 166 508 € en 2021) et qui représente désormais 37 % du montant des Politiques Publiques du « *Domaine Social et Sanitaire* ». Le montant moyen mensuel des allocations versées augmente de 86 € en 2022 pour s'établir à 1 180 €.

Le « *Fonds Dépendance* », consacré à la prise en charge financière, à terme, du coût de la dépendance est destiné à anticiper les dépenses qui seront à effectuer dans ce domaine. Ce fonds est géré sous la forme d'un compte spécial du Trésor. Ce compte spécial du Trésor est créditeur de 14 000 000 € au 1^{er} janvier 2022 et aucune dépense n'y a été réalisée. C'est la raison pour laquelle la dépense budgétaire au compte 606.227, vers le C.S.T. « fonds dépendance », est restée limitée à 1 M€.

d) Domaine Sportif

Les dépenses du « *Domaine Sportif* » augmentent fortement en 2022. Avec 5,29 M€ pour les subventions et 3,28 M€ pour les politiques publiques, c'est une augmentation globale de 15,1 % par rapport à 2021 qui apparaît.

a - Subventions

Les *subventions* accordées au Domaine Sportif représentent 5,3 M€ en 2022. Elles sont à nouveau en augmentation forte de 17,9 % après 28,1 % en 2021.

En 2022, la subvention versée au « *Yacht Club de Monaco* » augmente fortement (1,7 M€ au lieu de 1,4 M€ en 2021)⁴. La rubrique « *Subventions diverses* » connaît un quasi-doublement (1 158 223 € en 2022 contre 597 100 € l'année précédente).

En outre, une aide exceptionnelle d'un montant de 512 000 € a été attribuée au Monaco Basket Association à la suite de l'accession de l'équipe féminine de Basket en Ligue 2.

⁴ Subventions au Yacht Club, à l'Ecole de Voile et au projet *Malizia*.

b - Politiques Publiques

Les *Politiques Publiques*, ont représenté une dépense de 3,3 M€. L'article le plus important reste celui consacré au « *Comité Olympique* », qui est également en hausse de 19,9 % (1 620 700 € contre 1 351 700 € en 2021).

3° MANIFESTATIONS

Les dépenses liées aux « *Manifestations* » sont en baisse de 21,6 % en 2022 (après une hausse de 179,1 % en 2021) et la quasi-totalité des secteurs sont concernés. Les aides accordées pour l'organisation de manifestations ont été réduites à 46,2 M€. Elles retrouvent un niveau globalement conforme à la situation d'avant la crise sanitaire (43,3 M€ en 2019).

a) Subventions

Les *Subventions* versées aux organisateurs de manifestations ont été réduites à 41 M€, soit une diminution de 26 % (après une augmentation exceptionnelle de 186,1 % en 2021).

Le « *Festival mondial du théâtre amateur* » qui est organisé un an sur deux avait bénéficié en 2021 d'une subvention de 430 000 €. Aucune subvention n'a été versée en 2022.

Enfin, s'agissant du « *Grimaldi Forum* », la subvention de fonctionnement s'est élevée à 7,95 M€ et la subvention relative aux manifestations culturelles à 3,4 M€.

b) Politiques Publiques

La hausse des dépenses de *Politiques Publiques* touche l'ensemble des secteurs : les dépenses consacrées aux « *Manifestations Nationales* » sont en augmentation de 91,5 % après une hausse de 111,2 % en 2021 (1 904 205 € contre 994 590 € en 2021). Cet Article 608.201 a donc été multiplié par 4 depuis 2020. On relève en outre l'ouverture d'un compte n° 608-204 dédié aux opérations de « *Commémoration Rainier III* » pour un montant total de 500 000 € qui viennent abonder les dépenses consacrées aux « *Manifestations Nationales* ».

4° INDUSTRIE - COMMERCE - TOURISME

Le montant de cette sous-section, dédiée au Développement Economique (Chapitre 9) et au Développement Durable (Chapitre 10), est en légère baisse (50,8 M€ en 2022 contre 52,6 M€ en 2021) soit une diminution de 3,4 %.

a) Aide Industrie Commerce et Tourisme

Les dépenses de cette section du budget s'élèvent à 31,4 M€ en 2022 en hausse de 26,6 % par rapport à l'exercice précédent.

a - Subventions

Les *Subventions*, sont globalement en hausse de 4,7 % pour atteindre 11,7 M€. Outre le versement de la contribution annuelle de 8 M€ dans le cadre de la Convention relative à l'organisation et au financement des services de TER entre l'Etat de Monaco et la S.N.C.F., des dépenses relatives à la coordination des transports publics pour améliorer la desserte de Monaco par la ligne de bus n° 100, ont été relevées.

Les subventions versées au « *Monaco Economic Board* » qui est l'ex-chambre de développement économique, s'élèvent à 1 240 000 €. Cette subvention ne permet pas d'équilibrer les comptes qui présentent un déficit croissant depuis deux années.

b - Politiques Publiques

Les dépenses des *Politiques Publiques*, qui représentent l'essentiel de ce Chapitre sous-section « *Aide Industrie, Commerce et Tourisme* », ont augmenté fortement de 44,6 % pour atteindre 19 670 448 € en 2022. Cette hausse s'explique principalement par le transfert des frais de gestion de la plateforme de l'application « Carlo » (2,5 M€) vers le compte relatif à l'aide au commerce.

Le poste « *Communication* », enregistre des dépenses pour 4 740 810 € contre 4 596 520 € en 2021 (en augmentation de 3,1 %). Le partenariat de communication avec l'A.S.M. Basket Club (1,7 M€) est stable et si on y ajoute le versement de 400 000 € au titre de la diffusion des rencontres de l'Euroleague disputées par l'AS Monaco Basket, ce club sportif reçoit 2,1 M€ au titre de la « *Communication* » en 2022.

Les « *interventions économiques* » ont doublé entre 2021 et 2022. Elles passent de 2,611 M€ à 5,229 M€ et comprennent principalement la prolongation de l'exonération partielle des charges patronales (1,1 M€).

b) Développement Durable

Les dépenses consacrées au « *Développement Durable* » ont représenté 19,5 M€ en 2022. Elles sont en diminution de 30 %.

a - Subventions

Les Subventions accordées aux « Associations d'Aide au Développement Durable » ont été reconduites, voire majorées pour six associations : Monaco Développement Durable pour 35 000 € (inchangée), CAPENERGIES pour 20 000 € (inchangée), Association Monégasque de Protection de la Nature pour 142 000 € (multipliée par 5). L'« Association Monégasque des Amis des Véhicules Electriques » a bénéficié d'une subvention de 8 000 € et la Fédération Monégasque de Pêche Sportive d'un soutien de 15 000 € (plus que doublé). Enfin cette rubrique a permis de doter le « Conseil Mondial de l'Energie⁵ » d'une subvention 15 000 € pour financer sa participation à un congrès.

b - Politiques Publiques

S'agissant des Politiques Publiques, l'« Aide au Développement Durable » enregistre en 2022 une hausse de 19,8 % (356 282 € contre 297 312 € en 2021).

L'Article 610.202 « Transition Energétique », créé pour recevoir des inscriptions annuelles en faveur du « Fonds Vert National » (compte spécial du Trésor n° 82.30) connaît une diminution de 31,2 % de ses dépenses (de 27 422 715 € en 2021, on passe à 18 879 504 € en 2022).

Les dépenses relevant de la section VI du Budget de l'Etat ont connu, en 2022, de fortes variations tant à la hausse qu'à la baisse en raison de la persistance d'une situation économique instable. Cependant bon nombre de politiques publiques retrouvent progressivement une capacité d'action comparable à la situation précédant la crise sanitaire.

IV - LES DÉPENSES EN CAPITAL

Dans la continuité des rapports précédents, la Commission Supérieure des Comptes a examiné le programme triennal d'équipement public 2023/2025, les crédits d'engagement non employés à l'issue de ce programme, la programmation des crédits de paiement, le contenu de programmes ou opérations parmi les plus importants, ainsi que les dépenses d'équipement ou d'investissement réalisées en 2022 en dépassement des crédits ouverts au budget.

A. Le programme triennal d'équipement public 2023/2025

Globalement, le total des crédits d'engagement reflète le coût prévisionnel des programmes ou des opérations qui y sont inscrits. Il est passé de 8 171,63 M€ au 1^{er} janvier 2022, à 9 437,29 M€ au 1^{er} janvier 2023, soit une augmentation de + 15,49 %.

⁵ Organisation à but non-lucratif et non gouvernementale, agréée par l'Organisation des Nations Unies, le Conseil Mondial de l'Énergie est partenaire stratégique de plusieurs organisations clés dans le domaine de l'énergie. Il est constitué de comités nationaux, représentant près de 100 pays dans le monde.

Au 1^{er} janvier 2021, dans la version du programme triennal 2022/2024 annexée au Budget Primitif de 2022 adoptée en décembre 2021, le total des crédits d'engagement s'élevait à 7 119,19 M€, ce qui se traduit par une augmentation de ces crédits de + 32,56 % du 1^{er} janvier 2021 au 1^{er} janvier 2023.

Sept chapitres budgétaires se distinguent par une forte augmentation des crédits d'engagement ouverts au 1^{er} janvier 2023 par rapport au 1^{er} janvier 2022 :

- le Chapitre 1 « Grands Travaux d'Urbanisme » avec + 154,30 M€, dont + 85 M€ pour le programme « Urbanisation S.N.C.F. - Ilot Charles III », le crédit d'engagement pour ce programme s'élevant à 755 M€ au 1^{er} janvier 2023 ;

- le Chapitre 4 « Equipement Urbain » avec + 224,21 M€, dont + 215,50 M€ pour le programme « CTVD » (Centre de Traitement et de Valorisation des Déchets), le coût global prévisionnel de ce programme atteignant 592,50 M€ au 1^{er} janvier 2023 ;

- le Chapitre 5 pour la partie « Equipement Sanitaire » avec + 190,20 M€, dont + 10 M€ pour le programme « Maintien à niveau du CHPG et + 148 M€ pour le financement de l'opération de construction du Nouveau C.H.P.G. résultant de l'augmentation du coût global prévisionnel de cette opération porté à 1 113 M€ au 1^{er} janvier 2023 ;

- le Chapitre 5 pour la partie « Equipement Social » intégrant les acquisitions de terrains et d'immeubles et les rachats au FRC avec + 340,49 M€, dont + 117,50 M€ pour le programme « Lierres-Nathalie », le coût global prévisionnel étant porté à 137,50 M€ au 1^{er} janvier 2023, + 0,40 M€ pour l'opération Testimonio II et II bis avec un coût prévisionnel porté à 591,20 M€ au 1^{er} janvier 2023 et + 100,00 M€ pour le programme « Rachats au FRC », ce qui porte le crédit d'engagement ouvert à ce programme à 900 M€ au 1^{er} janvier 2023 ;

- le Chapitre 6 « Equipement Culturel et Divers » avec + 80,72 M€, dont 51,7 M€ pour l'opération « Extension du Grimaldi Forum », le coût global prévisionnel de cette opération s'élevant à 128,30 M€ au 1^{er} janvier 2023 ;

- le Chapitre 8 « Equipement Administratif » avec + 140,64 M€, dont + 80,17 M€ pour le programme « Transition Numérique », ce qui porte le coût global prévisionnel à 573,35 M€ au 1^{er} janvier 2023 ;

- le Chapitre 11 « Equipement Industrie et Commerce » avec + 401,50 M€ comportant un crédit d'engagement unique pour le « Centre Commercial de Fontvieille » en augmentation de + 36,50 M€ par rapport au 1^{er} janvier 2022.

B. La programmation des crédits de paiement

Au Programme Triennal 2023/2025, annexé au Budget Primitif pour 2023 adopté le 15 décembre 2022, la programmation des crédits de paiement se présente de la façon suivante :

- coût total des opérations programmées : 9 437,29 M€ (1) ;
- cumul des dépenses réalisées à la clôture des comptes de l'Exercice budgétaire 2021 au titre des opérations inscrites au Programme Triennal : 3 394,94 M€ (2) ;
- montant des crédits de paiement adoptés ou restant à programmer à partir de 2022 : 3 259,62 M€ (3).

Ces crédits de paiement sont programmés ainsi qu'il suit :

- crédits de paiement inscrits au budget adopté pour 2022 après les reports de l'exercice budgétaire précédent : 962,86 M€ ;
- crédits de paiement inscrits pour 2023 : 770,26 M€ ;
- crédits de paiement inscrits pour 2024 : 818,93 M€ ;
- crédits de paiement inscrits pour 2025 : 707,57 M€.

D'où un total de crédits de paiement restant à financer après 2025 :
(4) = (1 - 2 - 3) : = 2 782,74 M€.

La moyenne annuelle des crédits de paiement à financer, au cours des quatre Exercices budgétaires de 2022, 2023, 2024 et 2025, s'élèverait ainsi à un montant de l'ordre de 815 M€, hors opérations non prévues dans ce Programme, par rapport à la moyenne des deux Exercices 2019 et 2021, si on exclut l'Exercice 2020 affecté par les perturbations de chantiers causées par la crise sanitaire du Covid 19.

Toutefois, les crédits de paiement, d'un montant total de 2 782,74 M€ correspondant, après 2025, au solde restant à financer des opérations inscrites au Programme Triennal 2023/2025, nécessiterait d'inscrire chaque année au budget, pour chacun des Exercices 2026, 2027 et 2028, une moyenne de crédits de paiement de l'ordre de 928 M€, supérieure de près d'un tiers au rythme moyen de réalisation constaté en 2019 et 2021.

Mais, comme l'a fait remarquer le Gouvernement Princier dans sa réponse au rapport précédent de la Commission Supérieure des Comptes, en prenant l'hypothèse d'une fourchette de réalisation entre 3 et 7 ans des opérations restant à financer après 2025, qui correspondrait à une programmation décennale de ces opérations, la moyenne annuelle des crédits de paiement à ouvrir, au maximum de la fourchette de 7 années, s'établirait à un montant de l'ordre de 400 M€.

Ce rythme annuel de crédits de paiement, ainsi situé dans une fourchette de 400 M€ à 928 M€ ne paraîtrait pas hors d'atteinte, sous la condition toutefois de l'absence d'opération nouvelle et que l'on se situe dans le cadre d'une programmation supérieure à la période triennale.

En vue de renforcer le caractère réaliste de la programmation pluriannuelle des dépenses en capital, la Commission Supérieure des Comptes préconise donc de renforcer la sélection des programmes ou des opérations. Pour les programmes constitutifs de plusieurs opérations, elle préconise, par ailleurs, un découpage en tranches fonctionnelles correspondant chacune à une opération qui réponde à une finalité distincte, en conformité avec les dispositions de l'Article 5 de la Loi du 1^{er} mars 1968 relative aux lois de budget sur la définition du crédit d'engagement attaché à la notion d'opération, de façon à faciliter la programmation et le suivi d'emploi, tant des crédits d'engagement, que des crédits de paiement.

La Commission Supérieure des Comptes relève qu'une gestion pluriannuelle complète des finances de l'Etat supposerait qu'une prévision pluriannuelle des recettes, assise sur des hypothèses chiffrées et documentées, accompagne la programmation pluriannuelle des dépenses d'équipement et d'investissement pour mieux assurer la cohérence et le réalisme de

cette programmation et pour prévenir et réduire les risques et les aléas susceptibles d'affecter l'équilibre budgétaire de l'Etat à moyen terme.

C. Les dépenses d'équipement et d'investissement réalisées de 2008 à 2022

L'évolution de ces dépenses est présentée dans le tableau ci-dessous.

Dépenses En €	Total des dépenses du Budget Général (1)	Total des dépenses en capital du Budget Général (2)	Part des dépenses en capital (2/1) (En %)
2008	892 638 284	320 166 913	35,87
2009	805 530 947	192 091 516	23,85
2010	838 206 335	202 149 937	24,12
2011	861 112 818	206 599 236	23,99
2012	896 401 177	233 698 968	26,07
2013	933 049 273	268 763 633	28,80
2014	1 085 722 205	388 482 533	35,78
2015	1 143 953 103	410 740 190	35,91
2016	1 215 332 769	468 273 346	38,53
2017	1 189 038 638	390 119 894	32,81
2018	1 253 669 465	411 428 290	32,82
2019	1 519 931 766	618 660 056	40,70
2020	1 806 222 387	547 324 025	30,30
2021	1 761 700 425	783 147 444	44,45
2022	2 040 644 278	980 554 235	48,05

Après le creux de 2009 dû à la crise financière où le montant des dépenses en capital a baissé à 192 091 516 €, en ne représentant que 23,85 % du montant total des dépenses du Budget Général, ce montant est remonté progressivement jusqu'en 2016 pour atteindre 468 273 346 €, soit 38,53 % du total des dépenses. A la suite d'une nouvelle baisse en 2017, avec un montant de 390 119 894 € et 32,81 % du total des dépenses, les dépenses en capital sont reparties à la hausse en 2018 et surtout 2019 pour représenter, à la fin de cette dernière année, 40,70 % du total des dépenses du Budget Général de l'Etat.

Mais la crise pandémique du Covid-19 a contribué à une nouvelle baisse des dépenses en capital en 2020, alors que, dans le même temps, cette crise s'est traduite par une forte augmentation des dépenses d'interventions publiques destinées à la protection des entreprises, de l'emploi et de la population. De ce fait, la part des dépenses en capital dans le total des dépenses du Budget Général de l'Etat est passée de 40,7 % en 2019 à 30,30 % en 2020.

L'Exercice budgétaire 2021 a marqué une très nette remontée du niveau et de la part des dépenses d'équipement et d'investissement dans le total des dépenses du Budget Général de l'Etat. Leur montant a, en effet, représenté 44,45 % de ce total et cette remontée s'est nettement confirmée au terme de l'Exercice 2022 avec un montant de plus de 980 M€, en progression de plus de 25 % par rapport à 2021, les

dépenses d'équipement et d'investissement représentant plus de 48 % du total des dépenses du Budget Général de l'Etat.

D. Analyse de programmes ou opérations présentant les crédits d'engagement les plus importants en montant ou en pourcentage d'augmentation

1° LE PROGRAMME RELATIF AU CENTRE DE TRAITEMENT ET DE VALORISATION DES DECHETS (CTVD), INSCRIT A L'ARTICLE BUDGETAIRE 704.993

Le crédit d'engagement, inscrit initialement au Programme Triennal de 2017/2019 à hauteur de 56 M€, est resté inchangé à ce montant au programme 2021/2023, puis a été fortement relevé à hauteur de 377 M€ au Programme Triennal 2022/2024, avant 592,5 M€ au Programme Triennal 2023/2025.

La complexité et le caractère innovant voulu pour ce programme ont entraîné, du fait de délais d'études subséquents et de l'échec d'un premier appel à concurrence pour la construction de l'ouvrage du CTVD, une large anticipation de l'ouverture du crédit d'engagement et, par voie de conséquence, un important report de la part de ce crédit non employée après la fin du Programme Triennal en 2025, qui pourrait représenter, selon les données du Programme Triennal 2023/2025, un montant de 340,23 M€, soit plus de 57 % du montant du crédit d'engagement ouvert au 1^{er} janvier 2023 à hauteur de 592,5 M€.

Après l'échec d'un premier appel d'offres européen déclaré infructueux en octobre de l'année 2020, un groupe de travail a été constitué, à la même époque, en collaboration avec le Société Monégasque d'Assainissement (SMA), pour étudier les différentes pistes possibles dans la construction du CTVD à implanter sur l'îlot Charles III, seul espace foncier libre appartenant à l'Etat pour accueillir l'implantation d'un programme de cette ampleur.

Ce groupe de travail a débouché sur la passation le 2 septembre 2021 d'une convention dite « de développement » entre l'Etat et la SMA qui a permis à celle-ci de chiffrer une offre nouvelle en date du 7 mars 2022 pour un coût global prévisionnel estimé à 462,5 M€ HT comprenant le CTVD lui-même à hauteur de 364,1 M€, dont 193,7 M€ pour la tour et 170,4 M€ pour le procédé de traitement et de valorisation des déchets.

Depuis la présentation de cette offre, ont été ajoutés des coûts supplémentaires, pour un montant total de 38,5 M€ HT, comprenant notamment le coût de l'usine de traitement des eaux résiduaires et son réseau pour 28 M€, ainsi que le coût, à hauteur de 9,6 M€, des prestations de conseil à l'Etat dans les phases d'études et de passation du contrat avec la SMA, réalisées par trois cabinets d'études.

Ces coûts supplémentaires ont fait passer le coût global prévisionnel à 501 M€ HT, soit 551,65 M€ TTC, lequel, après actualisation à un taux de 7 % et l'ajout d'une somme de 2,25 M€ TTC pour les dépenses d'études réalisées avant la passation de la convention avec la SMA, correspond au coût global prévisionnel et au crédit d'engagement de 592,5 M€ TTC ouvert au Programme Triennal 2023/2025.

Une progression du coût prévisionnel est de nouveau prévue au cours de l'année 2023 à l'occasion de la négociation entre, d'une part, l'Etat, d'autre part la SMA et la SMEG (Société Monégasque de l'Electricité et du Gaz), société actuellement concessionnaire du chaud et froid urbain et actionnaire majoritaire de la SMA. Au terme de cette négociation, une nouvelle société regroupant ces deux sociétés devrait être attributaire d'une convention de délégation de service public (DSP) ayant trait au traitement et à la valorisation des déchets.

L'estimation actualisée du procédé de traitement et de valorisation des déchets, d'un montant de 182,37 M€ HT, reposant sur l'offre la mieux-disante choisie entre les deux fournisseurs sélectionnés, apparaît la plus sûre, ce qui n'est pas le cas de l'estimation actualisée du coût de réalisation de la tour du CTVD, d'un montant de 207,29 M€ HT, qui ne sera arrêtée qu'en 2026 à l'issue d'un concours international d'architecte actuellement en cours.

Il est à noter enfin qu'un avenant n° 1, en date du 4 janvier 2023, a été passé à la convention de base avec la SMA.

Dans son Article 1, cet avenant prévoit que L'Etat assumerait la prise en charge de la totalité du coût des contrats en cas d'abandon du projet de CTVD, ou dans l'hypothèse où le développement du projet ne déboucherait pas sur la passation de la DSP. En outre, les dépenses engagées par la SMA seront avancées par l'Etat si leur montant unitaire excède 1 M€ HT ou 3 M€ HT en montant cumulé.

En son Article 2, l'avenant stipule que la SMA accompagne l'Etat dans la définition des meilleures modalités de mise en œuvre de coordination des performances du CTVD et du réseau de chaud et de froid urbain. Le coût de cette mission complémentaire serait assumé par l'Etat en cas d'abandon du projet de CTVD ou de non-passation de la DSP, à hauteur de 85 % des dépenses engagées au titre du développement du projet, et en totalité pour les autres dépenses.

L'Article 3 de l'avenant prévoit enfin que la durée de la convention passée avec la SMA s'achèverait, soit à la signature de la convention de DSP, soit, en l'absence de cette signature et de résiliation de la convention. Dans ce cas, l'Etat devrait décaisser, au profit de la SMA, une somme à hauteur de 85 % des frais externes et du montant des ressources internes qu'elle aurait consacrées au développement du projet.

La Commission Supérieure des Comptes observe que la complexité du montage juridique et financier du projet de CTVD et des équipements associés correspond à la réalisation d'un programme de grande ampleur visant l'emploi d'une technologie innovante de traitement et de valorisation des déchets. Elle observe également qu'après la déclaration d'infructuosité de l'appel d'offres européen en octobre 2020, le projet demeure actuellement au stade des études confiées à la SMA depuis cette date et que, face aux incertitudes sur sa

continuation, l'Etat serait très engagé financièrement dans l'hypothèse où le projet serait abandonné ou dans le cas où la convention de délégation de service public ne pourrait être passée.

Il convient de relever, en outre, qu'à la fin de l'Exercice 2022, le montant des dépenses réalisées comprend une provision de 50 M€ versée sur un compte de dépôt pour le financement des dépenses futures à compter de 2023 et pour les années suivantes.

2° LES PROGRAMMES RELATIFS AU MAINTIEN A NIVEAU DU CHPG ET A LA CONSTRUCTION DU NOUVEAU CHPG

a) Le maintien à niveau du CHPG

Entre le programme triennal 2022/2024 et le programme 2023/2025, le coût prévisionnel du maintien à niveau du CHPG est passé de 145,50 M€ à 155,50 M€.

A la fin de l'Exercice budgétaire de 2022, le cumul des dépenses réalisées s'élève à 97,5 M€.

En 2023, 2024 et 2025, les crédits de paiement sont prévus, respectivement, à hauteur de 9,20 M€, 11 M€ et 11 M€, ce qui conduit à reporter 26,80 M€ après 2025.

Cette somme à dépenser après 2025 ne correspond pas à des dépenses identifiées. Elles se rapportent, en effet, à un reliquat du crédit d'engagement ouvert par rapport au total des dépenses réalisées et des crédits de paiement ouverts avant 2025.

b) La construction du Nouveau CHPG

Le crédit d'engagement inscrit pour le Nouveau CHPG a été porté de 867 M€ au Programme Triennal 2020/2022, à 888 M€ au Programme 2021/2023, puis à 965 M€ au Programme 2022/2024 et 1 113 M€ au Programme 2023/2025.

Les sommes mandatées au budget permettent de provisionner le financement des dépenses à réaliser pour la construction du Nouveau Centre Hospitalier Princesse Grace et d'alimenter annuellement un compte de dépôt sur lequel sont prélevées les sommes nécessaires au règlement des dépenses réalisées.

Comme dans le cas du CTVD signalé ci-dessus, la Commission Supérieure des Comptes observe que les modalités retenues pour le financement des dépenses de construction du Nouveau CHPG enfreignent le principe d'annualité budgétaire découlant de l'application des Articles 5 et 10 de la Loi n° 841 du 1^{er} mars 1968 relative aux lois de budget.

La provision versée au compte de dépôt s'élève à 60 M€ au titre de l'Exercice budgétaire de 2022, ce qui porte le total des versements sur ce compte à 510 M€ à la fin de cet exercice.

A la même date, le total cumulé des dépenses financées au moyen des prélèvements sur le compte de dépôt s'élève à 292,6 M€, ce qui fait ressortir un solde de provision disponible de 217,4 M€ et un total de dépenses restant à financer, après la fin de l'Exercice 2022, de 820,4 M€ (1 113 M€ - 292,6 M€).

Compte tenu des crédits de paiement prévus à hauteur de 15 M€ en 2023, 55 M€ en 2024 et 55 M€ en 2025, le reste à financer après 2025 s'élèverait à 478 M€ (820,4 M€ - 125 M€ - 217,4 M€), soit 42,9 % du coût global prévisionnel de construction du Nouveau CHPG.

Il est à noter qu'au Programme Triennal 2023/2025, ce reste à financer ressort à 498 M€, au lieu de 478 M€ comme mentionné précédemment, en raison du mandatement d'une provision de 60 M€ sur l'Exercice 2022, en dépassement de 20 M€ par rapport au crédit budgétaire ouvert à hauteur de 40 M€ (voir ci-après le point G ci-après).

La Commission Supérieure des Comptes relève que la programmation budgétaire appliquée au financement de la construction du Nouveau CHPG fait ressortir l'importance du reste à financer, tant après l'Exercice 2022, qu'après l'Exercice 2025, qui représenterait, respectivement, 68,3 % et 42,9 % du coût global prévisionnel du Nouveau CHPG.

3° L'OPERATION TESTIMONIO II ET II BIS »

Inscrite au Programme Triennal 2019-2021 à hauteur de 7 M€, cette opération a fait l'objet d'une très forte augmentation de sa dotation budgétaire au Programme Triennal 2020/2022 à hauteur de 561 M€, réévaluée à 577,80 M€ au Programme 2021/2023, puis à 590,80 M€ au Programme 2022/2024 et à 591,20 M€ au Programme 2023/2025.

Ce programme immobilier, situé entre l'Avenue Princesse Grace et le Boulevard d'Italie, est réalisé dans le cadre d'un contrat de promotion immobilière (CPI) passé le 16 novembre 2015 entre, d'une part, l'Etat, d'autre part, un groupement constitué par la société MARZOCCO et la société VINCI IMMOBILIER.

Les modalités de conception, de réalisation et de financement du programme, prévues par le CPI, sont les suivantes :

- le promoteur réalise à ses frais, pour le compte de l'Etat, le programme public faisant partie de l'opération immobilière ;
- pour rémunérer le promoteur, l'Etat s'engage à lui céder le volume à bâtir et les droits à construire correspondant aux constructions privatives édifiées par le promoteur pour son propre compte.

Les constructions faisant partie du programme public réalisé pour le compte de l'Etat se composent de 156 logements domaniaux, un parking de 888 places, une nouvelle Ecole Internationale pouvant accueillir 700 élèves, une crèche de 50 berceaux, une liaison piétonne mécanisée entre le boulevard d'Italie, celui du Larvotto et l'avenue Princesse Grace, un espace public de 2 000 m² devant constituer une réserve foncière et d'autres fonctions annexes.

Pour paiement du prix, l'Article 9 du CPI prévoit que l'Etat cède au promoteur le volume et les droits à construire correspondant aux constructions édifiées par ce dernier pour son propre compte, contre la réalisation par le promoteur du programme public évaluée à une somme globale de 290 M€ TTC.

L'Article 20 du CPI précise que le groupement MARZOCCO/VINCI IMMOBILIER s'engage à se substituer, dans tous les engagements et pour les besoins du contrat, la société TESTIMONIO 2, SAM en cours de constitution, qui sera détenue par la SCI MARTE 1 à hauteur de 67 % et de 33 % par VINCI IMMOBILIER.

La cession consentie au promoteur à hauteur d'un montant de 290 M€ a donné lieu à l'encaissement d'une première recette budgétaire pour 206 M€ au titre de l'Exercice 2022, les 84 M€ restants devant être encaissés au cours de l'Exercice 2023.

L'enregistrement de ce produit de cession pour 2022 a pour effet de ramener à 774,55 M€ (980,55 M€ - 206 M€) le montant net total des dépenses d'équipement et d'investissement réellement financées par l'Etat au titre de cet exercice.

4° LE PROGRAMME « CENTRE COMMERCIAL DE FONTVIEILLE » RATTACHE A L'ARTICLE BUDGETAIRE 711.966

Programmées budgétairement en 2018, la restructuration et l'extension du Centre Commercial de Fontvieille ont fait l'objet d'une première estimation à hauteur de 56 M€, avant la définition du programme et avant le choix d'une équipe de conception au milieu de l'année 2019.

Fin 2019 et au cours de l'année 2020, le programme a été largement accru pour y ajouter l'agrandissement du parking existant et la réalisation d'un immeuble de logements domaniaux, ce qui a plus que doublé l'estimation prévisionnelle du coût du programme à hauteur de 123 M€. Puis, après la désignation de l'équipe architecturale et des bureaux d'études techniques, le coût prévisionnel du programme et le crédit d'engagement ouvert pour ce programme ont été portés à 300 M€ au Programme Triennal de 2021/2023, à 365 M€ au Programme Triennal 2022/2024 et à 401,50 M€ au Programme Triennal 2023/2025.

Au regard, de la plurifonctionnalité du programme et de la réalisation des équipements sur plusieurs sites, il n'apparaît pas que sa programmation en crédit d'engagement et son financement en crédits de paiement puissent faire l'objet d'un regroupement de cette programmation et de ce financement au sein d'un article budgétaire unique.

La Commission Supérieure des Comptes réitère donc sa recommandation de scinder en articles budgétaires distincts le crédit d'engagement et les crédits de paiement afférents pour faciliter leur programmation et le suivi de leur emploi, en conformité avec les dispositions de l'Article 5 de la Loi du 1^{er} mars 1968 relative aux lois de budget sur la définition du crédit d'engagement attaché à la notion d'opération.

On peut observer, par ailleurs, qu'au regard d'un cumul de dépenses réalisées de 17,09 M€ à la fin de l'Exercice budgétaire 2022 et de crédits de paiement prévus à hauteur de 156 M€ de 2023 à 2025, le montant du crédit d'engagement attaché à ce programme pour un montant de 401,50 M€ et non employé après 2025 s'élève à 228,41 M€, soit 56,9 % du montant total du crédit d'engagement ouvert au 1^{er} janvier 2023.

5° LE PROGRAMME « RACHATS AU FRC »

Le crédit d'engagement pour ce programme, consacré au financement des rachats au F.R.C., fixé à 700 M€ au Programme Triennal 2019/2021, a été augmenté à 800 M€ au Programme Triennal 2020/2022, puis est resté inchangé à ce montant dans les Programmes Triennaux suivants jusqu'au 1^{er} janvier 2022. A compter du 1^{er} janvier 2023, le crédit d'engagement a été augmenté de + 100 M€, pour être porté à 900 M€.

Aucun rachat n'a été réalisé en 2020. Les rachats ont repris en 2021 à hauteur de 83,81 M€, puis de 12,50 M€ en 2022, portant leur montant cumulé, au terme de l'Exercice 2022, à 721,02 M€.

Aucun nouveau crédit de paiement n'a été prévu, dans le Programme Triennal 2023/2025, au budget de l'Exercice 2022, de même qu'au budget de l'Exercice 2023, avant une prévision de 10 M€ en 2024 et de 10 M€ en 2025, ce qui conduit à un crédit d'engagement non employé après 2025 d'un montant de 158,98 M€, soit 17,66 % du montant du crédit d'engagement ouvert.

E. Dépenses réalisées en dépassement des crédits budgétaires au terme de l'Exercice 2022

Au terme de l'Exercice budgétaire 2022, des dépenses d'équipement ou d'investissement ont été réalisées en dépassement des crédits de paiement inscrits au budget annuel.

Pour l'ensemble des chapitres, les crédits de paiement non consommés sont de 92 816 956 € avec, parallèlement, un montant net total de dépassements des dépenses mandatées par rapport aux crédits de paiement de 65 677 393 €, soit une différence entre crédits non consommés et dépassements de crédits de 27 239 563 €.

Les dépassements de crédits se situent dans le Chapitre 1, d'abord au niveau du programme « Urbanisation des terrains SNCF – Ilot Charles III » pour un montant de 4 999 845 €, puis au niveau du programme « Urbanisation des terrains SNCF – Ilot Pasteur » pour un montant de 20 392 938 €.

Dans le Chapitre 4, l'opération « Réservoir d'eau » fait également apparaître un dépassement de crédit de 20 000 000 €.

Enfin, le Chapitre 9 contient deux programmes en dépassements de crédits : le programme « Rachats au FRC » avec un dépassement de 12 497 890 € et le programme « Nouveau CHPG » avec un dépassement 20 000 000 €.

Ces dépassements de crédits budgétaires, pour un montant total de 77 890 673 €, ont été décidés par délibérations du Conseil de Gouvernement, en date du 30 novembre 2022 pour le programme relatif à l'Ilot Pasteur, du 7 décembre 2022 pour le programme relatif à l'Ilot Charles III, du 1^{er} février 2023 pour le programme relatif au CTVD, aux rachats au FRC et à la provision pour le financement de la construction du Nouveau CHPG.

La Commission Supérieure des Comptes réitère sa recommandation pour l'avenir de prévoir, avant la fin de l'exercice budgétaire, des ouvertures de crédits de paiement de façon à éviter le mandatement de dépenses en dépassement des crédits prévus au Budget.

Elle réitère sa recommandation, en particulier, de ne pas considérer les crédits et les dépenses relatifs aux rachats au F.R.C. et à la provision de financement du Nouveau CHPG comme des variables d'ajustement du résultat budgétaire de l'Etat.

Elle observe, en outre, que les dépassements de crédits budgétaires, décidés par délibérations du Conseil de Gouvernement, sont contraires aux dispositions de l'Article 4 de la Loi du 1^{er} mars 1968 relative aux lois de budget selon lesquelles les ouvertures de crédit ayant pour but, soit d'adapter les inscriptions de crédits primitives aux nécessités impérieuses de dépenses auxquelles il doit être fait face avant la fin de l'exercice, soit d'ouvrir des crédits nouveaux pour la couverture de besoins ordinairement imprévisibles à satisfaire dans le même délai, sont soumises au vote du Conseil National dans le cadre d'un Budget Rectificatif.

V - LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

L'Ordonnance Souveraine n° 4.908 du 21 avril 1972 sur les comptes spéciaux du Trésor prévoit que « les comptes spéciaux du Trésor retracent en dépenses et en recettes, les opérations de caractère temporaire ».

3,8% des recettes totales de l'Etat (contre 6,8 % en 2021 et 10,7 % en 2020) sont retracées dans l'un des comptes spéciaux du Trésor. S'agissant des dépenses, en 2022 les comptes spéciaux du Trésor retracent globalement 4,5 % des dépenses totales de l'Etat (contre 12,2 % en 2021 et 7 % en 2020).

La tendance à décrire une part grandissante des opérations de l'Etat dans un des comptes spéciaux du Trésor, observée au cours des Exercices 2019 et 2020 s'infléchit nettement au cours de l'Exercice 2022. La sortie de la crise sanitaire ainsi que des ajustements importants dans la gestion des C.S.T. expliquent ce retour à la situation des années 2018 et antérieures.

Le nombre de comptes spéciaux du Trésor évolue selon les années. A la clôture de l'Exercice 2022, le nombre de comptes s'élève à 37, (contre 36 en 2021, 35 en 2020 et 34 en 2019). Toutefois, parmi ces 37 comptes seuls 28 ont enregistré une ou plusieurs opérations en 2022, et 2 comptes ont été soldés à l'issue de l'exercice. La conservation dans les documents budgétaires, des C.S.T. qui ne présentent plus de solde en débit ou en crédit n'apparaît pas justifiée et leur suppression pourrait utilement être envisagée.

A la clôture de l'Exercice 2022 les soldes créditeurs des comptes spéciaux du Trésor représentent un total de 313 588 391 € et les soldes débiteurs un total de 232 867 673 €. L'excédent des comptes créditeurs sur les comptes débiteurs poursuit sa diminution : 80,7 M€ à la fin de 2022 après 91,8 M€ en 2021, 100,7 M€ en 2019, 139,8 M€ en 2018 et 163,7 M€ à la fin de 2018.

A la clôture de l'Exercice 2022 les opérations enregistrées dans les différents comptes spéciaux du Trésor se soldent par un excédent de dépenses de 11 122 772 € faisant suite à un excédent de dépenses de 85 733 879 € en 2021 et des excédents de dépenses de 39 062 947 € en 2019 et 23 886 060 € en 2018. L'excédent de dépenses enregistré par les C.S.T. est cependant en retrait net par rapport à 2021.

A. Les opérations sur les comptes spéciaux du Trésor en 2022

Il n'a pas semblé utile pour ce rapport de reprendre le fonctionnement de l'ensemble des comptes spéciaux du Trésor sachant que pour un grand nombre les opérations qui les affectent sont semblables d'une année sur l'autre. C'est le cas par exemple pour le compte des Opérations monétaires, créditeur par nature, qui n'appelle pas d'observation.

1° COMPTE N° 81-25 « DEVELOPPEMENT DES APPROVISIONNEMENTS EN EAU »

Le compte n° 81-25 est un compte qui appartient à la catégorie des comptes de commerce. L'Article 6 de l'Ordonnance Souveraine n° 4.908 du 21 avril 1972 sur les comptes spéciaux du Trésor définit les « Comptes de Commerce » de la manière suivante : « *Les Comptes de Commerce retracent les opérations de caractère industriel et commercial effectuées, à titre principal ou accessoire, par les services publics de l'Etat. Sauf dérogations expresses prévues par la loi de budget, il est interdit d'exécuter, au titre des Comptes de Commerce, des opérations d'investissements financiers ou des prêts ou avances* ».

A ce compte est enregistrée, en recettes, la redevance payée par les usagers sur leur consommation d'eau, reversée par la Société Monégasque des Eaux en application du Traité de Concession. Les recettes enregistrées en 2022 s'élèvent à 4 139 124 € (3 824 910 € en 2021 soit + 8,2 %). Le solde créditeur en fin d'Exercice 2022 ressort à 4 514 195 € (3 378 733 € en 2021) soit une nouvelle augmentation de 33,6 %.

En 2022, les dépenses effectuées sur ce compte ont représenté un total de 3 003 662 € contre 2 536 831 € en augmentation de 18,4 %. Parmi les dépenses du C.S.T., figure notamment le versement sur l'Article 021-900 « Eau-Extension du réseau » du Budget Général, de la somme de 2 M€ après 1,4 M€ en 2021 permettant le financement des travaux de mise aux normes de l'Usine de Traitement des Eaux Résiduaires.

Selon les accords établis, l'Etat de Monaco contribue à la maintenance des réseaux d'adduction. Le financement est déterminé à hauteur de la quote-part des droits d'eau au bénéfice de Monaco selon chaque section de canalisation et d'équipement. Ces coûts sont imputés en dépense du CST 8125. Cette contribution est versée dans l'attente que la SMEAUX reverse à l'Etat de Monaco la ristourne qui lui est due d'où sa comptabilisation en recettes du CST 8125.

2° COMPTE N° 82-01 « DONS – DIRECTION DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS (D.E.N.J.S.) »

Ce compte appartient à la catégorie des comptes de « produits régulièrement affectés ». L'Article 7 de l'Ordonnance Souveraine du 21 avril 1972 définit ces comptes de la manière suivante : « *Les comptes de produits régulièrement affectés retracent des opérations qui sont financées au moyen de ressources attribuées au Trésor par des tiers sous la condition d'un emploi déterminé* ». Le compte spécial du Trésor n° 82-01 a été ouvert en 2015.

Le montant du solde créditeur de ce compte spécial du Trésor n° 82-01 attire à nouveau l'attention :

Années	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde créditeur - En €	312 905	464 821	752 980	680 651	960 785	1 434 158

Le solde créditeur de ce compte augmente très fortement, avec un montant de 1 434 158 € disponible à la fin de 2022. L'évolution très marquée de ce solde créditeur accentue les observations déjà formulées par la Commission.

Les recettes encaissées au titre de ce fonds présentent une extrême variabilité dans les montants encaissés (de 250 € jusqu'à 500 000 €) et dans la raison sociale des donateurs : une grande firme automobile, des sociétés, un établissement public monégasque, des particuliers monégasques ou résidents ou encore d'origine internationale et même des structures associatives comme la Croix Rouge Monégasque ou des associations monégasques etc....

Dans les dépenses réalisées au titre de ce fonds en 2021 et 2022, on trouve également des montants très variables pour des actions très diverses. En 2022, de nombreuses aides ont été accordées : au titre de l'aide internationale, pour le paiement de la cantine en faveur de familles d'enfants défavorisés, ou encore pour le règlement de frais de scolarité de familles pas nécessairement défavorisées.

La question se pose, de façon plus nette encore qu'au cours des exercices antérieurs, de la justification de ce C.S.T. dont l'activité fait double emploi avec des services de l'Administration monégasque ou des organismes caritatifs.

Ce constat conduit la Commission Supérieure des Comptes à recommander de réexaminer la raison d'être de ce C.S.T. et des appels de fonds en vue de l'alimenter.

3° COMPTE N° 82-20 « FISCALITE DE L'ÉPARGNE »

Ce compte a été soldé en mars 2019 au profit de l'Article 023-110 du Budget Général : « Fiscalité de l'épargne ». Son solde reste nul à la fin de l'Exercice 2022. Aucune opération n'apparaît en comptabilité en 2021 et en 2022, ni recette, ni dépense, ni report de solde. Cependant, il figure toujours dans la nomenclature des comptes spéciaux du Trésor.

La Commission Supérieure des Comptes considère que ce compte peut être supprimé.

4° COMPTE N° 82-30 « FONDS VERT NATIONAL »

Ce compte appartient à la catégorie des comptes de « produits régulièrement affectés » qui retracent « des opérations qui sont financées au moyen de ressources attribuées au Trésor par des tiers sous la condition d'un emploi déterminé ». Ce compte, créé au Budget Primitif de 2016, a fusionné en 2017 avec le compte 81-21 « Energie – Développement Durable ». Il est destiné, selon son gestionnaire, à provisionner les sommes dédiées aux actions de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de transition énergétique.

Les recettes du « Fonds Vert » se situent à 32,1 M€ en 2022 contre 59,6 M€ en 2021, 30,3 M€ en 2020 et 31,7 M€ en 2019. Les recettes du compte spécial du Trésor provenant dans leur plus grande partie du budget général de l'Etat, il est difficile de considérer que ce C.S.T. fonctionne aux moyens « de ressources attribuées au Trésor par un tiers sous la condition d'un emploi déterminé ».

Les dépenses enregistrées par ce compte ont augmenté jusqu'en 2021 pour atteindre 85 487 574 €. Elles sont revenues en 2022 à 43 038 738 €.

5° COMPTE N° 82-31 « FONDS DEPENDANCE »

Ce compte a été créé en 2018. Aucune dépense n'a été réalisée depuis cette date. Le solde créditeur du compte ressort à 16 M€ à l'issue de l'Exercice 2022.

Ce montant est considéré comme une réserve pour le financement d'actions en direction des personnes âgées en situation de dépendance.

6° COMPTE N° 82-32 « GARANTIE ETAT COVID »

Dans le cadre de la crise sanitaire, ce C.S.T. a été créé lors de l'adoption du 1^{er} Budget Rectificatif 2020 afin de matérialiser « l'engagement de garantie de l'Etat sur les crédits de trésorerie et découverts accordés par le biais du Fonds de Garantie Monégasque aux commerçants, artisans et entreprises rencontrant des difficultés liées à la crise sanitaire ».

Ce compte spécial du Trésor est placé sous la responsabilité de la Direction du Budget et du Trésor qui en assure la gestion. Il présentait un solde créditeur de 17,076 M€ au début de l'exercice et a été mouvementé pour des sommes faibles au regard de sa dotation : 32 810 € en recettes qui correspondent à des remboursements de la part des entreprises et 326 125 € en dépenses relatives à la prise en charge de créances sur des entreprises défaillantes.

Sur les trois Exercices 2020 à 2022, alors que le Gouvernement Princier a mis en place un mécanisme complet d'aides en vue d'empêcher des faillites en soulageant la trésorerie des entreprises monégasques, les interventions en vue de garantir les crédits de trésorerie et découverts accordés par le biais du Fonds de Garantie Monégasque sont restées limitées.

Contrairement à ce qui avait été annoncé lors des débats budgétaires de l'Exercice 2022, ce C.S.T. n'a pas été clôturé ni soldé. Le solde créditeur de ce compte spécial du Trésor atteint 16 782 840 € à la fin de l'Exercice 2022.

7° COMPTE N° 82-33 « PLAN DE RELANCE COVID »

Dans le cadre de la crise sanitaire, ce C.S.T. avait été créé au 1^{er} Budget Rectificatif 2020 afin de mettre en œuvre les diverses mesures du plan de relance.

La création de ce compte spécial du Trésor n° 82-33 s'expliquait par l'urgence de la mise en place de mécanismes de lutte contre la pandémie, crise supposée non durable. Le choix de gérer les aides « Covid » sous la forme de C.S.T. s'était alors imposé au Gouvernement Princier.

Le Gouvernement Princier a annoncé au cours des débats sur la loi de Budget pour 2022 que la clôture des comptes spéciaux du Trésor (n° 82-32 « Garantie Etat-Covid ») et n° 82-33 « Plan de Relance Covid » serait effective à l'issue de l'Exercice 2022.

Cet engagement a été tenu et le Compte n° 82-33 a été soldé et ramené à zéro. Ses composantes ont été transférées sur les différents comptes concernés du Budget Général.

8° COMPTE N° 83-61 « AVANCES DIVERSES »

Ce compte, ouvert en 2017, a notamment permis l'avance d'un montant de 4 M€ à l'association Automobile Club de Monaco pour lui permettre de réaliser des investissements prioritaires. Cette avance devait être remboursée sur une durée de trois ans par les excédents bénéficiaires des Grands Prix réalisés par l'A.C.M. La crise sanitaire et ses effets ont compromis ce calendrier.

La Commission Supérieure des Comptes considère, comme elle l'a fait dans le rapport relatif à l'Exercice 2021, qu'un avenant au protocole initial doit intervenir pour préciser les échéances du remboursement de l'avance consentie à l'Automobile Club de Monaco.

Contrairement à la définition même des comptes d'avances qui exige qu'« un compte d'avance distinct soit ouvert pour chaque catégorie de débiteurs ⁶ » le compte n° 83-61 a enregistré des dépenses qui se sont élevées à 171 270 € correspondant :

- d'une part à 141 970 € pour la Direction de la Sûreté Publique pour les « dépenses relatives aux frais de bouche sur les différents services d'ordre (matches de Football, Grand Prix ...) ;
- d'autre part au paiement d'une étude effectuée par un bureau d'actuaire portant sur la retraite complémentaire pour 29 400 €.

La Commission Supérieure des Comptes relève que des dépenses de frais de bouche et d'études n'auraient pas dû être imputées à un compte d'avance. Elle observe que le solde débiteur de ce compte est encore de 4 158 744 € à l'issue de l'Exercice 2022. Il correspond à des avances restant à rembourser par différentes catégories de débiteurs.

9° COMPTE N° 83-70 « ASSURANCE PROTECTION FOIRE »

A l'issue de l'Exercice 2022, le solde débiteur du C.S.T. a légèrement diminué, passant de 1 549 291 € en 2021 à 1 399 220 € à la fin de l'Exercice 2022.

L'Assurance-Foire couvre sous la forme d'avance remboursable les dépenses engagées par l'entreprise à l'occasion de sa participation en tant qu'exposant à un salon professionnel à caractère international, dans la limite d'un budget maximum défini contractuellement.

Le bilan présenté par la Direction de l'Expansion Economique lors de l'Exercice 2020 faisait apparaître des difficultés de suivi du compte d'avances, dont l'origine est à rechercher dans l'ancienneté de certains dossiers restant à apurer, mais également dans le caractère complexe du décompte définitif des sommes restant à rembourser dès lors que le remboursement est assis sur un pourcentage du chiffre d'affaires réalisé à l'exportation.

Au cours de l'Exercice 2022, la situation de compte n'a pas vraiment évolué. Les recettes encaissées se sont élevées à 189 517 €. Ce chiffre est proche du montant des remboursements d'avances encaissées en 2021 (145 856 €).

⁶ Article 9 de l'Ordonnance Souveraine n° 4.908 du 21 avril 1972 sur les comptes spéciaux du Trésor.

Face à un début d'apurement du Compte d'Avances n° 83-70, dont fait état le Gouvernement Princier, la Commission Supérieure des Comptes souhaite vivement que l'apurement des soldes ayant trait à l'Assurance-Prospection et à l'Assurance-Foire, pour les dossiers les plus anciens, soit mené à bien plus rapidement.

Elle sera attentive à la réforme annoncée des modalités d'attribution de ce type d'aides. Il convient d'en rendre plus simple l'attribution et la liquidation.

10° COMPTE N° 84-10 « AVANCES - DOMMAGES »

Le compte spécial du Trésor n° 84-10 « Avances-Dommages » a été mis en place pour assurer le financement des dépenses de remise en ordre de sinistres intervenus sur deux immeubles « les Jardins d'Apolline » et l'Hélios ».

Evolution du montant débiteur du C.S.T. n° 84-10 : « Avances-Dommage ».

Années	2019	2020	2021	2022
En €	115 345 532	164 721 822	177 501 645	179 741 630
Evolution - En %	+ 117	+ 43	+ 8	+ 1

Au cours de l'Exercice 2022, les dépenses intervenues sont en forte décroissance par rapport aux années précédentes (6,1 M€ contre 13,9 M€ en 2021 et 53,1 M€ en 2020), néanmoins avec le solde débiteur de 179,7 M€ resté très important, il représente plus des trois quarts de la somme des soldes débiteurs de l'ensemble des C.S.T. (232,9 M€).

La critique essentielle porte sur l'importance des sommes actuellement inscrites dans le solde débiteur du C.S.T. et que les assurances ne couvriront pas.

Sans pouvoir chiffrer ce montant, mais en sachant qu'il est important, la Commission Supérieure des Comptes ne peut qu'inciter, par application des textes sur les comptes des dépenses sur frais avancés de l'Etat, à le transférer dans les dépenses définitives de l'Etat (budget) et à diminuer d'autant le résultat budgétaire.

11° COMPTE N° 84-20 « DOMMAGES - AVANCES »

Le solde débiteur de ce compte est passé d'un montant de 162 721 € à 5 162 721 € en raison d'un décaissement de 5 M€ en faveur d'une société immobilière. Il s'agit d'une avance consentie par le gouvernement dans le cadre des travaux pour le Centre de l'Homme et de la Mer et l'urbanisation du terre-plein d'enracinement de la jetée Rainier III.

La Commission Supérieure des Comptes observe que ce compte a fait l'objet d'une dépense pour la première fois depuis sa mise en place en 2011.

12° COMPTE N° 85-50 « PROJET EUREKA »

Ce C.S.T. a été mis en place à la suite de la décision du Conseil de Gouvernement du 12 mai 2004 et de l'Arrêté Ministériel du 28 mai 2004, d'ouvrir un compte spécial du Trésor dans le but de soutenir des projets coopératifs technologiques innovants menés par des entreprises monégasques et réunissant au moins deux partenaires (Entreprise, Laboratoire, Centre de recherches...) dans le cadre d'un réseau regroupant quarante et un pays membres ainsi que la Commission Européenne.

La gestion du fonds monégasque EUREKA a été confiée à l'ANVAR par un Avenant du 22 février 2005 à la Convention passée avec cette agence le 31 juillet 1998. A la fin de l'Exercice 2022, le solde débiteur du compte de 2 000 000 € n'a pas varié par rapport à celui relevé à la fin de l'Exercice 2019 comme pour les années précédentes depuis 2004. Cependant, la dotation objet de ce fonds de 2 M€ a bien une réelle activité retracée dans les suivis de compte de BPI France qui sont communiqués semestriellement à l'Administration monégasque.

L'absence de comptabilisation au Compte Spécial n° 85-50 des mouvements de dépenses et de recettes opérés par B.P.I. France comme gestionnaire du Fonds constitue une anomalie dans la comptabilité budgétaire de l'Etat.

Le résumé de l'activité du fonds avait été présenté à la Commission supérieure des comptes en 2021. Le Gouvernement Princier avait alors précisé que la procédure de révision ou d'actualisation de la convention avec B.P.I. France faisait l'objet d'une réflexion en cours qui devait être finalisée dans les meilleurs délais.

La Commission Supérieure des Comptes observe une fois encore que les opérations réalisées ne sont toujours pas décrites dans le C.S.T. n° 85-50. Elle recommande d'indiquer chaque année quelle est la partie de ce fonds qui est réellement engagée sous forme de prêts et quels sont les remboursements encaissés.

B. L'impact des comptes spéciaux du Trésor sur l'équilibre général du Budget de l'Etat

L'équilibre général du Budget de l'Etat, au titre de l'Exercice Budgétaire de 2022, intégrant les comptes spéciaux du Trésor, est présenté dans le tableau ci-après.

Exercice 2022 (En €)	Budget Général (Réalizations)	Comptes Spéciaux du Trésor (Réalizations) (2)	Total Général (Réalizations) (3)	% C.S.T. (2/3)
Recettes	2 072 834 804	80 920 962	2 153 755 766	3,76
Dépenses	2 040 644 279	92 043 734	2 132 688 013	4,3
Solde	+ 32 190 525	- 11 122 772	+ 21 067 753	-

Au total, les comptes de l'Exercice 2022 font apparaître que les recettes des comptes spéciaux du Trésor représentent 3,76 % du total des recettes de l'Etat contre 6,8 % en 2021, 10,7 % en 2020 et 4,3 % en 2019. Les dépenses effectuées sur les Comptes Spéciaux représentent 4,3 % du total dépensé en 2022 contre 10,9 % de l'ensemble des dépenses de l'Etat en 2021, 6,6 % en 2020 et 2019 ; mais un autre aspect des problèmes soulevés par certains C.S.T. est l'importance des dépenses qui y sont inscrites, qui n'ont en rien un caractère provisoire et se trouvent dans leurs soldes débiteurs.

Par ailleurs, si la tendance à décrire un volume financier grandissant dans des comptes spéciaux du Trésor est désormais bien inversée, il reste que le nombre des C.S.T. ne diminue pas et surtout que 9 comptes sur 37 figurant dans la liste, sont devenus sans activité parfois depuis de nombreux exercices, ou demeurent soldés pendant plusieurs exercices. Près d'un quart des C.S.T. n'ont pas fonctionné en 2022, ce qui montre l'utilité de s'interroger sur la pertinence de la liste actuelle des comptes spéciaux du Trésor.

La Commission Supérieure des Comptes recommande au Gouvernement Princier de réaliser une revue critique des C.S.T. en ne conservant que les comptes qui présentent une réelle utilité et sont conformes aux textes qui les encadrent.

VI - LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

A. Présentation générale

Les opérations de trésorerie retracent, pour l'essentiel, les flux financiers issus de l'exécution du Budget de l'État et des comptes spéciaux du Trésor. Ces derniers ont vocation à enregistrer les opérations de caractère temporaire⁷. Le tableau ci-après présente la situation (hors Fonds de Réserve Constitutionnel) au 31 décembre 2022, rapprochée de celle constatée au 31 décembre 2021.

⁷ Cf. Article 13 de la Loi n° 841 du 1^{er} mars 1968 relative aux Lois de budget.

Situation de trésorerie au 31 décembre 2022

En € (arrondis)	Soldes		Variations (En %)
	Au 31-12-2021	Au 31-12-2022	
<u>ACTIF</u>			
Classe 4 - Comptes de tiers	30 556 494	30 869 234	+ 1,0
Classe 5 - Comptes Financiers	565 716 321	681 435 233	+ 20,4
Classe 8 - Comptes spéciaux du Trésor	215 193 766	232 867 673	+ 8,2
Total Général de l'Actif	811 466 581	945 172 140	+ 16,5
<u>PASSIF</u>			
Classe 4 - Comptes de tiers	322 385 964	380 926 658	+ 18,1
Classe 5 - Comptes Financiers	431 403	167 997	- 61,0
Classe 8 - Comptes spéciaux du Trésor	307 037 256	313 588 392	+ 2,1
Sous-Total	629 854 623	694 683 047	+ 10,3
<u>RÉSULTATS BUDGÉTAIRES</u>			
Exercices non clôturés			
- 2019	3 812 146		-
- 2020	- 103 205 127		-
- 2021		8 035 487	
Exercices en cours			
- 2021	281 004 939		
- 2022		242 453 606	
Total de l'excédent	181 611 958	250 489 093	+ 37,9

Source : DBT & TGF

Le total des soldes débiteurs des comptes de tiers (classe 4) et des comptes financiers (classe 5) représente un peu plus de 75 % de l'Actif de l'État, et celui des soldes créditeurs de ces comptes un peu plus de 40 % de son Passif.

La plus forte augmentation à l'Actif se situe au niveau des soldes débiteurs des comptes financiers. Ceux-ci progressent de + 20,5 % entre 2021 et 2022. Les seuls comptes de banques progressent de 35,7 %. Dans le même temps, les dépôts au Fonds de Réserve Constitutionnel continuent de diminuer en passant de 166 M€ en 2021 à 150 M€ (- 9,6 %) en 2022, après avoir atteint le montant de 193 M€ en 2020.

Les soldes débiteurs des comptes de tiers augmentent très faiblement (+ 1 %) entre 2021 et 2022 et ne concernent que les comptes de dépôts et consignations. Les soldes créditeurs de ces comptes progressent de + 18,2 %, dont + 27,4 % pour les comptes de dépôts et consignations, + 12,9 % pour les comptes de dépôts, + 8,31 % pour les cotisations de pensions de retraite et + 3,85 % pour les cautionnements reçus.

Les Exercices 2018, 2019 et 2020 s'étaient terminés avec une diminution du total des actifs de trésorerie. L'Exercice 2021 s'était caractérisé au contraire par un rebond à 811,5 M€. Ce mouvement s'amplifie en 2022 : l'Exercice se termine *in fine* par une augmentation de + 16,5 % par rapport à 2021.

L'excédent global de trésorerie en 2022 est positif après trois exercices où il présentait un déficit. Cela s'explique par la progression des recettes (+ 17,1 %) dans une plus grande proportion que les dépenses (+ 15,8 %). Le résultat du Budget Général (+ 32,2 M€ contre + 8 M€ en 2021), atténué du déficit issu des comptes spéciaux du Trésor (- 11,1 M€ contre - 85,7 M€) permet un excédent global de

trésorerie de 21,1 M€ contre un déficit global de 77,7 M€ en 2021. Autrement dit, c'est un retour à la normale après des années de turbulences.

B. Comptes de tiers

Les comptes de tiers à l'Actif se stabilisent après la diminution constatée depuis plusieurs années : - 0,7 % en 2021, contre - 5,5 % à périmètre constant en 2020, après celles de 2019 (- 1,6 %) et de 2018 (- 4,1 %).

Les comptes au Passif sont de nouveau en nette augmentation en 2022. Ils étaient déjà en progression importante en 2021 ; en 2020, ils avaient enregistré une diminution de 4,7 %, pour un montant de 270,8 M€ contre 284 M€ en 2019.

La rubrique des « comptes de dépôts » enregistre en 2022 une augmentation de + 12,9 %. Ces comptes avaient connu en 2021 un rebond en passant à 191 M€ contre 172 M€ en 2020, soit + 11,1 %. Sous cette appellation sont groupées plusieurs catégories de comptes (consignations et dépôts volontaires, dépôts de notaires, Fonds Complémentaire de Réparation des Accidents du Travail⁸, etc.). D'autres comptes enregistrent les cautionnements déposés par les abonnés aux Parkings Publics et par les occupants de logements du Parc Domanial public.

Il y a lieu, enfin, de relever le compte relatif à la provision pour la construction du Nouveau Centre Hospitalier, dont la Commission Supérieure des Comptes a déjà souligné, dans ses précédents rapports, le caractère contestable au regard des procédures budgétaires et comptables. Le solde de ce compte s'établit à 157,4 M€.

C. Comptes financiers

À l'Actif, les comptes de disponibilités regroupent le compte « Caisse » et le compte « Banques » pour un montant total de 529,2 M€ € en 2022, soit une augmentation de + 33,3 %. Le solde total de ces comptes était passé de 337,2 M€ à la fin 2020 à 397 M€ au 31 décembre 2021, soit une augmentation de + 17,7 %.

Les dépôts au Fonds de Réserve Constitutionnel correspondent à des disponibilités à la fin de l'exercice, qui font l'objet de placements constituant des réserves financières épargnées. Les dépôts au F.R.C. se sont élevés à 150 M€ fin 2022, 166 M€ fin 2021, 193 M€ fin 2020, 238 M€ fin 2019 et 220 M€ fin 2018.

Au Passif, les comptes financiers, qui enregistrent principalement les opérations à classer ou à régulariser et les engagements à régler, laissent apparaître une augmentation très forte des dépenses à classer (près de 290 %). Il s'agit de dépenses pour lesquelles des éléments de documentation sont encore en attente.

⁸ Alimenté par les entreprises, il a pour objet le versement d'une majoration de rente aux accidentés du travail et aux personnes affectées par une maladie professionnelle.

D. Résultats du Budget Général et des Comptes spéciaux du Trésor

Le bilan établi par la Trésorerie Générale des Finances enregistre l'excédent de recettes ou de dépenses de l'exercice en cours et ceux des exercices non clôturés. Fin 2022, malgré le contexte sanitaire et économique particulier, l'exécution du Budget Général s'est soldée par un excédent de recettes de 32,2 M€ qui fait suite à l'excédent de 8,0 M€ en 2021 et au déficit de 103,2 M€ en 2020.

Le montant total des comptes spéciaux du Trésor présentant un solde débiteur s'expliquait en 2020 et 2021, principalement par le C.S.T. 84.10 « Avances-Dommages » (177,5 M€ en 2021 et 164,7 M€ en 2020) compte tenu du sinistre des *Jardins d'Apolline* pour lequel une procédure judiciaire est toujours en cours. En 2022, l'écart (- 11,1 M€) entre les recettes issues des comptes spéciaux du Trésor (80,9 M€) et leurs dépenses (92 M€) est en majeure partie porté par les comptes 82.30 « Fonds Vert National », 82.32 « Garantie État Covid » et 82.33 « Plan Relance Covid » clôturé en fin d'exercice.

Les résultats des comptes spéciaux du Trésor continuent de peser, certes à un moindre degré que lors des exercices précédents, dans la situation comptable de l'État.

VII - LE FONDS DE RÉSERVE CONSTITUTIONNEL

Le montant de l'actif du « Fonds de réserve constitutionnel » est de 6 459 233 518 € au 31 décembre 2022, soit une augmentation minimale de 0,4 % par rapport au 31 décembre 2021. Les disponibilités de l'Etat placées auprès du F.R.C. sont passées de 166 M€ à 150 M€ entre le début et la fin de l'année.

Contrairement à l'année 2021 qui, malgré la crise sanitaire encore présente à l'échelle mondiale, n'avait pas eu de caractère exceptionnel pour le Fonds de réserve, l'année 2022 présente pour lui un caractère inhabituel en raison principalement de l'évolution très médiocre des marchés financiers.

A. Résultats du Fonds

Les résultats portés au Compte d'Exploitation et ceux portés au Compte de Patrimoine du Fonds de réserve constituent le compte dénommé « Pertes et Profits ». Son résultat, qui avait atteint 243,17 M€ en 2021, s'établit à - 240,94 M€ à fin 2022. Ce contraste très marqué entre 2021 et 2022 provient des Fonds communs de placement. L'année 2022 a été mauvaise pour les marchés financiers, avec une croissance économique très modérée et une inflation élevée, conséquence des pénuries provoquées par la crise sanitaire et de la crise énergétique issue de la guerre en Ukraine.

Le résultat du *Compte d'Exploitation* est supérieur en 2022 à celui de 2021. De ses deux composantes, le « Domaine Financier » (25,53 M€) est en nette augmentation tandis que l'autre, le « Domaine Immobilier » (15,14 M€), diminue légèrement.

Le résultat du *Compte de Patrimoine* retrace, selon le mode de comptabilisation traditionnellement retenu, d'une part les plus et moins-values latentes constatées sur les titres de placement, d'autre part les gains et les pertes effectifs lors de la réalisation d'autres titres. Les résultats de 2022 contrastent complètement avec ceux de 2021 : les produits sur capitalisation des O.P.C.V.M., principal poste, s'établissent à - 258 M€. Les importantes pertes sur les placements financiers ont touché les obligations comme les actions. Ce phénomène inhabituel a eu un caractère général.

B. Evolution des Actifs du Fonds

Les Actifs du Fonds passent de 6 434,11 M€ fin 2021 à 6 459,23 M€ fin 2022. Cette très faible augmentation globale est le résultat d'une quasi-stabilité du poste immobilisations, d'une perte de valeur des titres de placement et d'une sensible augmentation de la valeur des titres de participation qui la compense.

S'agissant des *Immobilisations*, leur valeur figurant à l'actif du bilan du F.R.C. a augmenté de 4,1 % entre la fin 2021 et la fin 2022. Les acquisitions d'immeubles en 2022 ont été bien plus réduites qu'en 2021 ; l'opération la plus notable concerne comme l'année précédente les terrains dits de la Crémaillère. La réévaluation des immobilisations en fonction de l'indice français BT 01 se chiffre à 138,2 M€. Enfin, alors qu'il n'y avait pas eu de transferts d'immeubles au Budget de l'Etat en 2021, des opérations de cette nature ont repris en 2022 (83,81 M€, et 12,5 M€ début 2023).

Comme chaque année, les nouveaux « Contrats-Habitation-Capitalisation » (C.H.C.) se traduisent par une diminution de la valeur des immobilisations concernées à hauteur de leur valeur historique : 20 M€ en 2022.

S'agissant des *Actifs non réalisables à court terme*, les titres de participation et créances rattachées comprennent principalement les valeurs monégasques. Celles-ci, qui avaient enregistré de fortes augmentations depuis 2019, ont de nouveau enregistré une hausse sensible en 2022 (+ 255,6 M€). Certes, les transferts des actions inaliénables de la S.B.M. du Budget de l'Etat au F.R.C. se sont achevés en 2021, mais l'évolution du cours de bourse de la S.B.M. dégage en 2022 une plus-value latente (+ 23,8 %) qui explique l'évolution de la rubrique.

Le montant des *Disponibilités et avoirs réalisables à court terme* (2 539,39 M€) a diminué de 10,3 %, soit une importante moins-value pour le Fonds de réserve (292,5 M€).

La valeur du stock d'or a augmenté (+ 5,8 %) en fonction du cours du métal précieux.

Les titres de placement sont de très loin le principal poste de valeurs réalisables à court terme. Ils comprennent essentiellement des O.P.C.V.M. Leur valeur totale, au 31 décembre 2022, est de 2 090,05 M€. Elle est nettement inférieure au montant constaté au 31 décembre 2021 (243,5 M€ de moins) et reflète l'évolution des marchés financiers au cours de l'année 2022. La stratégie de placements du

Fonds, qui tenait compte des incertitudes sur l'évolution des taux d'intérêt au cours des années précédentes, n'a pu empêcher l'importante perte de valeur enregistrée au 31 décembre 2022.

Des évolutions sensibles ont touché les catégories d'O.P.C.V.M. au sein du Fonds de réserve. La part des O.P.C.V.M. diversifiés a de nouveau diminué (47,3 % au lieu de 50,3 %) et il en va de même de la proportion des O.P.C.V.M. non diversifiés (29,2 % au lieu de 32 %). Les O.P.C.V.M. ne tenant qu'une place minime, ce sont les investissements non cotés (« Private Equity ») dont le montant (470,1 M€ au lieu de 393,8 M€) et la part dans le total (22,5 % au lieu de 16,9 %) au 31 décembre 2022 ont sensiblement augmenté. Ainsi, en quelques années, le poids des investissements non cotés s'est très sensiblement accru dans les actifs du F.R.C., ce qui n'avait pas initialement été envisagé.

Si la gestion du Fonds de réserve reste très professionnelle, les résultats obtenus en 2022 ne peuvent pour autant être considérés comme satisfaisants. Les marchés financiers ont été affectés par les événements qui ont été rappelés et qui n'ont pu être déjoués par les gestionnaires. Le début de l'année 2023 a cependant effacé une partie des pertes enregistrées au 31 décembre 2022.

C. Evolution du Passif du Fonds

Le Passif du bilan est égal par construction au total de l'Actif (6 459,23 M€).

La dotation (Capitaux propres du Fonds), soit 6 548 M€, augmente en 2022 de 525,2 M€. Cette évolution résulte pour moitié de l'affectation du résultat de la gestion du Fonds pour 2021 et pour presque autant de l'augmentation des valeurs de placement monégasques.

L'évolution du Passif du F.R.C. est aussi déterminée par les dépôts de la Trésorerie Générale des Finances ; ceux-ci ont diminué de 16 M€ entre le 31 décembre 2021 et le 31 décembre 2022 pour se fixer à 150 M€.

Le ratio de liquidité -partie liquide rapportée au total des actifs du Fonds- était légèrement supérieur à 50 % en 2009. Il a baissé mais était encore de 39,4 % fin 2021. Sa diminution progressive a été suivie avec attention et en sachant que le pourcentage en baisse était calculé par rapport à un total en augmentation.

Les mauvais résultats des places financières au cours de l'année 2022 ont eu pour conséquence une perte de valeur des placements financiers mais non des immeubles détenus par le F.R.C. Le ratio de liquidité du Fonds a donc été réduit brusquement ; il est tombé à 34,5 % au 31 décembre 2022. Cette évolution tient à des facteurs qui pour certains peuvent être considérés comme momentanés, mais elle n'en est pas moins préoccupante et impose de rappeler que le Fonds de réserve est conçu pour être alimenté par les excédents budgétaires. Si, année après année, l'excédent budgétaire potentiel se trouve réduit par d'autres formes de mise en réserve, le Fonds de réserve risque de ne plus être à même de remplir son rôle.

VIII - LES RESTES À RECOUVRER EN RECETTES DE L'ÉTAT À LA FIN DE L'EXERCICE 2022

L'efficacité de l'action en recouvrement portant sur les restes à recouvrer en recettes de l'Etat constitue un enjeu financier très important, au regard de leur montant qui atteint 310,470 M€ à la fin de l'Exercice budgétaire 2022, soit l'équivalent de 15 % du total des recettes encaissées par l'Etat au cours de cet exercice.

L'examen des restes à recouvrer relevant de la compétence de l'ensemble des Directions et des Services de l'Etat fait ressortir, à cet égard, une situation contrastée.

Dans cet ensemble, l'action en recouvrement de la Direction des Services Fiscaux est conduite de façon satisfaisante, dans la partie relative au recouvrement de la TVA et de l'impôt sur le bénéfice des entreprises, même si l'efficacité de cette action peut être réduite par la longueur des procédures de la justice commerciale appliquée aux entreprises en cessation des paiements.

Le recouvrement des amendes pénales par cette Direction pourrait toutefois être amélioré par une plus grande réactivité des autorités françaises agissant dans le cadre de la convention franco-monégasque relative à l'exécution réciproque des peines d'amendes. Il est à noter aussi que le recouvrement d'une amende pénale et de frais de justice, d'un montant de 322 816 €, pourrait être définitivement compromis, principalement en raison d'un retard d'information de la part du Service d'exécution des peines relevant du Parquet judiciaire. Enfin, le recouvrement des amendes pénales, comme celui d'autres produits, tels par exemple les droits d'enregistrement, dans des pays autres que la France, est rendu difficile en raison de l'absence avec ces pays d'une convention d'entraide, comme la convention franco-monégasque.

L'examen des dossiers de restes à recouvrer les plus anciens et présentant les montants les plus importants, relevant de la compétence de l'Administration des Domaines, fait souvent ressortir une absence ou un manque d'informations permettant de s'assurer du caractère recouvrable des créances concernées, au regard notamment de la prescription de cinq ans de l'action en recouvrement prévue à l'Article 2044 du Code Civil.

Le recouvrement des sommes restant dues, relevant de la compétence de la Direction de l'Aviation Civile, permet de relever des dettes très anciennes et d'un montant très important, dont sont notamment redevables deux sociétés utilisatrices de l'Héliport de Monaco, à hauteur, respectivement de 1 017 461 € et de 754 526 € à la fin de l'Exercice 2022. Pour l'une d'entre elles, le recouvrement d'une créance très ancienne, remontant aux années 1990 à 2003, d'un montant de 275 520 €, semble définitivement compromis, faute d'actes interruptifs de la prescription de cinq ans de l'action en recouvrement.

La même situation paraît s'appliquer à une créance de 26 940 € relevant de la compétence du Service des Parkings Publics.

Les travaux comptables, dus à la mise en œuvre du nouveau référentiel de comptabilité générale, nécessiteront un récolement précis de l'ensemble des restes à recouvrer, ainsi qu'une analyse complète du risque d'irrecouvrabilité qui les affecte en vue de l'estimation de la provision à inscrire au compte de résultat et au bilan de sortie de l'exercice.

* *
*

CHAPITRE III

RAPPORT SUR LES COMPTES ET LA GESTION DE LA COMMUNE DE MONACO POUR LES EXERCICES 2019 À 2021

La Commission Supérieure des Comptes examine, tous les deux ou trois ans, les comptes et la gestion de la Commune. Pour les Exercices 2019 à 2021, outre le suivi des observations qu'elle avait formulées au titre d'exercices antérieurs, elle a fait le point sur l'application du régime communal institué par la Loi du 24 juillet 1974 modifiée et a examiné, de façon sélective, les opérations réalisées par la Commune.

I- LE CADRE DE LA GESTION COMMUNALE

Malgré l'existence de désaccords budgétaires, les dispositions relatives au Comité des finances locales créé en 2006 n'ont pas reçu une pleine application. Il est souhaitable de réunir cette instance au moins une fois par an afin d'éviter toute incompréhension sur la prise en charge de certaines dépenses. Il est nécessaire en outre que la Mairie reçoive des services de l'État, lors de la préparation de ses Budgets Primitifs, la décomposition entre les divers éléments budgétaires mentionnés par la loi ou obtenus par la négociation. L'articulation complexe entre le Budget de l'État et celui de la Commune implique de la coopération entre les acteurs.

Il est préconisé :

- d'alléger le contrôle et la signature des engagements financiers ;
- d'autoriser la programmation pluriannuelle des crédits communaux d'investissement ;
- d'adapter le référentiel budgétaire et comptable en faisant place à la constatation de charges d'amortissement des immobilisations amortissables dont la Commune à l'usage ;
- de prévoir le financement de la maintenance évolutive du Système d'Information Financier de la Mairie (R.S.I.F.).

Les services compétents de l'État et de la Commune gagneraient à échanger sur les mesures d'évolution des rémunérations (valeur du point, majorations, etc.) ainsi que sur la mise à disposition de ces informations en respectant les impératifs de chacun.

S'agissant des dépenses d'équipement, la Commission Supérieure des Comptes invite de nouveau l'État et la Commune à définir un critère de distinction précis entre les opérations qui s'imputent à la Section I ou à la Section II.

Elle réitère sa critique des « lignes de principe » en ce qui concerne les subventions sportives qui constituent le poste le plus important de la Section II. Elle persiste à déconseiller les méthodes de subventionnement qui équivalent à un « abonnement » et recommande la passation d'une convention de financement.

II - LES OPÉRATIONS NON BUDGÉTAIRES

La Commune est invitée de nouveau à réduire le nombre de comptes hors budget qui, pour la plupart, n'ont d'autre justification qu'historique et qui portent atteinte au principe de l'universalité budgétaire.

S'agissant du legs des époux LATIL d'une valeur de plus de 30 M€ (biens immobiliers, meubles meublants et portefeuille de valeurs mobilières), dont l'exécution est devenue difficile, la Commission Supérieure des Comptes prend acte du jugement du 14 juillet 2022 par lequel le Tribunal de Première Instance a fait droit partiellement aux demandes de la Commune. Toutefois, celle-ci, qui avait sollicité l'adaptation des conditions et charges grevant le legs, n'a pas obtenu satisfaction et n'a pas non plus été autorisée à aliéner une partie du mobilier reçu, pour financer son projet. Il incombe, dès lors, à la Mairie d'étudier les modalités et le coût de conservation des éléments mobiliers du legs autres que ceux qui seront exposés à l'Espace Lamartine. Il est souhaitable enfin qu'à l'avenir la législation nationale envisage et organise, au titre d'une bonne gestion patrimoniale, la modification de conditions ou charges assortissant un legs par testament.

III - L'ACTION SOCIALE COMMUNALE

De nouvelles entités destinées aux tout-petits et intégrées dans des opérations immobilières augmenteront la capacité globale des crèches municipales, afin d'en mieux assurer le maillage et de faire face à une demande croissante des inscriptions résultant de l'évolution démographique et sociétale des Monégasques et des résidents. À cet égard, il importe de clarifier l'interprétation à donner à la notion de « mission dévolue par la loi à la Commune » quand le périmètre de cette mission s'élargit, notamment s'agissant du nombre des structures d'accueil de la Petite Enfance.

S'agissant des aides au maintien à domicile des personnes âgées, le déficit du système d'aides aux personnes augmente sensiblement si l'on inclut les dépenses d'équipement, de la téléalarme en particulier. Le Conseil Communal s'est prononcé en 2019 pour une modification de la grille tarifaire concernant la téléalarme, revenant partiellement sur le principe de gratuité.

L'Allocation Nationale Vieillesse est ouverte aux Monégasques, sans condition de résidence dans la Principauté et a fortiori sans durée minimale. Quant à l'Allocation Spéciale de Retraite qui demeure sans fondement juridique et sans justification, elle ne sera plus proposée.

Le coût prévisionnel du projet de réhabilitation de la Villa Lamartine en un lieu intergénérationnel, initialement estimé à 5,7 M€ (valeur 2020) a été revu à 7,1 M€ (valeur 2022) à la suite des ouvertures de plis des appels d'offres. Il pourrait être de nouveau rehaussé en raison de la conjoncture économique actuelle marquée par l'inflation. La Mairie n'est pas en mesure de distinguer spécifiquement les coûts de sa restructuration et celui lié à l'accueil d'une partie des objets légués par les époux LATIL.

IV - LES AUTRES COMPÉTENCES COMMUNALES

La Commission Supérieure des Comptes a examiné la gestion, au titre de cadre de vie, des marchés couverts, des occupations de la voie publique, du stationnement payant de surface, du cimetière communal ainsi que du monopole communal de l'affichage. Elle est d'avis que la mise en concession de l'affichage est le moyen pour la Commune de développer ses recettes de façon durable. Elle appelle, au titre des points de vigilance, au bon exercice des prérogatives de contrôle par le concédant, notamment des documents dont la production est prévue au contrat.

La Mairie demeure dans l'attente d'un retour de l'Administration des Domaines concernant la passation de la convention d'occupation de l'Académie de Musique Rainier III. Celle-ci est contrôlée pédagogiquement. Toutefois, la dernière inspection, demandée par la Principauté dans le but de faire reconnaître l'Académie comme équivalente à un établissement classé en France dans la catégorie « conservatoire à rayonnement départemental », remonte à novembre 2006, soit plus de 15 ans. Dans cette période, l'Académie a sensiblement évolué dans les disciplines enseignées et elle s'est dotée d'un projet d'établissement, ce qui justifierait une nouvelle évaluation pédagogique. Le classement en CRD devrait également conduire à l'actualisation du règlement intérieur et du texte régissant l'organisation et le fonctionnement de l'Académie. Le taux de couverture des dépenses courantes de l'institution par des ressources propres est très faible.

Le Jardin Exotique, fermé depuis le premier confinement au printemps 2020, ouvrira au plus tôt en janvier 2025. Le chantier aurait pu être concomitant aux autres opérations relatives à la restructuration du quartier. Le retard constaté a eu pour conséquence de ne pas faire coïncider la fin des travaux du parking d'entrée de ville prévue en 2023 avec la réouverture du jardin. Une partie du personnel du Jardin auquel ont été annoncées des mesures temporaires sont affectés à d'autres postes et restent en attente de la réouverture partielle du site.

Dans le domaine des Sports et loisirs, le Conseil Communal et le Maire ont décidé de ne reconduire ni la patinoire à ciel ouvert en raison de son bilan énergétique ni la « Roller Station » pour les fêtes de fin d'année 2023. Une autre animation, sous un format différent, sera proposée à la population.

La Principauté s'étant engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre, la Mairie a créé, en décembre 2021, un poste d'Administrateur en charge de l'Environnement avec l'objectif d'effectuer le bilan carbone, de comptabiliser les émissions de G.E.S. et de présenter les évolutions et améliorations à apporter. Le bilan carbone de la Mairie, une fois établi, pourrait être publié.

* *
*

CHAPITRE IV

RAPPORT SUR LES COMPTES ET LA GESTION DU CENTRE HOSPITALIER PRINCESSE GRACE POUR LES EXERCICES 2018 À 2021

I – FONCTIONNEMENT DU CENTRE HOSPITALIER

Doté d'équipements de soins performants, le Centre Hospitalier Princesse Grace constitue un hôpital de proximité pour un bassin de population de 150 000 habitants.

Son activité a été fortement perturbée, en 2020 et 2021, par les effets de la pandémie du Covid-19, qui se sont traduits par des surcoûts en dépenses et des moins-values en recettes, en raison notamment d'une diminution du nombre de journées d'hospitalisation de l'ordre de 10 % en 2021 par rapport à la période avant la pandémie.

De ce fait, la subvention d'équilibre accordée par l'Etat est passée de 7,587 M€ en 2019, à 36,550 M€ en 2020, puis à 35,741 M€ en 2021.

Le CHPG s'est trouvé confronté, ces dernières années, à un accroissement de son déficit structurel, hors impact de la pandémie, que l'on peut évaluer à 10,262 M€ en 2021. Toutes choses restant égales par ailleurs, cette tendance risque de s'amplifier sous l'effet durable de la revalorisation des rémunérations décidée en 2021 à la suite du Ségur de la santé en France et de la charge fortement croissante du paiement des retraites du personnel.

Globalement, le total des financements accordés par l'Etat au cours de la période couvrant les Exercices 2017 à 2021, comprenant la subvention d'équilibre et les subventions de fonctionnement et d'investissement, s'est élevé à 137,546 M€ de 2017 à 2021, le montant annuel des subventions accordées ayant été multiplié par 3,2 en 2021 par rapport à 2017.

La gestion comptable du CHPG présente de fortes particularités en raison d'un référentiel budgétaire et comptable qui ignore les amortissements et les provisions, mêle les opérations de fonctionnement et d'investissement dans la présentation des comptes et du résultat et ne prévoit pas d'inscription des immobilisations au bilan.

Ces particularités concernent aussi la situation de l'agent comptable qui partage ses fonctions au sein du groupe formé par le CHPG et les trois structures de la filière gériatrique, avec celles exercées dans trois autres Etablissements publics. Ce cumul de fonctions a sans doute contribué à altérer le recouvrement des créances hospitalières dont les restes à recouvrer, d'un montant de 20,419 M€ au 31 décembre

2021, sont équivalents à 11 % du total des recettes de fonctionnement du CHPG émises au cours de l'Exercice 2021. Cette situation justifierait que le partage de fonctions de l'agent comptable et les moyens humains de l'agence comptable soient reconsidérés.

Parmi les particularités de la gestion comptable, on peut également relever que les états financiers du CHPG, compte de résultat et bilan, outre leur incomplétude du fait de l'absence d'immobilisations au bilan et de l'absence d'amortissements et de provisions au compte de résultat et au bilan, sont arrêtés au 28 février de l'année N+1, postérieurement à la date d'arrêt des comptes budgétaires au 31 décembre de l'année N et ne sont pas soumis à l'approbation du Conseil d'Administration de l'hôpital. Ces particularités affectent, à la fois, la lisibilité et la fiabilité des comptes, s'agissant de la situation financière et patrimoniale du CHPG en fin d'exercice, sur laquelle le Conseil d'Administration n'est pas amené à se prononcer.

Par ailleurs, l'évaluation du produit provenant des récupérations de charges sur le budget des trois structures de la filière gériatrique mériterait d'être revue sur la base de données actualisées de la comptabilité analytique et, s'agissant de la récupération des charges administratives et des charges de retraite du personnel, par une reconsidération des éléments de calcul.

Le CHPG devrait aussi mieux encadrer juridiquement et financièrement les conditions de mise à disposition de son personnel dans des structures extérieures, par la passation systématique d'une convention avec chaque structure concernée et en fixant les modalités précises de la mise à disposition de chaque agent par des décisions individuelles.

II - LE NOUVEAU CENTRE HOSPITALIER

En ce qui concerne la construction du Nouveau CHPG, le démarrage des travaux a commencé en juillet 2015 pour une mise en service complète prévue au début du deuxième semestre de l'année 2030.

L'évolution du chantier, prévue en trois phases successives, a été perturbée par des modifications importantes intervenues dans la programmation, le contenu et le calendrier des travaux. Ainsi, du fait du changement en 2013 du programme médical auquel devait répondre le Nouvel Hôpital, par rapport à celui conçu en 2011, le coût prévisionnel de celui-ci est passé de 562 M€ à 652 M€. Puis, en raison des perturbations précitées, ce coût est passé à 965 M€ selon les estimations actualisées en janvier 2022.

L'examen du Marché de maîtrise d'œuvre passé le 13 juin 2013 et celui relatif aux travaux de construction du parc de stationnement, de terrassements, de gros œuvre et d'aménagement des extérieurs, passé le 30 juin 2015, montrent, au niveau de la phase 0, première phase de réalisation du chantier terminée en août 2021, une augmentation très importante du coût de la maîtrise d'œuvre et du coût des travaux, qui ne semble pas avoir été suffisamment maîtrisée.

S'agissant du coût des travaux, il a été relevé, en particulier, qu'un « bonus » de 5 M€ a été versé à l'entreprise chargée des travaux de terrassement, de réalisation du parc de stationnement et de gros œuvre correspondant aux deux premières phases du chantier. Ce « bonus », accordé par un avenant au marché de travaux, relève d'une pratique pour le moins critiquable, car il a eu pour effet de compenser financièrement une partie des pénalités de retard, d'un montant de 7 M€, normalement dues à la suite du retard d'exécution du chantier par rapport au délai prévu antérieurement à cet avenant.

* *
*

CHAPITRE V

RAPPORT SUR LES COMPTES ET LA GESTION DE L'OFFICE DE PROTECTION SOCIALE POUR LES EXERCICES 2016 À 2020

L'Office de Protection Sociale (O.P.S.) assure des prestations sociales et procède au versement d'allocations financières pour le compte de l'État, dans des conditions déterminées par Ordonnance Souveraine, au bénéfice des personnes dont la situation ou les ressources le justifient. Dans une période encore marquée par la crise sanitaire, la Commission Supérieure des Comptes a contrôlé les comptes et la gestion de l'Établissement pour les années 2016 à 2020. Outre les compétences, la gouvernance et le fonctionnement de l'Office, les principales aides publiques distribuées ont été examinées.

I- UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC SANS RÉELLE AUTONOMIE ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE

Héritier de l'Office d'Assistance Sociale de Monaco dont la dissolution aurait dû intervenir au 1^{er} janvier 2004, l'O.P.S. a vu sa mission recentrée sur la gestion budgétaire et comptable des prestations sociales de l'État : il exerce la fonction de « caissier-payeur » de la Direction de l'Action et de l'Aide Sociales (DASO) ainsi que le recouvrement de tout ou partie de créances dans le cadre des recours contre les assistés ou les tiers et les recours sur succession et, accessoirement, une fonction patrimoniale. La réforme initialement envisagée reste donc inachevée. Force est de constater de nouveau l'écart existant entre la pratique et la mission plus largement définie par les dispositions légales.

L'Office est dépourvu de moyens propres en personnel et, par le jeu du dédoublement fonctionnel, son Directeur cumule ses attributions avec celles de responsable de la Division « Aide sociale financière » de la DASO. Son absence d'autonomie financière est patente et la subvention d'équilibre versée par l'Etat couvre la quasi-totalité des dépenses. Au quotidien, l'Office est dépendant de l'Administration dans l'organisation de son travail au point d'être un simple maillon comptable dans la chaîne administrative de l'action sociale. Une faible marge de manœuvre est laissée à sa Commission Administrative qui ne comporte, à l'exclusion d'un membre des Caisses Sociales Monégasques, aucun représentant d'associations œuvrant dans le domaine de l'aide sociale. C'est la DASO qui établit la liste des prestations et allocations à financer par l'O.P.S., assure l'instruction des demandes et procède à l'ouverture des droits, ce qui conduit à ce que le Directeur de l'Office ne soit pas destinataire d'une lettre de mission ni signataire d'un contrat d'objectifs. Aucune plus-value n'est ainsi apportée par cet opérateur de l'État. Si son maintien est confirmé en tant qu'établissement public, l'Office doit se voir fixer une

trajectoire financière fournissant une vision prospective des engagements en matière d'action et d'aide sociales.

En dépit de sa vocation sociale et des publics bénéficiaires, l'Office n'a engagé aucune action pour relancer l'obtention de dons et legs, y compris en termes de communication. C'est là probablement l'une des conséquences de son recentrage sur la fonction de « caissier-payeur ». Sa fonction patrimoniale est en déclin et on assiste à la diminution tendancielle de son patrimoine immobilier reçu par legs, sans qu'à ce jour les produits résultant des ventes intervenues au fil des années n'aient servi à financer une quelconque opération immobilière à vocation sociale.

II - UN LARGE ÉVENTAIL D'ALLOCATIONS ET PRESTATIONS

L'activité de l'Office ne se mesure pas seulement au volume des crédits dont il a la charge, mais aussi à la variété des allocations et prestations qu'il verse. Il intervient en effet en faveur de nombreuses catégories de bénéficiaires dans des domaines et sous des formes les plus divers : garantie de revenu, assistance médicale, protection de l'enfance, encouragement à la famille, aide aux personnes âgées, secours temporaires. Toutefois, n'entrent pas dans son périmètre les prêts à la famille régis par la Loi du 18 février 1966, dont les actes sont dressés par l'Administration des Domaines et les fonds directement versés par la Trésorerie Générale des Finances. Dans cet ensemble, les prestations en espèces ont le caractère de compléments de ressources attribués dans la limite de plafonds fixés par la réglementation ; celles en nature correspondent à la prise en charge des frais d'hospitalisation ou d'hébergement dans des établissements spécialisés.

En 2020, l'État aura consacré un peu plus de 30 M€ aux allocations et prestations servies par l'Office, un montant qui traduit un accroissement de la dépense globale, avec une prépondérance pour les prises en charge en faveur des personnes âgées et/ou handicapées.

La Prestation d'Autonomie, versée mensuellement par l'O.P.S., apporte un soutien financier aux personnes dépendantes pour favoriser leur maintien à domicile ou dans le cadre de leur placement en institution. Elle a fait l'objet d'une évaluation fin 2014. Il importe de réaliser une nouvelle évaluation de cette prestation et de lancer une réflexion sur l'instauration d'une condition de durée de résidence minimale.

Les retraités du personnel non médical du CHPG bénéficient d'une allocation supplémentaire de résidence en raison de la cherté du coût de la vie. L'Office et la DASO sont invités à évaluer l'incidence, sur cette aide, de la création d'un régime de retraite complémentaire au CHPG par l'Ordonnance Souveraine n° 4.334 du 10 juin 2013 modifiant celle n° 7.464 du 28 juillet 1982.

De même, il est opportun de revoir les conditions de la gratuité du téléphone ; on en cherche la justification aujourd'hui où le portable ou la liaison internet évince le téléphone fixe. Une négociation avec l'opérateur de télécommunications pourrait aboutir à ce que l'aide soit disparaisse, soit retrouve, si elle est maintenue, son caractère social.

L'aide aux personnes handicapées, dont l'essentiel est versé par l'O.P.S., est une mesure sociale d'importance comparable à celle de la Prestation d'autonomie. La Loi du 11 décembre 2018 et son arrêté d'application relatifs à l'Allocation Vieillesse Handicap ont renforcé la politique menée en faveur des attributaires de ce statut. Cependant, trois ans après la création de l'allocation, la plaquette d'information relative aux droits des personnes handicapées, disponible à l'accueil commun de l'O.P.S. et de la DASO, ne la mentionnait pas ; il y a lieu d'améliorer l'information des personnes handicapées et de leurs familles pour réduire les cas de « non-recours ». Les aides en nature (ligne 657) gagneraient à être fusionnées avec les aides en espèces (ligne 654) dans une même rubrique « handicapés », pour disposer d'une vue plus lisible des mesures mises en œuvre en Principauté.

Par ailleurs, la base juridique du service MOBI'BUS demeure incertaine au regard de la loi du 2 décembre 2014.

L'extension des dispositifs, voire leur foisonnement (par exemple, la Commune verse également diverses aides au maintien à domicile des personnes âgées), a appelé un important effort législatif et réglementaire. Il importe, à cet égard, que l'évolution des textes se fasse dans le sens de la convergence des critères et des modalités, voire d'un revenu social de référence, pour améliorer la lisibilité du système d'attribution des aides sociales, en liaison avec l'ensemble des acteurs sociaux.

III - LES OPÉRATIONS ET LES COMPTES

L'Office est, par son objet, un organisme dépensier. Le versement d'allocations et prestations instituées dans le cadre des différents régimes d'aide sociale représente l'essentiel des charges couvertes par la subvention de l'État. L'O.P.S. s'efforce néanmoins de récupérer les sommes que pourraient devoir les ayants droit des personnes aidées.

La subvention que l'État lui verse finance la totalité des allocations et une partie des frais de gestion que les recettes propres de l'Office ne suffisent pas à couvrir entièrement. Les ajustements opérés à la clôture des comptes, soit par restitution de l'excédent de versement, soit par attribution d'un complément de subvention, témoignent de la surévaluation ou, à l'inverse, de la sous-évaluation des besoins budgétaires.

Au cours de la période sous revue, les frais de fonctionnement ont plus que doublé. Pour autant, les charges de personnel sont systématiquement sous-évaluées par le jeu du dédoublement fonctionnel, sans mise à disposition, et maintenues par convention à un niveau très réduit. Elles se limitent à la quote-part de la rémunération de l'Agent Comptable des Établissements publics dont le partage de fonctions n'est prévu ni par l'Ordonnance Souveraine portant nomination, ni par son contrat d'engagement, ainsi qu'aux charges sociales correspondantes. Il est pourtant patent que l'activité dévolue à l'Office s'exerce avec le concours d'agents de la DASO, à tout le moins pour une fraction de leur temps de travail. En application du principe de sincérité comptable applicable à tout Établissement Public, il incombe à l'Office d'enregistrer, en liaison avec le Département des Affaires Sociales et de la Santé et la Direction du Budget et du Trésor, ses charges réelles de personnel.

Dans l'hypothèse où l'Agent Comptable demeurerait en position de mise à disposition, il est recommandé, à l'instar des autres Etablissements Publics le partageant, de dépasser les usages en vigueur par la passation d'une convention de mise à disposition, à conclure entre l'État et l'O.P.S., précisant notamment le temps de travail à consacrer à la gestion comptable de l'Office et la part de rémunération et de charges sociales lui incombant.

Le poste « Produits des recours contre les assistés ou les tiers » est le premier pourvoyeur de recettes propres ; il connaît cependant une évolution erratique, en lien avec le caractère aléatoire de leur provenance. L'Office ne comptabilise pas les créances de l'espèce, non transcrites dans le compte financier soumis à l'approbation de la Commission Administrative. Cette absence de suivi comptable des restes à recouvrer sur les assistés et les tiers, qui persiste au 1^{er} janvier 2023 après la réforme budgétaro-comptable, affecte la fidélité des comptes et nuit à l'appréciation des diligences accomplies en vue du recouvrement.

Il serait utile qu'au-delà des données rétrospectives détaillées chaque année dans les « Clôtures des comptes » de l'O.P.S., des prévisions d'évolution à droit constant soient fournies pour les principaux dispositifs, notamment pour mesurer les effets à moyen et long terme de l'évolution démographique et appréhender, sous réserve d'un minimum de croissance, le besoin de financement à couvrir principalement par la subvention de l'État.

* *
*

CHAPITRE VI

RAPPORT SUR LES DROITS D'AUTEUR EN PRINCIPAUTÉ : LES PRÉROGATIVES DE L'ÉTAT MONÉGASQUE

La Principauté s'est dotée, dès la fin du XIXe siècle, d'une législation sur la protection des œuvres littéraires et artistiques. Un cadre juridique favorable et des dispositifs de soutien ciblés ont été progressivement mis en place. L'État y dispose d'un « droit de surveillance et de contrôle » qui se décline en prérogatives de puissance publique, notamment financières. Mais l'essor rapide des technologies numériques et de nouveaux modes de création des œuvres soulèvent des difficultés relatives au respect du droit d'auteur et des droits voisins.

I- LA MODERNISATION NON ENCORE ABOUTIE DE LA LÉGISLATION NATIONALE

Le *corpus* national est aujourd'hui daté au regard d'une économie de la culture mondialisée. Le Conseil Stratégique pour l'Attractivité s'est certes penché dès 2017/2018 sur l'évolution de la réglementation régissant le « droit de suite ». La réforme de ce dernier par la Loi n° 1.526 du 1^{er} juillet 2022 n'est toutefois pas encore effective en raison de l'absence d'un OGC de droit monégasque, soit plus d'un an et demi après son adoption par le Conseil National. Ce retard n'est pas neutre au regard des enjeux pour le marché de l'art qui occupe une place grandissante au sein de la Principauté. Si les dispositions du projet de Loi n° 1.045 portant reconnaissance et régime de « la propriété des œuvres de l'esprit » ont vocation à remplacer la Loi du 24 novembre 1948, elles n'ont pas encore été votées bien que, s'inspirant pour partie de la législation européenne, elles visent à soutenir l'activité culturelle et artistique à Monaco et son rayonnement à l'international.

Quant au fond, ce projet ne règle pas toutes les questions posées par le droit d'auteur et les droits voisins. S'il instaure une « exception de copie privée », son Article 32 prévoit seulement que « *en cas de préjudice injustifié subi par l'auteur, la reproduction [...] peut donner lieu à son profit au versement d'une compensation équitable dont les modalités d'évaluation, de perception et de versement sont définies par ordonnance souveraine* ». Or c'est une « redevance pour copie privée » qui est applicable dans la majorité des pays d'Europe ainsi que dans d'autres pays du monde (Amérique du Nord, Australie). À la faveur de la modernisation engagée, une étude permettrait de s'assurer qu'un tel dispositif à Monaco ne serait pas coûteux compte tenu d'une production nationale marginale et du flux d'importation des supports concernés. Dans ce bilan coûts/avantages à dresser, la Commission souligne que les groupes auxquels appartiennent les distributeurs sur le territoire national disposent d'une comptabilité analytique de nature à faciliter l'évaluation des sommes en jeu.

L'objectif est que les prélèvements que seraient ainsi opérés (en l'absence de baisse des prix) puissent contribuer au financement de projets culturels en Principauté.

La crise liée à l'épidémie de la Covid-19 a accentué et accéléré les nouveaux modes de consommation des œuvres musicales. Dans un monde ultra connecté, il apparaît sans cesse de nouveaux modèles économiques et de nouveaux acteurs. Aussi, il importe que la législation apporte des réponses opérationnelles aux problématiques nouvelles, qu'il s'agisse des « NFT musicaux », du modèle du *streaming* musical ou de l'intelligence artificielle dite « générative » et des logiciels de génération d'images, qui soulèvent des questions, tout particulièrement dans les illustrations, au regard des principes fondamentaux du droit de la propriété intellectuelle, et au-delà de l'enjeu philosophique du rapport à la réalité.

La Principauté a jusqu'à présent retenu une conception humaniste du droit d'auteur : la qualité d'auteur d'une œuvre de l'esprit ne saurait être reconnue qu'à un être humain. Qu'il s'agisse d'œuvres classiques ou de créations numériques, le droit d'auteur joue un rôle clef dans l'organisation des industries culturelles. Dès lors, il est impératif que la législation s'adapte à l'épreuve du temps afin de ne pas entraver l'évolution des technologies. S'abstenir de toute action ne paraît plus être une option appropriée. Il est concevable de développer un régime juridique *sui generis*. Ne pas modifier le droit d'auteur pour prendre en compte l'IA reviendrait à inhiber la création en ne la récompensant pas.

Enfin, une codification des textes aujourd'hui épars, qui serait engagée après l'adoption du Projet n° 1.045, permettrait de rassembler selon un plan cohérent l'ensemble des dispositions existantes se rapportant au domaine de la propriété intellectuelle. Ce faisant, elle contribuerait à rendre ce droit plus lisible, plus accessible et plus rapidement actualisable.

II - UN CADRE DE GESTION DISPERSÉ EN VOIE D'AMÉNAGEMENT

La complexité de la matière a conduit le Gouvernement Princier à répartir les attributions entre directions et services administratifs, notamment la Direction des Affaires Culturelles, rattachée au Département de l'Intérieur et présente au sein de conseils d'administration en qualité de Président, de Secrétaire Général ou de membre. Par ailleurs, le Conseiller de Gouvernement-Ministre de l'Intérieur siège, en qualité de Vice-Président, au sein de tous les Conseils d'Administration des associations « dérogatoires ». Quant à la gestion collective des droits, elle est assurée à Monaco par la *Société de gestion des droits d'auteur*, habilitée à exploiter les droits d'auteur en radiodiffusion et en télévision, et la *Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique* représentée à Monaco par un « agent général », également mandaté par d'autres sociétés françaises pour assurer le recouvrement des redevances dues par les utilisateurs des répertoires protégés ; certaines de ces sociétés entretenant des relations conventionnelles.

Le Projet de Loi n° 1.045 prévoit qu'à l'avenir, une association « dérogatoire » serait chargée de contribuer au rayonnement culturel de la Principauté, à laquelle tout organisme de gestion collective des droits autorisé à Monaco devra affecter une partie de la rémunération acquise à Monaco ; l'association rendrait compte de l'utilisation des fonds au Ministre d'État. D'autre part, une « commission des droits d'auteur et des droits voisins », instituée auprès du Ministre d'État, serait compétente pour examiner les demandes d'agrément et d'autorisation des activités et organismes de gestion et de répartition des droits, et pour contrôler l'activité de l'association précitée.

Le double niveau d'organisation présenté ci-dessus soulève la question du positionnement de la Direction des Affaires Culturelles. Il revient au Gouvernement Princier de se prononcer sur la séparation des fonctions et ses modalités. Cette décision ne revêt pas un caractère seulement technique ; elle est de nature à rééquilibrer les relations entre les acteurs du système.

Dans un secteur d'activité où l'intérêt général et des intérêts privés cohabitent, la proximité des acteurs est susceptible de conduire à des situations de conflit d'intérêts, avec le risque de faire naître des contentieux préjudiciables à la Principauté en termes d'image. Les textes en vigueur ne prévoient aucune règle visant à prévenir spécifiquement les conflits d'intérêts auxquels les personnalités désignées en raison de leurs compétences pourraient être confrontés dans le cadre de leur participation à la commission des droits d'auteur et des droits voisins. Il est souhaitable que des dispositions répondant à l'objectif de prévention des situations à risque soient applicables à l'ensemble des membres de la future commission, y compris les non-fonctionnaires. À cet égard, plusieurs modalités sont envisageables : charte déontologique, procédure de déport, régime d'incompatibilités, déclaration d'intérêts préalable à l'exercice du mandat. L'objectif est de privilégier l'approche préventive sur la logique curative ou répressive. Dans le même souci, les statuts des entités soumises à autorisation administrative préalable pourraient, à l'occasion de leur modification, formaliser cette solution de sécurité juridique.

III - DES PRÉROGATIVES ÉTATIQUES À RENFORCER DANS UN SOUCI DE TRANSPARENCE

En Principauté, l'exploitation des droits d'auteur ne peut être confiée qu'à une société ayant son siège social à Monaco, habilitée, à l'exclusion de tout autre mandataire, pour exercer le droit exclusif d'autorisation et effectuer la perception des redevances. Celle-ci est placée « sous la haute surveillance du Ministre d'État » dans la mesure où elle exerce une activité qui s'apparente à une mission d'intérêt général. Pour ce faire, plusieurs techniques sont mises en œuvre : autorisation administrative préalable, enregistrement au Répertoire du Commerce et de l'Industrie, avis consultatif d'une commission administrative spécialisée, contrôle documentaire et comptable du Ministre d'État qui a le droit de désigner tout expert pour vérifier la sincérité des déclarations.

La Commission Supérieure des Comptes a constaté que diverses pièces prévues par les textes en vigueur ne lui ont pas été communiquées par l'Administration. Celle-ci ne semble pas disposer d'un suivi analytique des produits de la SO.GE.DA et de ses charges, notamment des frais de gestion, qui amputent les sommes reversées aux ayants droit. Le rapport annuel d'activités de la Direction des Affaires Culturelles ne fournit aucune donnée sur le montant des perceptions « primaires » (les droits perçus principalement auprès des diffuseurs), sur la part des perceptions annuelles exercées par la Sacem par délégation, les perceptions sur les supports physiques (*a priori* en baisse) et les perceptions audiovisuelles (probablement en progression), sur la part des sommes versées aux bénéficiaires de droits, sur le nombre et le profil de ces derniers, ou bien encore sur les sommes « irrépartissables ».

Si le contrôle des organismes gérant des droits sera, à l'avenir, assuré par une « commission des droits d'auteur et des droits voisins », il n'est toutefois pas envisagé que celle-ci élabore un rapport annuel rendu public ; ce manque de transparence est regrettable. À cet égard, il y a lieu de prendre en considération les difficultés susceptibles d'être rencontrées par les ayants droit, à défaut d'une maîtrise directe des droits, et par le public dans l'accès aux informations (confidentialité, secret des affaires, documents ayant un caractère préparatoire aux décisions, etc.).

C'est pourquoi il est préconisé d'instaurer un « rapport de transparence », annuel, sur les comptes et l'activité des OGC en Principauté. Ce document serait élaboré par la commission de contrôle et transmis au Ministre d'État et au Conseil National et soumis à publicité. Cet effort de transparence ne pourrait que faciliter l'évaluation de l'efficacité du système d'organisation retenu et inciter à faire pleinement bénéficier les ayants droits finaux des gains de productivité susceptibles d'être obtenus. Dans un même souci, la commission de contrôle pourrait se voir mettre à disposition le répertoire complet des auteurs (monégasques et étrangers) que les OGC représentent sur le territoire national, y compris par mandat.

Soucieux de laisser toute sa place à la libre négociation entre les parties en présence, le Gouvernement Princier fait valoir que « *en France et dans les pays voisins, [...] les sociétés collectrices des droits d'auteur [...] gèrent l'utilisation de ce budget concrétisant ainsi directement leur contribution à l'action culturelle* ». La Commission souligne que ce mode de gestion s'y accompagne d'un dispositif de contrôle renforcé, justifié par la nature particulière des sommes collectées. Si la loi française du 1^{er} août 2000 dispose qu'une commission permanente de contrôle, « institution associée » à la Cour des comptes, soumet un rapport annuel au Parlement, qui synthétise les contrôles opérés et qui est rendu public, d'autres mécanismes existent à l'étranger (inspection belge rattachée au Ministère de l'Economie, par exemple).

* *
*

OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT PRINCIER
SUR LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2023
DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DES COMPTES

- **Page 24 - 2^{ème} paragraphe** : Afin d'avoir une meilleure lisibilité des interventions publiques, une distinction avait été réalisée entre les « subventions » à proprement parler, c'est-à-dire versées à des entités pour assurer leur fonctionnement et les « politiques publiques » qui retracent, quant à elles, les aides accordées dans le cadre de politiques publiques menées soit directement par le Gouvernement (exemples : Aide Nationale au logement, Bourses d'études,...), soit au travers de diverses entités (exemples : CATTP, Centre Spérenza, ONG monégasques,...). Toutefois, compte tenu des nouveaux outils budgétaro-comptables mis en œuvre depuis 2023 et desquels sont issus les documents relatifs aux politiques publiques, une réflexion pourrait être menée en ce sens.

- **Page 25 - 5^{ème} paragraphe** : Le Gouvernement n'est pas favorable à intégrer l'aide à la location de salle dans la subvention versée aux entités culturelles. L'Article 605.141 « Contribution Culture » retrace la participation de l'Etat à la location de salles pour les entités culturelles ; celle-ci est versée au réel sur présentation de factures et elle varie en fonction des programmations.

Par ailleurs, cette participation est bien retracée dans les comptes de ces entités et une analyse globale des différentes sommes versées par l'Etat est réalisée par la Direction du Budget et du Trésor au moment de la préparation budgétaire.

- **Page 31 - 7^{ème} paragraphe** : La prévision pluriannuelle des recettes fait partie des préoccupations constantes du Gouvernement. C'est pourquoi, un prévisionnel de recettes pour la période 2025-2027 a été réalisé, où plusieurs scénarii ont été élaborés selon trois hypothèses « Basse », « Médiane » et « Haute ». Toutefois, il est indiqué que cet exercice prospectif est contraint par l'existence de recettes qualifiées d'exceptionnelles (TVA Immobilière ou produits de cession par exemple) et que les recettes dites « structurelles », quant à elles, dépendent étroitement de la conjoncture économique globale, ainsi que du contexte international et géopolitique.

- **Page 35 - 9^{ème} paragraphe** : Le Gouvernement prend note de la remarque au sujet du « CTVD » et du « Nouveau C.H.P.G. » et des comptes de dépôt correspondants. Toutefois, il convient de rappeler que le choix de constituer une « provision » permet de lisser les dépenses importantes de ces opérations, et d'éviter l'affichage de déficits trop importants certaines années, ce que ne permet pas d'éviter la procédure de report de crédits. En effet, faute de dispositif, le Budget de l'Etat aurait à 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.

- **Page 40 - 2^{ème} paragraphe** : Le Gouvernement portera une attention particulière à la présentation des C.S.T. dans les documents budgétaires et précise que seuls les C.S.T. présentant un solde ou ayant fait l'objet d'inscriptions budgétaires apparaissent dans cette documentation.

- **Page 42 - 5^{ème} paragraphe** : Le Gouvernement précise que le C.S.T. n° 82.20 « Fiscalité de l'Épargne » n'étant plus doté de crédits au Budget Primitif 2023, celui-ci n'apparaîtra plus dans le fascicule budgétaire à la clôture des comptes 2023.

- **Page 43 - 5^{ème} paragraphe** : Le C.S.T. 82.32 « Garantie Etat Covid », assumant les engagements de l'État en cas de défaut des entreprises pour lesquelles l'État s'est porté garant par le biais du Fonds de Garantie Monégasque, n'a pas vocation à être clôturé à ce stade au regard des garanties encore actives à ce jour.

- **Page 44 - 2^{ème} paragraphe et 4^{ème} paragraphe** : S'agissant du C.S.T. 83.61 « Avances diverses », le Gouvernement précise que les frais de bouche de la Direction de la Sûreté Publique sont bien des dépenses temporaires qui font, ensuite, l'objet de remboursements. Ainsi, ce type d'opération correspond bien au fonctionnement normal d'un compte d'avance. Par ailleurs, concernant le remboursement de l'avance faite à l'A.C.M. (4 M€), il convient d'indiquer qu'un premier versement a été effectué par cette entité, en 2023, pour un montant de 1 M€.

- **Page 45 - 7^{ème} paragraphe** : Le Gouvernement indique qu'un apurement progressif du Compte Spécial du Trésor 84.10 « Avances Dommages » a été décidé dans une volonté d'assurer une meilleure lisibilité des comptes publics. Ainsi, un montant de 78,4 M€ a été inscrit au Budget Primitif 2024 dont :

- 28,4 M€ au titre du sinistre ayant touché l'immeuble « L'Hélios »,
- 50 M€ au titre du sinistre ayant touché l'immeuble « Les Jardins d'Apolline ».

- **Page 54 - 1^{er} paragraphe** : S'agissant de la comptabilisation des restes à recouvrer, le Gouvernement ne partage pas la recommandation de la Commission Supérieure des Comptes. En effet, cette comptabilisation serait contraire d'une part, à la loi budgétaire et d'autre part, remettrait en cause tout le fonctionnement de la gestion de la dépense dans sa globalité (ainsi que d'ailleurs les recettes).

- **Page 55 - 2^{ème} paragraphe** : Il convient de préciser que la Mairie est informée, dès que possible, de la décomposition de la dotation communale :

- le montant de la régularisation N-2 est transmis à la Mairie dès le mois d'avril N ;
- une première indication du taux d'évolution des dépenses des sections 3 et 4 du Budget Primitif N+1 de l'État est fournie à la Mairie dans le courant du mois de juillet, étant précisé que le taux définitif est transmis, tel que prévu par la loi, avant le 1^{er} jour ouvré du mois de septembre N ;
- les éléments relatifs aux changements de périmètres et aux pertes de recettes sont évoqués verbalement dès le mois de juillet avec la Mairie.

- **Page 55 - 4^{ème} paragraphe** : le Gouvernement n'a pas d'objection à ce que les prévisions de majoration du point d'indice effectuées lors de la préparation des Budgets Primitif et Rectificatif de l'Etat soient communiquées à la Mairie.

- **Page 55 - Dernier paragraphe** : Le Gouvernement rappelle que la section I concerne les dépenses ordinaires, dont les dépenses inhérentes aux travaux d'entretien des biens meubles et immeubles, la section II comprend les dépenses d'équipement et d'intervention pour le compte de l'Etat. Cette section II fait l'objet de la « dotation spéciale de la Commune » en sus de la dotation globale de fonctionnement. Par ailleurs, la Mairie dispose d'un « fonds financier communal » alimenté, entre autres ressources par l'excédent de recettes annuel de la dotation forfaitaire de fonctionnement. Les prélèvements sur le fonds financier communal ne pouvant pas être réalisés au titre de dépenses récurrentes, certains travaux sont financés soit en totalité, soit en complément d'une participation de l'Etat, par le biais de ce fonds. La répartition des travaux entre section I et section II peut être appréciée au regard du tableau de répartition des compétences entre le Service de Maintenance des Bâtiments Domaniaux, l'Administration des Domaines et la Mairie.

- **Page 59 à 61** :

- Le Gouvernement rappelle que la comptabilité budgétaire des établissements publics (donc du C.H.P.G.) est soumise aux mêmes règles de comptabilité publique que celles du Budget de l'Etat et qu'elle figure en conséquence en annexe du fascicule budgétaire du Gouvernement. Ainsi, comme pour le Budget de l'Etat, aucun amortissement ni aucune provision n'est comptabilisé dans les comptes budgétaires. S'agissant plus particulièrement des amortissements, il apparaît difficile que le C.H.P.G. amortisse des immobilisations qu'il n'a pas financées (travaux de l'ancien et du nouvel hôpital). Toutefois, le Gouvernement note des recommandations de la Commission ;

- S'agissant du rôle du cumul des fonctions de l'agent comptable dans « l'altération du recouvrement des créances hospitalières » le gouvernement indique que le taux de 11 % du total des recettes de fonctionnement 2021 est assez proche de ceux constatés les années précédentes : ce ratio était de 11,2 % en 2017, 11,9 % en 2018, 10,7 % en 2019 et 11,6 % en 2020. Par ailleurs, la hausse plus importante des restes à recouvrer constatée au 28 février 2022 s'explique également par un changement de procédure pour les mises en contentieux (établie conjointement avec le C.H.P.G.) dont la mise en œuvre dans le nouvel ERP a été compliquée et a nécessité le blocage des relances durant le dernier trimestre 2021. Enfin, le Gouvernement précise que le recouvrement des créances des divers organismes (mutuelles, CCSS, SPME, CPAM ...), qui représentent 60,5 % des restes à recouvrer 2021, n'est pas géré par l'agent comptable mais directement par le C.H.P.G. pour des raisons spécifiques de facturation ;

- Le Gouvernement rappelle que l'exercice budgétaire N du C.H.P.G. est conforme à celui du Budget de l'Etat. Il comprend ainsi une période complémentaire qui se termine au 28 février de l'année N+1 afin de prendre en compte les dernières opérations de l'exercice N. La production d'un compte financier au 28 février de l'année N+1, qui est d'ailleurs certifié par le Contrôleur Général des Dépenses, paraît conforme à l'Article 14 de la Loi n° 918 du 28 décembre 1971 qui prévoit que ce compte financier soit produit « après la clôture de l'exercice budgétaire » sans notion

d'exercice civil. Enfin, comme proposé par le C.H.P.G., les états financiers certifiés par le Contrôleur Général des Dépenses, pourraient être annexés au rapport de gestion de l'exercice soumis au Conseil d'Administration.

- **Page 65 - 1^{er} paragraphe:** S'agissant des charges de personnel, le Gouvernement préconise un maintien de la situation actuelle. En effet, la Direction de l'Action et de l'Aide Sociales est en charge du traitement des dossiers mobilisant ainsi son personnel. L'O.P.S. est, quant à lui, l'organisme payeur, les dépenses de l'agent comptable sont, dans ce cadre, enregistrées en dépenses de personnel dans les comptes de l'Office.