

PRINCIPALTE DE MONACO

—

COMMISSION SUPERIEURE DES COMPTES

—

RAPPORT PUBLIC ANNUEL

—

2011

—

Le présent rapport a été délibéré et arrêté par la Commission Supérieure des Comptes en sa séance tenue le 6 avril 2012.

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

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
CHAPITRE I^{ER} – LES ACTIVITES DE LA COMMISSION SUPERIEURE DES COMPTES EN 2011	6
I – LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES NOUVELLES ADOPTEES EN 2008	6
A – Le renforcement des pouvoirs de la Commission : la publication annuelle du rapport d'activité	6
B – La mise en place des moyens de la Commission	7
II – LE CONTROLE DES COMPTES ET DE LA GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE DE L'ETAT	7
A – L'achèvement des contrôles et le dépôt du rapport sur l'exercice 2009	8
B – L'exercice des contrôles concernant l'exercice 2010	8
C – Les contrôles portant sur des aspects particuliers de la gestion financière de l'Etat	9
III – LES AUTRES ACTIVITES DE LA COMMISSION	10
A – Le contrôle des comptes et de la gestion de la Commune	10
B – Le contrôle d'une société d'Etat	10
IV – LES AVIS RENDUS PAR LA COMMISSION EN 2011	10
V – LES RELATIONS DE LA COMMISSION SUPERIEURE DES COMPTES AVEC LES I.S.C. ETRANGERES ET LEURS ORGANISATIONS INTERNATIONALES	11
CHAPITRE II – LA GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE DE L'ETAT EN 2009	13
I – GESTION ET RESULTATS BUDGETAIRES EN 2009	13
A – La gestion budgétaire en 2009	14
B – Prévision et réalisations	15
C – Application des règles budgétaires et comptables	16
II – LES RECETTES BUDGETAIRES DE 2009	16
A – Recettes fiscales	17
B – Les recettes non fiscales	18

III – LES DEPENSES ORDINAIRES DE 2009	20
A – Les dépenses de fonctionnement	20
B – Les interventions publiques	23
IV - LES BUDGETS DEVELOPPES DES SERVICES COMMERCIAUX	26
A – Les services administratifs à caractère commercial	26
B – Les monopoles exploités par l’Etat	27
V – LES DEPENSES EN CAPITAL DE 2009	28
A - Les acquisitions immobilières	28
B – Matériel d’équipement	28
C – Travaux d’équipement	29
VI – LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR, LA TRESORERIE ET LE FONDS DE RESERVE CONSTITUTIONNEL	31
A – Les comptes spéciaux du Trésor en 2009	31
B – Les opérations de trésorerie en 2009	32
C – Le Fonds de Réserve Constitutionnel en 2009	32

INTRODUCTION

L'article 11 de l'Ordonnance Souveraine n° 1.707 du 2 juillet 2008 sur la Commission Supérieure des Comptes fait obligation à celle-ci d'adresser chaque année au Prince Souverain un rapport d'activité, qui est publié au Journal de Monaco, accompagné le cas échéant des réponses du Ministre d'Etat.

En application de ce texte, la Commission traite, dans un premier chapitre du présent rapport public, de ses activités au cours de l'année 2011.

Dans un second chapitre, elle expose les principales constatations et observations présentées dans son rapport sur les comptes et la gestion de l'Etat pour l'exercice 2009. Ce rapport est le seul que la Commission a arrêté en 2011, les contrôles qu'elle a exercés durant l'année sur les comptes et la gestion de la Commune pour les exercices 2009 et 2010 étant pratiquement achevés fin 2011, mais ne devant faire l'objet de la communication d'un projet de rapport au Ministre d'Etat et au Maire de Monaco que début 2012.

CHAPITRE PREMIER

LES ACTIVITES DE LA COMMISSION SUPERIEURE DES COMPTES EN 2011

Comme les années précédentes, la Commission Supérieure des Comptes a poursuivi, en 2011, l'application des mesures nouvelles introduites par l'Ordonnance Souveraine du 2 juillet 2008, en ce qui concerne ses moyens comme ses pouvoirs.

L'essentiel de ses activités a toutefois concerné, comme chaque année, le contrôle des comptes et de la gestion financière de l'Etat – mission qu'elle tient de l'article 42 de la Constitution.

Mais ses vérifications ont également porté, en 2011, sur les comptes et la gestion de la Commune, ainsi qu'il est indiqué dans l'introduction, et de la société d'Etat chargée de la gestion du Grimaldi Forum.

La Commission a aussi été invitée, comme à l'accoutumée, à formuler divers avis en réponse à des demandes du Gouvernement Princier et s'est trouvée associée, sans y être formellement invitée, à des réflexions engagées par celui-ci sur des questions d'ordre comptable ou budgétaire.

Enfin la Commission s'est trouvée en mesure, grâce à son secrétariat général, de développer ses relations avec les Institutions Supérieures de Contrôle étrangères et avec les organisations internationales qui les associent.

I - LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES NOUVELLES ADOPTEES EN 2008

Ainsi qu'elle l'a exposé dans ses précédents rapports publics, la Commission s'applique à mettre en œuvre, dans les meilleurs délais et les meilleures conditions, les dispositions de l'Ordonnance Souveraine du 2 juillet 2008 concernant ses missions et ses moyens.

A - Le renforcement des pouvoirs de la Commission : la publication annuelle du rapport d'activité

Si la possibilité de contrôler désormais les sociétés de droit privé non cotées en bourse dont l'Etat détient plus de la moitié du capital constitue pour la Commission une innovation importante, dont elle a usé sans retard, la mesure la plus significative est sans doute l'obligation d'établir un rapport public annuel.

En 2011, comme chaque année depuis 2009, l'établissement et la publication de son rapport d'activité ont constitué pour la Commission un moment important dans ses activités.

Le rapport public annuel 2010 a été délibéré et arrêté par la Commission le 25 mars 2011. Il a été remis au Prince Souverain le 1^{er} avril 2011 et publié en annexe au Journal de Monaco n° 8010 du même jour.

Après avoir retracé brièvement les activités de la Commission au cours de l'année 2010, le rapport public résumait les constatations, observations et recommandations contenues dans les rapports produits durant cette période. Le plus important de ces rapports concernait les comptes et la gestion de l'Etat en 2008, établi en vue du règlement du budget de cet exercice. Les autres rapports concernaient deux établissements publics : la Fondation Prince Pierre de Monaco (exercices 2004-2009) et le Centre Hospitalier Princesse Grace (exercices 2005-2008).

Comme pour son premier rapport d'activité, portant sur 2009, la Commission s'est efforcée de donner à son rapport 2010 une publicité et une diffusion aussi larges que possible. Sa remise au Prince Souverain a été suivie d'une conférence de presse qui lui a permis une couverture relativement satisfaisante. En outre, par sa diffusion, tant à Monaco qu'auprès des Institutions Supérieures de Contrôle étrangères, la Commission s'est attachée à témoigner, au-delà de sa propre indépendance, du sérieux et du bon fonctionnement des institutions qui gèrent les finances publiques de la Principauté.

B - La mise en place des moyens de la Commission

Cette mise en place, engagée dès 2008 et marquée en 2009 par la création et l'organisation en Principauté du secrétariat général de la Commission, s'est poursuivie en 2011 dans différents domaines. Deux innovations, entre autres, peuvent être mentionnées.

La première concerne *l'autonomie budgétaire* de la Commission, qui a été mise en œuvre en 2011, du stade de la préparation du budget jusqu'à celui de l'exécution des dépenses.

Cette réforme, qu'impliquait l'indépendance de l'Institution Supérieure de Contrôle de la Principauté, s'est opérée sans difficulté grâce au concours du Département des Finances et de l'Economie et du Contrôle Général des Dépenses.

Une autre mesure nécessaire était le *rassemblement en Principauté des archives de la Commission*, jusque-là détenues en Région parisienne, la plupart par le Président et le vice-Président, quelques autres par l'Ambassade de Monaco à Paris. Rendu possible par la mise à la disposition du secrétariat général de la Commission d'un bureau convenablement adapté, le transfert de ces documents a été réalisé, pour l'essentiel, en mai 2011.

Il est important pour la Commission de disposer de ses archives en Principauté. Ses membres sont en effet appelés à consulter fréquemment les plus récentes pour les besoins de leurs contrôles. Quant aux plus anciennes, remontant aux premiers travaux de la nouvelle Institution Supérieure de Contrôle, elles témoignent de la participation active de celle-ci à la mise en œuvre des dispositions de la loi du 1^{er} mars 1968 qui fixait le droit budgétaire monégasque et de celles concernant le Fonds de Réserve Constitutionnel, constitué de 1969 à 1972.

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

En 2011, la Commission a achevé et conclu ses contrôles sur l'exercice 2009 et très largement avancé ceux concernant l'exercice 2010, tout en examinant plus attentivement certaines questions particulières.

A - L'achèvement des contrôles et le dépôt du rapport sur l'exercice 2009

Engagés dès les premiers mois de 2010, la vérification des comptes et l'examen de la gestion budgétaire pendant l'exercice 2009 se sont achevés début 2011.

La Commission a arrêté le rapport qui rend compte de ces contrôles le 29 avril 2011, et l'a adressé au Prince Souverain et au Président du Conseil National le 24 mai 2011, accompagné des réponses du Ministre d'Etat.

Ce rapport, qui sera analysé ci-après au chapitre II, a été établi, conformément aux dispositions de la loi du 1^{er} mars 1968 relative aux lois du budget, en vue du règlement du budget général de l'Etat. Ce règlement a fait l'objet, vu le rapport de la Commission et la réponse du Ministre d'Etat, d'une Décision Souveraine, du 23 novembre 2011, qui prononce la clôture des comptes budgétaires de l'exercice 2009 et arrête leurs résultats, qui se soldent par un excédent de dépenses de 61 321 195, 66 €, qui sera pris en charge par le Fonds de Réserve Constitutionnel après adoption d'une loi autorisant cette opération.

Indépendamment du budget général, la Commission traite dans son rapport :

- des opérations des comptes spéciaux du Trésor, qui sont également arrêtées par la Décision Souveraine mentionnée ci-dessus, mais dont les soldes et les résultats -un excédent de recettes de 1 178 253, 09 €- sont reportés à l'exercice suivant, s'agissant de recettes et de dépenses de caractère temporaire ;
- de la situation et de la gestion de la trésorerie de l'Etat en 2009 ;
- des résultats et de la situation du Fonds de Réserve Constitutionnel pour le même exercice.

La réponse du Ministre d'Etat, qui partage les préoccupations de la Commission sur de nombreux points, apporte d'utiles précisions sur différentes questions, et en particulier sur les reports de crédits, qui font l'objet d'une annexe au rapport sur l'année 2009.

B - L'exercice des contrôles concernant l'exercice 2010

Les contrôles de la Commission portant sur les opérations de l'exercice budgétaire 2010 se sont engagés, dès janvier 2011, par l'examen des comptes et de la gestion du Fonds de Réserve Constitutionnel, des comptes spéciaux du Trésor et de la trésorerie.

En ce qui concerne le budget général, les vérifications ne peuvent en pratique être entreprises qu'à partir du « compte annuel des opérations budgétaires » (clôture 2010), qui n'est disponible qu'en avril. La production tardive de ce document s'explique par le fait que les dépenses du budget général pour un exercice donné sont exécutées et comptabilisées, non pas jusqu'au 31 décembre comme les autres opérations de l'Etat, mais jusqu'au 31 mars de l'année suivante. Cette situation tient à l'existence d'une « période complémentaire » de trois mois, prévue par la loi du 1^{er} mars 1968 relative aux lois de budget, qu'il conviendrait sans nul doute de raccourcir.

Les opérations budgétaires et financières de 2010, dont l'examen est pratiquement achevé et qui font l'objet du rapport annuel de la Commission qui sera prochainement arrêté, sont caractérisées par diverses évolutions qui confirment dans l'ensemble celles qui avaient marqué l'exercice 2009.

Les opérations à caractère définitif du budget général (760,15 M€ de recettes, 838,21 M€ de dépenses) se sont traduites par un déficit de 78,06 M€, certes largement inférieur aux prévisions des budgets primitif (105,31 M€) ou rectificatif (95,73 M€), mais supérieur de 27,3 % à celui constaté en 2009 (61,32 M€). Cette situation traduit une progression des recettes (+2,14 %) sensiblement inférieure à celle des dépenses (+4,06 %). La Commission s'attachera, dans son rapport, à expliquer ces résultats et à en tirer divers enseignements.

Les comptes spéciaux du Trésor, qui retracent des opérations de caractère temporaire dont les résultats affectent la trésorerie mais non la situation budgétaire, ont enregistré en 2010 un excédent de recettes (44,56 M€) près de 40 fois supérieur à celui constaté fin 2009, en raison de la très forte progression des produits inscrits au compte nouvellement créé « Energie développement durable » (4,1 M€) et surtout au compte « Contrat Habitation-Capitalisation » (40,7 M€).

L'apport des excédents de recettes des comptes spéciaux du Trésor a facilité, en 2010, la gestion de la trésorerie qui, malgré la charge croissante des opérations du budget général, a moins recouru qu'en 2009 aux avances du Fonds de Réserve Constitutionnel.

Quant à ce dernier, les résultats positifs de l'exercice 2010 (123,06 M€) sont en recul par rapport à 2009, du fait principalement de la diminution des plus values latentes concernant les O.P.C.V.M. Comme les années précédentes, le Fonds de Réserve Constitutionnel a continué à financer en 2010 des investissements (ZAC Saint Antoine, Tour Odéon) qui relèvent par leur nature du budget général, et qui devraient être pris en charge par celui-ci dès que possible.

C - Les contrôles portant sur des aspects particuliers de la gestion financière de l'Etat

Dans le cadre des vérifications auxquelles elle procède dans le domaine essentiel de ses compétences -celui du contrôle de la gestion budgétaire et financière de l'Etat-, la Commission attache habituellement une attention plus marquée à certains sujets, qui peuvent faire l'objet d'annexes à son rapport annuel ou, si leur importance le justifie, de rapports particuliers. Parmi les différentes questions sur lesquelles ont porté en 2011 ses investigations et ses réflexions, deux thèmes nouveaux peuvent être mentionnés.

Le premier est celui des charges que l'Etat supporte pour le Grimaldi Forum. La Commission a engagé en 2011, ainsi qu'il sera indiqué ci-après, le contrôle de la société d'Etat qui gère cet important centre de congrès et de culture. A cette occasion, les contrôles de la Commission porteront aussi, dans les comptes de l'Etat, sur les dépenses budgétaires destinées au Grimaldi Forum, ainsi que sur celles qui s'inscrivent à un compte spécial du Trésor, pour des dossiers qui font l'objet de contentieux.

L'attention de la Commission s'est également portée, en 2011, sur le fonctionnement des budgets développés des Postes et télégraphes et de l'Office des Emissions de Timbres-Poste, et plus spécialement sur le « compte de partage » franco-monégasque qui résume les relations postales entre la France et la Principauté. Celles-ci se trouvent en effet affectées, depuis quelques années, par l'évolution du statut et des activités de la Poste française.

III - LES AUTRES CONTROLES DE LA COMMISSION

A - Le contrôle des comptes et de la gestion de la Commune

La Commission a poursuivi en 2011, et pratiquement terminé, le contrôle des comptes de la Commune pour les exercices 2009 et 2010.

Depuis la mise en œuvre en 2007 du régime d'autonomie budgétaire de la Commune, les dépenses de fonctionnement de celle-ci ont progressé régulièrement, passant de 37,97 M€ en 2007 à 40,28 M€ en 2008 (+6,1%), à 41,37 M€ en 2009(+2,7 %) et à 43,52 M€ en 2010 (+5,2 %). Les recettes, constituées pour près des trois-quarts par la dotation forfaitaire de l'Etat, ont toujours été supérieures aux dépenses (de 0,68 M€ en 2010), le solde étant versé au Fonds financier communal.

Les dépenses d'équipement et d'interventions pour le compte de l'Etat, couvertes par une subvention d'équilibre de ce dernier, ont peu varié (4,28 M€ en 2007, 4,07 M€ en 2008, 4,05 M€ en 2009, 4,20 M€ en 2010).

L'analyse de ces opérations et les observations et suggestions qu'elles appellent font l'objet d'un rapport dont le projet sera communiqué début 2012 au Ministre d'Etat et au Maire de Monaco.

B - Le contrôle d'une société d'Etat

Ainsi qu'il a été indiqué, la Commission a engagé, dans les premiers mois de 2011, le contrôle de la Société d'Exploitation du Grimaldi Forum, en application des articles 1^{er} (alinéa2) et 8 à 10 de l'Ordonnance Souveraine n° 1.707 du 2 juillet 2008.

En 2009, la subvention versée pour l'exploitation du Grimaldi Forum avait augmenté de 39,9 % et était devenue le deuxième article le plus important (6,46 M€) du chapitre « Organisation de manifestations », après celui concernant les épreuves sportives automobiles. En 2010, la subvention a atteint 7,29 M€, soit une progression de 12,8 %. S'y est ajoutée la subvention pour l'organisation d'évènements culturels au Grimaldi Forum, qui s'est élevée à 4,20 M€ en 2010 comme en 2009.

IV – LES AVIS RENDUS PAR LA COMMISSION EN 2011

Comme chaque année, la Commission a rendu en 2011 différents avis à la demande du Gouvernement Princier, comme le prévoit l'Ordonnance Souveraine du 2 juillet 2008.

En mars 2011, la Commission a répondu à une demande d'avis concernant la modification éventuelle des conditions de gestion des crédits de dotation alloués par l'Etat au Centre Hospitalier Princesse Grace dans la perspective de triennialiser les dépenses de travaux. La mise au point de cette mesure a fait l'objet, au mois de juillet, d'une réunion de travail présidée par le Conseiller de Gouvernement pour les Finances et l'Economie, à laquelle a participé la Commission.

Egalement en mars 2011, la Commission a rendu un avis sur les modalités de contrôle, en particulier par le Contrôleur Général des Dépenses, des dépenses des autorités administratives indépendantes, telles que la Commission de Contrôle des Informations Nominatives.

En décembre 2011, la Commission a établi, en réponse à une demande d'avis, une note relative à un avancement possible de la clôture des comptes budgétaires de l'Etat. Cette date, trop tardive car elle intervient en avril, comme il a été noté ci-dessus, pourrait être avancée par un raccourcissement de la période complémentaire de trois mois instituée pour les dépenses du budget général.

En dehors des avis formulés à la demande du Gouvernement Princier, la Commission poursuit l'étude de différentes questions, sur lesquelles elle peut établir des notes et participer aux réflexions conduites par les services.

En 2011, cette activité a concerné, entre autres sujets, la mise en œuvre des dispositions comptables concernant les Contrats Habitation-Capitalisation, la gestion de différentes participations, la pratique des reports des crédits d'équipement, la constitution d'une « provision » budgétaire pour la construction du nouveau Centre Hospitalier.

Ainsi qu'elle le soulignait dans ses précédents rapports publics, la Commission attache le plus grand prix à sa participation, par ses avis ou par son dialogue avec les services, à la recherche, par le Gouvernement Princier, des moyens d'améliorer la rigueur et la qualité de la gestion administrative et financière de la Principauté.

V – LES RELATIONS DE LA COMMISSION SUPERIEURE DES COMPTES AVEC LES I.S.C. ETRANGERES ET LEURS ORGANISATIONS INTERNATIONALES

En 2011, la Commission s'est attachée, comme les années précédentes, à développer activement ses relations avec les Institutions Supérieures de Contrôle (I.S.C.) étrangères et avec les associations internationales (INTOSAI, EUROSAT, AISCCUF) qui les regroupent.

Cette activité implique de très nombreux échanges, sous des formes variées, qui constituent pour la Commission une charge administrative importante, mais aussi des réflexions sur les problèmes de fond que posent l'organisation et le fonctionnement des Institutions Supérieures de Contrôle.

C'est ainsi qu'en 2011, par exemple, la Commission a adressé au Secrétariat Général de l'INTOSAI une correspondance exposant ses observations et suggestions sur les thèmes retenus pour le XXIème INCOSAI qui se tiendra en 2013 en Chine.

L'événement qui a marqué en 2011 les activités internationales des I.S.C. est le Congrès de l'EUROSAT qui s'est tenu à Lisbonne du 30 mai au 3 juin 2011. La délégation monégasque comprenait, outre le Président et le secrétaire général de la Commission, le Contrôleur général des dépenses. Parfaitement organisé par le Tribunal des comptes du Portugal, ce congrès, qui regroupait quelque soixante dix I.S.C. et observateurs, a consacré l'essentiel de ses travaux au rôle des I.S.C. au regard, d'une part des obligations et responsabilités des dirigeants publics, d'autre part des instances indépendantes de régulation.

Par les multiples contacts auxquels ils donnent lieu, les congrès des I.S.C. offrent à la Commission Supérieure des Comptes de Monaco l'occasion de présenter à ses homologues étrangers la Principauté comme un Etat doté d'institutions financières modernes et rigoureuses. Ce qui a été facilité à Lisbonne par les très anciennes et toujours étroites relations entretenues entre le Portugal et Monaco.

En 2011, l'INTOSAI, qui a saisi les Nations Unies d'un projet de résolution visant à renforcer l'indépendance des Institutions Supérieures de Contrôle, a souhaité que cette démarche reçoive l'appui des Etats membres. A la demande de la Commission, la Principauté a accordé son co-parrainage à ce projet, qui a été adopté le 22 décembre 2011 par la 66^{ème} Assemblée Générale des Nations Unies.

Par cette résolution, relative à « la promotion d'une administration publique efficace, transparente et sujette à la reddition des comptes par le renforcement des Institutions Supérieures de Contrôle », l'O.N.U. reconnaît que celles-ci « ne peuvent remplir leur mandat de manière objective et efficace que si elles sont indépendantes de l'entité contrôlée et à l'abri d'influences extérieures ». Remplir pleinement cette condition est l'un des objectifs essentiels auquel répond le statut de la Commission Supérieure des Comptes instituée par l'article 42 de la Constitution de la Principauté.

CHAPITRE II

LA GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE DE L'ETAT EN 2009

Afin de permettre de procéder au règlement du budget 2009, la Commission Supérieure des Comptes a établi un rapport contenant l'ensemble des analyses et remarques qu'elle a tirées des contrôles effectués par elle sur les opérations de l'Etat au cours de cet exercice.

Pour faciliter les comparaisons avec les exercices précédents, le rapport est présenté selon le même plan que celui que la Commission avait utilisé pour les années antérieures, passant en revue successivement :

- la gestion et les résultats budgétaires en 2009 ;
- les recettes du budget général en 2009 ;
- les dépenses ordinaires du budget général en 2009 ;
- les opérations du budget général en 2009 retracées dans les « budgets développés » des services commerciaux ;
- les dépenses en capital en 2009 ;
- les opérations des comptes spéciaux du Trésor, de la trésorerie et du Fonds de Réserve Constitutionnel en 2009.

Le présent chapitre suit le même ordre de présentation.

I – GESTION ET RESULTATS BUDGETAIRES EN 2009

Le tableau suivant retrace les opérations budgétaires effectuées en 2009 et présente en regard celles de l'exercice 2008.

	2008	2009		
	Résultats	Budget primitif (a)	Budget rectificatif (b)	Résultats
BUDGET GENERAL				
Recettes	896 672 171	837 764 900	770 706 500	744 209 750
Dépenses				
- ordinaires	572 471 371	625 356 200	640 846 400	613 439 431
- équipement et investissement	320 166 913	291 191 200	206 369 200	192 091 516
			(c)	
Total	892 638 284	916 547 400	847 215 600	805 530 947
Excédent de recettes (+) ou de dépenses (-)	+ 4 033 887	- 78 782 500	- 76 509 100	- 61 321 196
COMPTES SPECIAUX DU TRESOR				
Recettes	34 269 640	42 896 500	57 788 500	48 070 943
Dépenses	30 137 897	43 328 500	54 628 600	46 892 690
Excédent de recettes (+) ou de dépenses (-)	+ 4 131 743	- 432 000	+ 3 159 900	+ 1 178 253
ENSEMBLE DES OPERATIONS DE L'ETAT				
Excédent de recettes ou de dépenses	+ 8 165 630	- 79 214 500	- 73 349 200	- 60 142 943
(a) Loi n° 1356 du 23 décembre 2008				
(b) Loi n° 1363 du 27 octobre 2009				
(c) A noter à la section 7 un report de crédits de 82 415 000 €				

A – La gestion budgétaire en 2009

La gestion budgétaire au cours de l'exercice 2009 répondait à deux objectifs : approfondir la maîtrise des dépenses selon les méthodes mises en œuvre les années précédentes et tenir compte des effets de la crise mondiale sur l'économie et sur le budget de la Principauté.

Alors qu'au cours des exercices antérieurs, la maîtrise des dépenses avait essentiellement pour objet le retour à l'équilibre budgétaire -ce qui fut atteint en 2007 et surtout en 2008 tant pour le budget général que pour l'ensemble des opérations de l'Etat- il était apparu dès l'élaboration du budget primitif et a fortiori lors de la préparation du budget rectificatif que l'importance de la crise empêcherait la réalisation de cet objectif en 2009.

La régression des recettes rendait d'autant plus nécessaire l'action sur les dépenses que l'on voulait, comme le proposait le programme gouvernemental d'action pour 2009, retrouver « l'équilibre budgétaire...dans les trois ans qui viennent ».

Toutefois, la limitation à 2% (au lieu de 1,5 % en 2008) de la progression des dépenses prévue pour le budget primitif ne fut pas plus tenu en 2009 qu'en 2008, puisqu'elle atteignait pour les dépenses ordinaires 5,89% avec 625,36 M€, selon un rythme supérieur à celui de l'exercice précédent (4,55 %), mais diminuait de 0,5% pour l'équipement et les investissements, soit une progression de 3,8 % pour l'ensemble du budget.

La préparation du budget primitif 2009 s'appuyait, comme pour ses prédécesseurs, sur le programme gouvernemental d'action et sur le programme triennal d'équipement.

Le programme gouvernemental d'action était regroupé autour de trois priorités, elles-mêmes subdivisées en plusieurs axes. La première priorité consistait à « préparer l'avenir pour garantir la poursuite de la prospérité de Monaco à moyen et long terme », détaillée en neuf thèmes ; la deuxième portait sur la poursuite de « l'ouverture au monde », déclinée également en neuf thèmes. Enfin, la troisième priorité consistait à « améliorer la qualité de la vie de manière exemplaire à Monaco », regroupant elle aussi neuf axes. Si la définition de nouvelles priorités dans les programmes annuels successifs est normale, il paraîtrait souhaitable qu'un « ordre relativement constant » préside à leur présentation et que le nombre d'objectifs chiffrés soit sensiblement accru.

Le programme triennal d'équipement établi pour la période 2009-2011 prévoyait un coût total estimé au 1^{er} janvier 2009 à 2 178,81 M€ et un engagement pour les trois ans de sa période d'exécution de 707,78 M€, dont 226,12 M€ en 2009 il concernait trente-cinq opérations.

B – Prévision et réalisations

Le budget primitif pour 2009 prévoyait, pour le budget général, 837,76 M€ de recettes et 916,55 M€ de dépenses, en croissance respectivement de 6,8 % et de 3,8 % par rapport au budget primitif de 2008, en sorte que l'excédent prévisionnel des dépenses sur les recettes était ramené à 78,78 M€, en diminution de 20,0 % par comparaison avec le budget primitif de 2008. En ce qui concerne les comptes spéciaux du Trésor, la loi de budget prévoyait une croissance des recettes de 35,8% et des dépenses de 30,7 %, établies respectivement à 42,9 M€ et 43,3 M€, entraînant un excédent de dépenses de 0,4 M€, en baisse de 72,25 %. Au total, le budget primitif de 2009 se traduisait donc par une diminution de l'excédent de dépenses de 20,8 % (79,2 M€).

Les reports de crédits ont augmenté entre 2008 et 2009 de 40 %, passant de 58,9 M€ à 82,4 M€.

Le budget rectificatif de l'exercice 2009, à l'inverse des années précédentes, a réduit les prévisions tant de recettes, de 8 % en raison du prolongement de la crise économique, que de

dépenses, de 7,6 %, étant toutefois observé que la forte croissance des reports de crédits a conduit à une augmentation des crédits ouverts pour les dépenses de 1,6 %. En conséquence, l'excédent de dépenses du budget général a été réduit de 2,9 %. S'agissant des comptes spéciaux du Trésor, les prévisions de recettes ont été revalorisées de 34,2 % et celles de dépenses de 26,1 %. L'excédent global des dépenses se trouvait ainsi ramené de 79,21 M€ à 73,35 M€ (-7,4 %).

Les comptes annuels -dont la présentation pourrait être améliorée- font apparaître que les réalisations se sont traduites en 2009 par un retournement de tendance.

En ce qui concerne le budget général, les recettes ont diminué de 17 % par rapport à 2008, traduisant non seulement les effets de la crise, mais également une relative sous-évaluation de ces effets dans les budgets primitif et rectificatif ; les dépenses ont elles aussi diminué, mais plus faiblement (-9,8 %). Dans ces conditions, l'exécution du budget général a donné lieu à un excédent des dépenses, contrairement aux deux exercices précédents. Les recettes des comptes spéciaux du Trésor s'étant accrues moins fortement que les dépenses (+40,3 % contre +55,6 %), leur excédent a diminué de 71,5 %. Au total, à l'inverse de 2007 et 2008, l'exercice 2009 s'est clos sur un excédent de dépenses de 60,14 M€.

C – Application des règles budgétaires et comptables

Comme l'autorise la loi du 1^{er} mars 1968, les crédits ouverts ont été modifiés en 2009, comme en 2008, par la voie réglementaire.

Ainsi, il a été procédé à une ouverture de crédit en 2009 pour un montant de 21 M€, dans le cadre de l'opération d'urbanisation de l'îlot Rainier III.

De nombreux virements de crédits de chapitre à chapitre et surtout entre articles d'un même chapitre ont été opérés en 2009.

Les dépassements de crédits ont diminué considérablement entre 2008 et 2009 comme s'y emploie le Contrôle Général des Dépenses. Toutefois, la situation, en la matière, aurait plutôt eu tendance à s'aggraver s'agissant des dépenses du personnel, bien que celles-ci relèvent, comme les autres, de crédits limitatifs.

Les observations du Contrôle Général des Dépenses portent également sur des manquements à la règle de l'annualité budgétaire.

II – LES RECETTES BUDGETAIRES DE 2009

Les recettes budgétaires se sont élevées en 2009 à 744,2 M€, en réduction de 17 % par rapport à 2008, où elles avaient atteint 896,7 M€. Ce recul est dû presque exclusivement aux recettes fiscales, qui sont passées de 694 M€ en 2008 à 545 M€ en 2009 (-21,5 %), les recettes non fiscales ne diminuant que de 1,6 %.

A – Recettes fiscales

1° LE PRODUIT DES CONTRIBUTIONS EN 2009

En 2009, la chute des recettes fiscales a été de 149 M€ par rapport à 2008 et a affecté les trois principales contributions : TVA (-62 M€) taxes sur les transactions juridiques (- 58 M€) et impôt sur les bénéfices des sociétés (-30 M€).

a) La taxe sur la valeur ajoutée

La baisse des recettes nettes de la TVA en 2009 est très forte : au total, les encaissements se sont élevés à 369,9 M€, en diminution de 61,7 M€ (-14,3 %) par rapport à 2008. Elle affecte les recouvrements effectués à Monaco, mais surtout les versements de la France au titre du compte de partage.

La réduction des premiers de 5,3 % (272,8 M€ au lieu de 288 M€) est due pour partie à la baisse du taux de la TVA dans le secteur de la restauration à compter du 1^{er} juillet 2009 mais essentiellement aux effets de la crise sur le chiffre d'affaires des entreprises monégasques.

Le facteur le plus important du recul des recettes est la chute du versement au titre du compte de partage qui, avec 96,95 M€, est inférieur de 32,4 % à celui de 2008. Cette évolution, qui constitue un retournement par rapport aux exercices précédents, est due pour l'essentiel à un changement des méthodes de calcul du compte de partage entre la France et Monaco mis en œuvre en 2009 et formalisé par un accord de février 2010. Revenant sur une formule qui bénéficiait depuis 2006 et surtout depuis 2007 à la Principauté, les nouvelles méthodes ont mis fin à cette situation et prévu une adaptation en cas de besoin. Il a été tenu compte de ces changements dans les budgets primitif et rectificatif de 2009, en sorte que les réalisations ont été très proches des prévisions de ce dernier.

b) L'impôt sur les bénéfices

Le produit de l'impôt sur les bénéfices (I.S.B), qui avait connu entre 2004 et 2008 une croissance constante, a brutalement régressé, en 2009, de 32,4 % et n'a été que de 63,2 M€. Le retournement s'explique par les effets de la crise sur les résultats des sociétés en 2008, qui constituent l'assiette de l'impôt à payer en 2009. Mais il a été également dû au non-renouvellement en 2009 de plusieurs versements exceptionnels dont avait bénéficié l'exercice précédent. Cette forte diminution, prise en compte dans le budget primitif, est accentuée par le budget rectificatif et s'est aggravée au niveau des résultats, l'ampleur de ce retournement étant difficile à prévoir.

c) Les contributions sur les transactions juridiques

Le produit de ces contributions, non compris celui de la fiscalité de l'épargne, après six années de hausse continue, n'a été, en 2009, que de 78,0 M€, en réduction de 43,2 % par rapport à 2008. Cette baisse a touché l'ensemble des contributions, à l'exception de la taxe sur les conventions d'assurance et les droits de succession. Ainsi les versements au titre des droits de mutation sur les transactions immobilières ont été divisés par 2,5 et ceux afférents aux actes civils, administratifs et divers ont diminué de 44,3 %.

d) La fiscalité de l'épargne

Le montant des retenues sur les intérêts versés en 2008 pour leur épargne aux résidents de l'Union Européenne s'étant accru d'un tiers par rapport à 2007 et ayant atteint 20,3 M€, les sommes encaissées par l'Etat monégasque, après règlement des trois-quarts aux Etats des résidents, ont été, en 2009, de 5,09 M€ contre 3,9M€ en 2008.

e) Les droits de douane et les droits de consommation

Les droits de douane ont progressé de 5 % en 2009 et ont atteint 28,22 M€. Les droits de consommation, en revanche, n'ont représenté que 0,52 M€ (-37,7 %).

2° LA GESTION DES RESSOURCES FISCALES

En ce qui concerne le calendrier et les outils de prévision budgétaire des recettes, il paraîtrait souhaitable d'adapter le premier, et d'utiliser les données de l'état mensuel des encaissements.

S'agissant des recouvrements, il est à noter que le montant des recettes fiscales restant à recouvrer s'élevait à la clôture de l'exercice 2009 à 134,52 M€, en augmentation de 1,7 % par rapport à la fin de 2008.

Au cours de l'année 2009, le développement de la procédure appelée « e-TVA » s'est poursuivi, permettant notamment une accélération des paiements et, par conséquent, un gain en trésorerie.

B – Les recettes non fiscales

1° LES RECETTES DU DOMAINE PRIVE IMMOBILIER

Les recettes se sont élevées, en 2009, à 82,2 M€ en augmentation de 7,8 % par rapport à 2008. Cette croissance est due au domaine privé immobilier (+16,4 %), en l'absence de cession d'actif, et les recettes des parkings publics restant pratiquement stables (+0,8 %).

Cette croissance trouve, pour l'essentiel, son origine dans un produit exceptionnel de 6 M€ provenant du remboursement par les services fiscaux français d'un crédit de TVA généré, il y a plusieurs années, par la construction du parking des Gaumates.

Les modalités de gestion de ce patrimoine font apparaître en premier lieu une augmentation de plus de 50 % des restes à recouvrer qui atteignaient, à la fin de 2009, 4,15 M€, étant observé qu'il s'agit essentiellement de la dette (2,4 M€) d'une seule entreprise, faisant l'objet d'un contentieux.

Les progrès constatés en 2008 dans le dépôt des comptes annuels des syndicats d'immeubles appartenant aux Domaines se sont accélérés en 2009.

2 ° LES MONOPOLES

S'agissant des monopoles exploités directement par l'Etat ⁽¹⁾, les produits se sont élevés, en 2009, à 36,8 M€, en faible augmentation par rapport à 2008 (+0,6 %).

En ce qui concerne les monopoles concédés, les redevances encaissées par l'Etat ont, avec 40,97 M€, connu un nouveau recul (-6,1 %) après celui de 8,6 % constaté en 2008.

Cette diminution s'explique par la baisse du versement de la Société des Bains de Mer (21,77 M€, soit -18,7 %), due à la réduction du produit brut des jeux, et de celui de Monaco Télécom (4,25 M€, soit -28,6 %). Les augmentations de certaines redevances, et notamment de la Société d'exploitation des Ports de Monaco (9,9 M€, soit +43,2 %), qui représente un montant proche du bénéficiaire avant redevance de cette société, n'ont pas suffi à compenser les réductions précitées.

Il apparaît ainsi que la part des produits des monopoles dans les ressources de l'Etat est en déclin presque constant, même si l'on ajoute aux redevances les dividendes payés par la SBM et par Monaco Télécom. Certes, cette part est passée de 7,2 % à 7,5% entre 2008 et 2009, mais cette croissance apparente n'est due qu'à la considérable réduction, en 2009, des recettes fiscales.

3° LE DOMAINE FINANCIER

Les recettes financières, qui étaient restées stables en 2008, ont fortement diminué en 2009 passant de 24,96 M€ à 17,30 M€ (-30,7 %). Dans ces conditions, malgré la baisse des intérêts payés (0,58 M€, soit -75,9 %), le résultat net global du domaine financier s'est réduit de 25 % en 2009, (16,7 M€ contre 22,5 M€ en 2008).

4° LES PRODUITS ET RECETTES DES SERVICES ADMINISTRATIFS

Après la forte augmentation constatée en 2008 (+18,2 %), ces produits se sont à nouveau accrus en 2009 pour atteindre 22 M€ (+4,1 %). Toutefois cette croissance est due à des versements exceptionnels, par définition non renouvelables, à hauteur de 2,2 M€, les produits courants ayant régressé de 3,6 %, notamment les recettes de carburant de l'héliport et celle des services commerciaux.

*
* *

Après la forte progression qui avait marqué les recettes en 2007 et 2008, l'année 2009 a connu un retournement caractérisé par une chute brutale de 152 M€ imputable, à hauteur de 149 M€, aux recettes fiscales, étant d'ailleurs observé que le maintien des recettes non fiscales est dû en partie à des recettes exceptionnelles.

(1) Cf. infra IV

III – LES DEPENSES ORDINAIRES DE 2009

En 2009, les dépenses ordinaires se sont élevées à 613,44 M€, en augmentation de 7,2 % par rapport à 2008. Ce taux de croissance est supérieur à ceux constatés non seulement en 2008, mais également au cours de l'ensemble des exercices depuis 2004 ; aussi, le ralentissement noté en 2008, qui paraissait traduire une « meilleure maîtrise des dépenses », ne s'est pas confirmé en 2009.

Il est à noter qu'en raison de la baisse des recettes en 2009, la part des dépenses ordinaires au regard de ces dernières est passée de 63,84 % à 82,43 %.

Cette évolution est imputable à la croissance des dépenses d'intervention (+12,8 %), les dépenses de fonctionnement n'augmentant que de 4,63 %, contrairement à ce qui avait été relevé tant en 2007 qu'en 2008.

A – Les dépenses de fonctionnement

Le tableau suivant retrace l'évolution des charges des cinq sections qui constituent les dépenses de fonctionnement.

	2008	2009		Evolution 2009/2008
		Montant	Part dans les dépenses de fonctionnement	
Section 1 Dépenses de Souveraineté	39 490 788	39 210 980	9,4%	- 0,7%
Section 2 Assemblée et corps constitués	4 220 449	4 594 479	1,2%	+ 8,9%
Section 3 Moyens des services	205 253 153	220 020 199	53,1%	+ 7,2%
Section 4 Dépenses communes aux sections 1 à 3	119 501 095	121 246 588	29,3%	+ 1,5%
Section 5 Services publics	27 269 503	28 992 818	7,0%	+ 6,3%
Total	395 734 989	414 065 064	100,0%	+ 4,63%

Sans doute plus significative que l'évolution des dépenses par sections budgétaires est celle des dépenses par nature.

Nature des dépenses	Montant des dépenses (en millions d' €)		Variation des dépenses (en %)	
	2008	2009	2008/2007	2009/2008
I - Dépenses de Souveraineté	11 642	12 230	- 2,7	+ 5,0
II - Dépenses de personnel dont :	225 307	235 742	+ 4,7	+ 4,6
- traitement des titulaires	87 371	90 347	+ 4,2	+ 3,4
- traitement des non titulaires	48 766	51 682	+ 6,2	+ 6,0
- charges sociales	76 832	79 727	+ 4,3	+ 3,8
- autres	12 338	13 985	+ 4,2	+ 13,4
III - Fournitures, services extérieurs et travaux	156 194	165 329	+ 10,3	+ 5,8
dont :				
- frais de fonctionnement	20 578	23 510	+ 5,3	+ 14,2
- entretien, prestations et fournitures	33 499	34 659	+ 4,9	+ 3,5
- mobilier et matériel	18 944	19 378	+ 0,75	+ 2,29
- travaux	40 871	38 792	+ 25,0	- 5,1
- services commerciaux	15 032	19 998	+ 8,8	+ 33,03
- services publics concédés	27 270	28 993	+ 10,1	+ 6,32
IV - Frais financiers	2 591	764	- 51,5	- 70,52
Total	395 735	414 065	+ 5,8	+ 4,63

1° Le montant des *dépenses de souveraineté*, après la diminution constatée en 2008, a augmenté en 2009 à un rythme légèrement supérieur à la moyenne des dépenses de fonctionnement.

2° Les *dépenses de personnel* ont augmenté d'un taux légèrement plus faible qu'en 2007 et 2008, mais plus élevé qu'au cours des exercices antérieurs. Cette évolution est néanmoins préoccupante, notamment lorsque les recettes régressent, comme ce fut le cas en 2009, puisque la charge des frais de personnel, qui représentait, en 2008, 25,13 % du montant des recettes, a correspondu à 31,68 % de ces dernières en 2009.

Le premier facteur d'accroissement des dépenses de personnel est constitué par la croissance des effectifs. L'exercice 2009 s'est traduit par une augmentation de 60 agents, ce qui représente la plus forte hausse annuelle constatée depuis 2004.

La Commission constate une nouvelle fois que les effectifs publics continuent à s'accroître notablement et renouvelle donc ses conclusions précédentes sur la nécessité de contenir cette croissance et de procéder à un redéploiement des effectifs plutôt qu'à de nouveaux recrutements et d'éviter que les modifications éventuelles de compétence n'entraînent la croissance du nombre d'agents.

L'augmentation des rémunérations, les indemnités complémentaires comprises, (148,1 M€ en 2009, soit +4,27 % au lieu de 142 M€ en 2008) reste, même si elle a été inférieure à celle constatée l'année précédente (+4,9 %), parmi les plus élevées de celles observées depuis 2001. Elle est principalement due à la majoration des traitements de 1,6 % à compter du 1^{er} janvier 2009, supérieure à la hausse des prix à la consommation (+0,91 % pour l'indice complet et +0,83 % pour celui des prix hors tabac) et à la croissance du SMIC (+1,3 % au 1^{er} juillet 2009). A cette hausse applicable à l'ensemble des agents, se sont ajoutées les mesures prises en faveur des salaires et des retraites les plus modestes. Les mesures individuelles d'avancement ont également pesé sur l'augmentation des charges de personnel. Même si celles-ci ont été moins nombreuses qu'en 2008 (1590 contre 2202), elles sont restées en 2009 supérieures à celles des autres exercices depuis 2003. Dans ces conditions, la Commission ne peut qu'encourager la poursuite de cette nouvelle tendance, en rappelant que les avancements au choix et a fortiori au grand choix constituent une récompense pour des mérites particuliers, voire exceptionnels (pour le « grand choix »), et que leur extension pour d'autres considérations (départ à la retraite) est à prohiber.

S'agissant des charges sociales, les comptes de trésorerie se sont équilibrés en 2009 à hauteur de 85,51 M€ (+4,1 % par rapport à 2008), la participation de l'Etat représentant 92,6 % du total des produits. En ce qui concerne les dépenses, les prestations maladie en nature ont diminué de 0,5 % (17,34 M€), contrairement à la hausse constatée en 2008 (+ 6,2 %) et surtout en 2007 (+ 12,9 %), traduisant une relative réduction de la charge par foyer. Les pensions de retraite ont augmenté une nouvelle fois en 2009, passant de 48,84 M€ à 51,57 M€. Même si le rythme de leur croissance s'est légèrement ralenti, revenant de 6,0 % en 2008 à 5,6 % en 2009, la progression se confirme et 2009 a été marquée par le troisième taux d'augmentation le plus important depuis 2001. Le nombre de retraités continue à s'accroître en 2009 (+ 2,4 %) plus rapidement que celui des agents en activité (+1,8 %), en sorte que depuis cette dernière année, le nombre de retraités dépasse la moitié de celui des effectifs en activité (50,25 %). De même, le montant des dépenses de retraite s'accroît plus vite que celui des rémunérations d'activité et a représenté, en 2009, 34,8 % de ces dernières. Cette évolution, si elle trouve une part de son explication dans l'allongement de la durée de la vie, est également due à la croissance des départs anticipés à la retraite, qui ont atteint le taux de 70 % en 2009, contre 65 % en 2008. *La Commission ne peut donc que souligner une nouvelle fois l'utilité d'une réduction sensible des départs anticipés. De même a-t-elle renouvelé son observation sur la nécessité d'appliquer ou de revoir les dispositions de la délibération du Conseil de Gouvernement concernant le paiement d'une cotisation par les agents non-titulaires recrutés après le 24 janvier 2002 pour le droit à une retraite complémentaire.*

3° Les dépenses relatives *aux fournitures, services extérieurs et travaux* ont connu en 2009 une augmentation de 5,8 %, qui les a portées de 156,2 M€ à 165,3 M€. Si cette croissance est inférieure à celle constatée les années précédentes depuis 2006 (+ 10,3 % en 2008), elle reste plus élevée que celle de la moyenne des charges de fonctionnement (+ 4,6 %).

Les frais de fonctionnement des services ont connu une vive croissance en 2009 (+14,2 %), qui les a portés à 23,5 M€. Cette augmentation, qui fait suite à la relative stabilité des exercices précédents, est imputable aux dépenses « administratives » (+20,3 %), celles de « promotion » connaissant une progression moins élevée (+7,8 %). Pour les dépenses administratives, tous les secteurs ont été affectés par l'augmentation. En revanche, celles de promotion ont été marquées par des évolutions différentes (réduction des frais de réception ; augmentation de dépenses de publicité liées au lancement d'un programme de communication institutionnelle).

Les dépenses d'entretien, prestations et fournitures, dont la croissance avait été de +7,6 % en 2007 et de +4,9 % en 2008, ont atteint, en 2009, 34,66 M€ (+3,5 %). Ce ralentissement du rythme de croissance des charges est la résultante d'évolutions contrastées selon les secteurs. Trois d'entre eux ont connu une réduction : le nettoyage des locaux, le chauffage, les frais de fonctionnement des ambassades ; huit ont vu leurs dépenses accrues de moins de 10 %, notamment les frais généraux (+0,9 %), la location de locaux administratifs (+2,5 %), les frais de la chaîne câblée (+8,2 %), les prestations téléphoniques (+8,4 %). Trois secteurs ont été affectés par des hausses supérieures à 10 % : l'aménagement et l'entretien courant du Palais Princier (+12,1 % après une baisse de 4,7 % en 2008), les prestations de service (+15,3 %) et les charges locatives (+21,8 %).

Les charges de mobilier et de matériel ont atteint 19,38 M€ en 2009 (+2,3 % contre +0,7 % en 2008).

Les dépenses consacrées aux travaux d'entretien et de réparations ont diminué de 5,1 % en 2009, revenant de 40,87 M€ à 38,79 M€. Cette réduction fait suite aux fortes augmentations constatées en 2007 (+13,9 %) et 2008 (+25 %). La Commission, qui avait appelé l'attention sur les fortes hausses de « remise en état des appartements » constatées en 2007 (+28,4 %) et 2008 (+68,6 %), observe que si cette catégorie de charges a connu en 2009 une croissance nettement plus modérée (+1,1 %), celle-ci s'applique à des sommes qui avaient donc déjà très fortement progressé.

Les frais propres à l'activité des services commerciaux et des services publics concédés sont passés de 42,30 M€ en 2008 à 48,99 M€ en 2009. Cette augmentation de 15,8 % fait suite à la croissance élevée constatée tant en 2007 (+ 9,8 %) qu'en 2008 (+ 9,6 %). La croissance des dépenses des services commerciaux (+ 33 %) est due à celle des comptes de partage (cf. infra IV). S'agissant des services publics concédés, les dépenses sont passées de 27,27 M€ à 28,99 M€ (+ 6,3 %). Parmi ces derniers, on doit relever la croissance continue des transports publics (+ 50,3 % en 2007, +22,8 % en 2008 et +38,5 % en 2009) due à la mise en œuvre de la grille tarifaire, aux essais sur de nouvelles lignes, aux bus de nuit et aux journées de transport gratuit, ce qui paraît nécessiter une vigilance particulière.

4° Les *frais financiers*, dont l'évolution est très variable selon les années, ont représenté, en 2009, une charge de 0,76 M€ (-70,5 %).

B – Les interventions publiques

Les dépenses relevant de la section VI du budget de l'Etat, qui avaient augmenté de 3 % en 2007 et de 1,3 % en 2008, se sont accrues de 12,8 % en 2009, atteignant 199,37 M€. Dans ces conditions, la part des charges d'interventions dans l'ensemble des dépenses de l'Etat est passée de 20,7 % en 2007 et à 19,8 % en 2008 à 24,8 % en 2009.

1° En ce qui concerne *la couverture des déficits budgétaires de la Commune et des établissements publics*, la charge pour l'Etat a représenté, en 2009, une dépense de 71,64 M€, contre 64,71 M€ en 2008, en augmentation de 10,7 % au lieu de 5 % en 2008.

S'agissant de la Commune, la dotation forfaitaire versée par l'Etat a été de 31 338 000 €, en croissance de 5,54 % par rapport à 2008 ; les dépenses de fonctionnement ayant été de 41 366 510 € et l'ensemble des produits -y compris les recettes propres de la Commune- de 42 208 055 €, la différence, soit 841 545 €, a été versée au Fonds financier communal. Quant aux recettes provenant de l'Etat au titre de la dotation d'équipement et interventions pour l'Etat, par définition égales aux dépenses correspondantes, elles ont atteint 4 049 598 €, en baisse de 0,46 % par rapport à 2008.

Les subventions de l'Etat aux établissements publics du domaine social ont augmenté de 15,63 % en 2009, atteignant 31,07 M€. Les versements au Centre Hospitalier Princesse Grace se sont accrus de 9,3 % (1,84 M€) après la baisse de 74,7 % en 2008 et ceux à la Résidence du Cap Fleuri ont atteint 2,27 M€, une croissance de 10,55 % succédant à une baisse de 21,4 % en 2008. L'Office de protection sociale a reçu des subventions de l'Etat à hauteur de 16,58 M€, en augmentation de 16,98 % par rapport à 2008. Cette hausse fait suite à celle de 23 % constatée en 2008. Les recettes propres de l'Office non seulement restent limitées mais diminuent (0,16 M€ en 2009), alors que l'établissement doit régler des dépenses considérables, qu'il s'agisse des « prestations en espèce », qui ont augmenté en un an de 49,8 % à cause notamment de la croissance du nombre de personnes bénéficiant du complément de retraite ou de l'allocation d'autonomie (+26,7 %), ainsi que la prise en charge du coût des anciens bons alimentaires.

En ce qui concerne les établissements publics culturels, les subventions de l'Etat sont passées de 4,08 M€ en 2008 à 5,19 M€ en 2009, ce qui représente une croissance de 27,1 %, en raison du déficit croissant chaque année pour l'ensemble de ces établissements.

Les recettes du Musée National ont certes augmenté de 42,7 % en 2009, mais elles restent minimales face à l'augmentation des dépenses, qui a été de 13,7 % en 2009. Dans ces conditions, la dotation de l'Etat s'est accrue de 10,2 %.

La subvention au Centre scientifique est passée de 1,396 M€ en 2008 à 2,180 M€ en 2009. Cette croissance de 56,1% est due à l'augmentation des dépenses, qui résulte notamment d'un programme de recherche biomédicale et des dépenses de personnel (+18 %).

La subvention d'équilibre dont a bénéficié, en 2009, la Fondation Prince Pierre de Monaco a atteint 0,61 M€, en augmentation de 19,2 % par rapport à 2008.

2° Les *interventions publiques* se sont traduites, en 2009, par une dépense totale de 77,94 M€, en augmentation de 10,9 %, après la baisse de 1,3 % constatée en 2008.

Dans le « domaine international », la progression reste notable (+ 9,5 % contre + 11,1 % en 2008) en raison de l'essor voulu de la politique de la Principauté tendant à la croissance de l'aide publique au développement, qui constitue l'un des aspects les plus affirmés du programme d'action gouvernemental.

Les dépenses d'intervention dans le « domaine éducatif et culturel », qui avaient été de 29,2 M€ en 2008, ont atteint 34,4 M€ en 2009. Cette croissance de 17,7 %, qui fait suite à une baisse de 7,1 % en 2007 et à la hausse limitée de 2008 (+1,6 %), est due à celle des subventions (+23,1%). Les principaux bénéficiaires de ces aides en 2009 ont été, comme les années précédentes, l'Orchestre Philharmonique de Monte-carlo (8,22 M€, soit +3,4 %), la Compagnie des Ballets de Monte-Carlo (5,76 M€, soit +2,8 %), l'Opéra de Monte-Carlo (0,98 M€, soit +5,7 %), le Festival des Arts (1,27 M€, soit +4,2 %), le Théâtre Princesse Grace (1,24 M€, soit +2,8 %) ; le Monaco Dance Forum (2,5 M€) a reçu une aide multipliée par quatre par rapport à 2008, en raison de son caractère biennal. Dans le secteur éducatif, l'année 2009 a été marquée par une hausse importante, passant de 0,04 M€ à 2,05 M€, en raison de la participation du Gouvernement Princier aux travaux de modernisation des bâtiments de l'Institut océanographique (2 M€). Au titre des « politiques publiques » figurent essentiellement les aides aux établissements d'enseignement privé, qui ont atteint 8,05 M€ en 2009, en croissance de 4,2 % par rapport à 2008.

Les interventions dans le domaine « social et humanitaire », qui étaient de 22,32 M€ en 2008, se sont accrues de 4 % en 2009 (23,20 M€). Parmi les organismes subventionnés figurent, en particulier, la Croix Rouge Monégasque, qui a bénéficié d'une aide de 1,81 M€, en baisse de 6,4 %. S'agissant des « politiques publiques », les dépenses ont augmenté de 2,7 % et atteint 17,58 M€. Au premier rang des charges figure « l'aide nationale au logement des Monégasques » malgré une baisse de 1,7 % due à celle de son montant mensuel moyen, alors que le nombre de bénéficiaires continuait d'augmenter ; cette baisse du montant mensuel résulte du passage de nombreux bénéficiaires du secteur privé au secteur domanial, qui se traduit par une baisse du niveau du loyer et donc de l'aide. Parmi les aides figurent celles allouées à la jeunesse, et notamment les « bourses d'étude », qui ont bénéficié à 562 étudiants, et dont le montant a atteint 2,76 M€ en 2009 (+2,1 % après +22,8 % en 2007 et +5,3 % en 2008), et celles destinées aux « personnes âgées », qui se sont accrues de 11,3 % après des baisses importantes en 2007 et 2008, en raison du transfert des compétences vers la Commune. Toutefois, la Commission a suggéré, à plusieurs reprises, de regrouper les actions de l'Etat destinées aux personnes âgées dans l'Office de protection sociale, qui a été précisément créé pour distribuer les aides sociales.

Dans le « domaine sportif », les interventions ont représenté une dépense de 5,81 M€, en augmentation de 6,3 % par rapport à 2008.

3° Les dépenses liées à *l'organisation des manifestations*, après la stabilité constatée, ont augmenté de 22,4 % en 2009, pour atteindre 39,95 M€. Cette évolution est due à l'accroissement des subventions (36,97 M€, soit +27,9 %). Au premier rang de ces dernières figurent celles concernant les épreuves sportives automobiles (12,5 M€, soit + 28,3 %). Au cours de l'année 2008 et 2009, les dépenses entraînées par le départ du Tour de France ont représenté une charge de 0,97 M€ et 4,70 M€. La Commission a observé que la subvention versée pour l'exploitation du Grimaldi Forum a augmenté de 39,9 % en 2009 (6,46 M€) et qu'il faut ajouter les aides dont a bénéficié la société du Grimaldi Forum pour l'organisation d'évènements culturels (4,2 M€). En revanche, les « politiques publiques » ont généré en 2009 une charge de 2,98 M€ en diminution de 20 %.

4° Les dépenses de l'Etat pour *l'industrie, le commerce et l'artisanat* ont, après la baisse de 1 % constatée en 2008, augmenté de 8 % en 2009 en raison notamment des aides à l'industrie (2,36 M€ soit +73,1 %), des études économiques (1,43 M€, soit +30,9 %).

L'importance des subventions publiques, en particulier à des organismes de droit privé, explique que la Commission ait, à plusieurs occasions, insisté sur la nécessité pour l'Etat de leur accorder une attention particulière. Elle a souligné le rôle important du contrôle exercé en la matière par le Contrôle Général des Dépenses, par l'utilisation des prérogatives qui lui sont attribuées pour examiner les organismes subventionnés. Il lui paraît enfin souhaitable que le Gouvernement Princier s'efforce, pour les principales d'entre elles, de procéder à l'évaluation des retombées économiques réelles des dépenses de cette nature.

IV - LES BUDGETS DEVELOPPES DES SERVICES COMMERCIAUX

A - Les services administratifs à caractère commercial

1° LES PARKINGS PUBLICS

Les recettes provenant de l'exploitation des parkings publics ont progressé de 0,8 % en 2009, atteignant 25,24 M€. Cette progression est moindre que celle constatée en 2008 (+8,5 %) en raison de la stabilité globale du nombre de places.

Les dépenses (15,41 M€) se sont accrues de 2,2 %, en particulier les charges de personnel, qui sont passées de 9,2 M€ à 9,5 M€.

Dans ces conditions, l'excédent budgétaire a diminué de 1,3 % (9,83 M€). Encore faut-il rappeler que parmi les dépenses du budget général en matière d'équipements et d'investissements figurent des dépenses « d'amélioration des parkings et garages publics » qui ne sont pas reprises au budget développé. En 2009, la dépense correspondante a été de 2,95 M€.

2° LE STADE LOUIS II

Le budget développé du stade Louis II, qui regroupe les opérations du service des parkings, de l'Administration des Domaines et du stade lui-même, a vu en 2009 ses recettes diminuer de 15,3 % (3,83 M€). En effet, si le produit de l'exploitation du parking a progressé de 1,9 %, les recettes perçues par l'Administration des Domaines ont régressé de 7,9 % et surtout les ressources propres du stade se sont réduites de 59,9 %, notamment au titre de la publicité, l'ASM de football professionnel n'ayant pas versé à l'Etat le total des redevances.

Les dépenses se sont stabilisées (7,765 M€, soit +0,1 %).

Dans ces conditions, l'excédent des dépenses budgétaires est passé de 3,2 M€ à 3,9 M€. Encore faut-il observer que les dépenses d'équipement, supportées par l'Etat, ne figurent pas dans le budget développé (3,345 M€ en 2009).

3° LE MUSEE DES TIMBRES ET DES MONNAIES

Comme la Commission l'avait déjà signalé, le budget développé ne regroupe pas la totalité des activités du Musée, en sorte qu'il enregistre un déficit continu, même lorsque l'exploitation s'avère bénéficiaire.

En 2009, les recettes budgétaires se sont élevées à 0,14 M€ contre 0,37 M€ en 2008, étant noté qu'il ne reprend pas certaines recettes importantes (vente de timbres ou d'essais et de piéforts en or ou en argent).

Les dépenses (0,5 M€) ont diminué de 27,2 % par rapport à 2008, notamment du fait des « frais propres à l'activité de service ».

Le résultat budgétaire se traduit donc par un excédent de dépenses de 0,36 M€, en augmentation de 11,8 %.

B - Les monopoles exploités par l'Etat

1° REGIE DES TABACS

Les recettes, contrairement aux années précédentes, ont diminué en 2009 de 7,2 % (14,17 M€), du fait du recul de 5,8 % du volume des ventes, les prix ayant, pour leur part, augmenté en moyenne de 4,95 %. Ces résultats peuvent être imputés aux incidences de la loi contre le « tabagisme passif » et aux réseaux de contrefaçon.

Les dépenses connaissent une diminution de 9,9 % (3,37 M€), après celle de 4,1 % constatée en 2008, en raison du recul des frais de fonctionnement, notamment des achats de marchandises.

Dans ces conditions, l'excédent budgétaire (10,8 M€) a diminué de 6,3 %, le bénéfice d'exploitation (10,5 M€) reculant de 8,2 %.

2° POSTES ET TELEGRAPHES

Dans son rapport public annuel 2010, la Commission avait rappelé que la structure de ce budget développé résultait de l'application de l'Ordonnance Souveraine du 19 août 1963 rendant exécutoire une convention franco-monégasque du 18 mai 1963.

Les recettes ont atteint, en 2009, 14,26 M€, en augmentation de 10,17 % par rapport à 2008. Celles provenant du « compte de partage » (12,03 M€) se sont accrues de 1,4 %, tandis que les « remboursements des dépenses du compte de partage » (2,23 M€) ont doublé.

Les dépenses, dont le montant a atteint 11,32 M€, ont augmenté de 12,3 % en 2009.

L'excédent de recettes du budget développé est passé de 2,86 M€ en 2008 à 2,94 M€ en 2009, en croissance de 2,8 %.

3° OFFICE DES EMISSIONS DE TIMBRES-POSTE

Les recettes de ce budget développé (3,36 M€) ont progressé de 2 %, après les réductions constatées depuis 2006, sans toutefois retrouver leur niveau de 2007. Le produit des émissions philatéliques et des ventes dans les guichets français a toutefois continué de décroître, l'augmentation étant due aux seules « recettes diverses » qui ont bénéficié en 2009 de la location de stands aux exposants de la manifestation Monaco Phil 2009.

Les dépenses, qui avaient diminué de 12,3 % en 2008, se sont accrues de 15 % en 2009 (3,21 M€), cette forte progression ne résultant pas d'augmentation des frais de personnel (1,68 M€, soit + 2,2 %) mais du quasi-doublement des « frais de fabrication et études » (0,63 M€, soit + 97,9 %).

Cette évolution a conduit à la réduction du résultat budgétaire (0,15 M€ en 2009 contre 0,51 M€ en 2008).

4° PUBLICATIONS OFFICIELLES

En ce qui concerne le Journal de Monaco et l'annuaire officiel, les recettes ont diminué de 3,5 % en 2009 (0,94 M€) et les dépenses de 2,9 % (0,55 M€), en raison de la diminution des frais de fabrication du Journal. Dans ces conditions, le résultat, malgré une baisse légère en 2009, reste largement bénéficiaire (0,39 M€).

S'agissant des textes officiels, les recettes (0,12 M€) ont augmenté de 30,3 %, tandis que les dépenses (0,28 M€) ont diminué de 16 %. Dans ces conditions, le résultat, tout en restant déficitaire (-0,16 M€), s'est amélioré par rapport à celui de 2008 (-0,24 M€).

V - LES DEPENSES EN CAPITAL DE 2009

Au cours de l'exercice 2009, les dépenses en capital se sont élevées à 192,1 M€, en diminution de 40 % par rapport à 2008. Cette réduction est d'autant plus significative que, depuis plusieurs années, ces dépenses, qui s'étaient accrues de manière continue et importante, représentaient une part croissante du total des dépenses : 27,8 % en 2003, 35,9 % en 2008, avant de retomber à 23,8 % en 2009.

Toutefois, cette évolution a affecté de manière très variable les différents types de dépenses en capital.

A – Les acquisitions immobilières

En 2009, les dépenses relatives aux acquisitions immobilières ont diminué de 92,8 % par rapport à 2008, après les fortes augmentations constatées les années précédentes.

En effet, après les opérations Malbousquet et villa Paloma, les achats n'ont représenté une charge que de 9,4 M€, portant sur l'acquisition de cinq appartements, d'une part, et sur celle de locaux commerciaux (4,7 M€) et d'une propriété (0,2 M€) auprès du Fonds de Réserve Constitutionnel.

B – Matériel d'équipement

Les dépenses de l'espèce ont représenté une charge de 7,9 M€, en diminution de 67,6 % par rapport à 2008. Cette réduction s'explique en partie par l'acquisition des rames TER, dont le coût avait été de 22,1 M€ en 2007 et de 209 M€ en 2008 et qui n'ont atteint en 2009 que 5,6 M€.

Pour quatre autres secteurs, les dépenses sont en baisse : matériel de gestion du trafic routier (0,4 M€, soit -65,9 %), gestion de l'amiante (0,1 M€, soit -31 %), acquisition d'œuvres d'art destinées au Musée National (0,6 M€, soit -39,2 %), matériel informatique (0,09 M€, soit -60,8 %).

En revanche, dans cinq autres domaines, les dépenses se sont accrues : signalisation routière (0,1 M€, soit +2,3 %), décoration urbaine (0,1 M€, soit 2 %), Grand Prix automobile (0,9 M€, soit +14,8 %), gestion du patrimoine immobilier et transformateurs électriques pour des montants modestes dans ces deux derniers cas.

C – Travaux d'équipement

Les dépenses consacrées aux travaux d'équipement proprement dits ont augmenté de 5,5 % en 2009. Cette croissance tranche avec l'évolution constatée tant en 2007 (-31,7 %) qu'en 2008 (-6,8 %), et confirme le caractère très variable du montant de ces dépenses.

1° GRANDS TRAVAUX D'URBANISME

Les opérations de ce type constituent la première source de dépenses d'investissement en 2009, avec 74,85 M€ malgré leur diminution de 13% par rapport à 2008. Toutefois, si l'on fait abstraction des rames TER (cf. supra B), la charge est de 69,3 M€ contre 54,9 M€ en 2008, en augmentation de 26,2 %.

Le principal poste de dépenses reste, comme les années précédentes, l'urbanisation, la voirie et les réseaux des « terrains SNCF » (65,8 M€, soit 94,9 % du total), parmi lesquels figurent l'îlot Rainier III (36,2 M€ en 2009), l'îlot Prince Pierre (16,4 M€ en 2009) et l'îlot Canton (3,7 M€ en 2009). La voirie et les réseaux de ces terrains ont fait l'objet de paiements à hauteur de 8,7 M€.

2° EQUIPEMENT ROUTIER

Les dépenses réalisées en 2009 à ce titre se sont élevées à 6 M€ en augmentation de 12,2 % par rapport à 2008 et même de 34,2 % si l'on fait abstraction de la gestion du trafic.

Deux postes ont connu une hausse importante en 2009 : l'amélioration des parkings publics (2,9 M€, soit +76,9 %) et la « mobilité durable » (0,9 M€, soit +158 %).

3° EQUIPEMENT PORTUAIRE

Les dépenses dans ce domaine, qui avaient fortement augmenté les années précédentes, ont régressé en 2009 de 49,5 % (5,7 M€) ; mais, comme elles ont pour une bonne part concerné des études, il est probable qu'au cours des exercices suivants elles augmentent à nouveau.

4° EQUIPEMENT URBAIN

Les investissements en équipement urbain ont représenté une charge de 4,2 M€ en 2009, en diminution de 64,1 % par rapport à 2008. Ils ont principalement concerné le réseau d'égouts.

5° EQUIPEMENT SANITAIRE ET SOCIAL

Les dépenses du chapitre 5 dédié à cette catégorie d'investissements ont diminué de 4,8 % en 2009 (62,5 M€) ; toutefois, si l'on fait abstraction des acquisitions d'immeubles et de

matériel, les charges, qui étaient de 58,5 M€ en 2008, ont été de 57,9 M€ en 2009, ce qui représente un recul de 1,8 % seulement. L'évolution a été différente selon que l'on considère le secteur sanitaire et le secteur social.

S'agissant du secteur sanitaire, les dépenses sont passées de 28,8 M€ en 2008 à 35,66 M€ en 2009, en croissance de 23,3%. Ces investissements ont concerné principalement trois opérations : la centrale d'énergie et le centre de gérontologie (28,5 M€, rémunération du maître d'œuvre et travaux), le nouveau restaurant du Centre Hospitalier (0,2 M€ pour des frais d'étude) et la « solution 5 », représentant la construction du nouveau Centre Hospitalier Princesse Grace (7 M€, en particulier pour les études préliminaires).

En ce qui concerne le secteur social, le total des charges a été ramené de 30,1 M€ en 2008 à 22,2 M€ en 2009 (-26,2 %). Cette évolution prolonge celle constatée en 2007 (-40,7 %) et en 2008 (-19,2 %). Les investissements réalisés ont concerné la poursuite de la création de la résidence d'accueil « A Qjétüdine » (11,8 M€), l'opération « Industrie Minerve » (4,15 M€, logements et parking), l'opération « La Cachette » (2,77 M€, construction d'une école maternelle et d'une crèche) et divers autres équipements (foyer de l'enfance ; Testimonio ; Centre de la jeunesse Princesse Stéphanie). Il apparaît que la diminution des dépenses constatées dans ce secteur est due à l'achèvement de plusieurs opérations importantes, alors que d'autres en sont encore au stade des études.

6° EQUIPEMENT CULTUREL ET DIVERS

Les investissements dans ce domaine se sont accrus de 27,3 % par rapport à 2008 et même à 33,3 % à s'en tenir aux seuls travaux (15,8 M€ en 2009).

Trois opérations principales ont été concernées : la création d'un nouveau Yacht Club (11,06 M€), la poursuite de la réalisation du Musée de la villa Paloma (1,4 M€) et la rénovation de l'installation de production de froid de l'auditorium Rainier III (0,9 M€).

7° EQUIPEMENT SPORTIF

Les dépenses ont dans ce secteur diminué en 2009 de 16,9 % et même de 21,75 % pour les seuls travaux (3,9 M€). Il s'agit essentiellement de la poursuite de la rénovation des équipements du Stade Louis II (3,35 M€).

8° EQUIPEMENT ADMINISTRATIF

Après la hausse de 58,6 % constatée en 2008, les dépenses concernant les travaux en la matière ont augmenté de 75,4 % en 2009 (12,1 M€). Cette croissance est liée à trois opérations : le transfert du Conseil National (4,2 M€ pour démolition, terrassement et honoraires), l'extension de la caserne des pompiers de Fontvieille (3 M€) et l'amélioration des bâtiments publics (3,5 M€).

9° INVESTISSEMENTS, EQUIPEMENT FONTVIEILLE ET EQUIPEMENT INDUSTRIEL ET COMMERCIAL

Ces opérations sont restées minimales en 2009, si l'on fait abstraction des acquisitions immobilières (cf. supra A).

VI - LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR, LA TRESORERIE ET LE FONDS DE RESERVE CONSTITUTIONNEL

A – Les comptes spéciaux du Trésor en 2009

Les opérations des comptes spéciaux du Trésor ont présenté des recettes à hauteur de 48,07 M€, supérieures aux dépenses (46,89 M€). Par rapport à l'exercice précédent, on constate une progression des dépenses (+55,6 %) plus forte que celle des recettes (+40,3 %). Dans ces conditions, l'exécution des opérations s'est traduite par un excédent de recettes (1,18 M€) plus faible que celui de l'année 2008 (4,13 M€).

S'agissant des comptes d'opérations monétaires, le volume des recettes et des dépenses a été inférieur à celui de 2008. Les recettes se sont élevées à 0,515 M€ (0,79 M€ en 2008) et les dépenses à 0,247 M€ (0,82 M€ en 2008). Le solde créditeur au 31 décembre 2009 était en hausse (4,45 M€) par rapport au 31 décembre 2008 (418 M€).

En ce qui concerne le comptes de commerce, leur solde créditeur s'est réduit de 5,66 M€ à 5,30 M€ entre le 31 décembre 2008 et le 31 décembre 2009. Le plus important de ces comptes est constitué par le « développement des approvisionnements en eau », dont les dépenses ont été, en 2009, de 4,1 M€ et les recettes de 3,7 M€. La Commission, qui avait suggéré que, pour les comptes n'enregistrant aucune opération et laissant des soldes débiteurs inchangés, ceux-ci soient pris en charge par le budget général, entraînant la clôture desdits comptes, a noté avec satisfaction que tel avait été le cas, en 2009, pour deux d'entre eux.

Les comptes de produits régulièrement affectés ont connu une plus forte augmentation de leurs recettes en 2009 (36,57 M€, soit +79,8 %) que de leurs dépenses (25,15 M€, soit +31,3 %). Leur solde créditeur (16,53 M€) a ainsi plus que triplé.

Cette évolution est due à deux comptes. Le compte « Fiscalité de l'épargne », dont les recettes (26,7 M€) ont augmenté de 31,6% et les dépenses (25,1 M€) de 31,2 %, retrace les prélèvements à la source opérés à Monaco au titre de l'imposition des revenus de l'épargne perçus sous forme d'intérêts et les versements de trois-quarts de ces sommes aux Etats membres de la CEE où résident les bénéficiaires des intérêts imposant et du solde (20 %) au budget général de la Principauté. Quant au compte « Contrat Habitation-Capitalisation », ouvert en 2009, il a enregistré, cette même année, des recettes à hauteur de 9,825 M€.

Les comptes d'avance ont retracé, en 2009, des recettes à hauteur de 3,1 M€ (-27,5 %) et des dépenses pour 3,6 M€ (+7,2 %). La charge nette que ces comptes font peser sur la trésorerie s'est ainsi accrue, en 2009, de 40 % (1,8 M€ au lieu de 1,3 M€).

Les comptes de dépenses sur frais avancés par l'Etat ont aussi fait peser en 2009 une charge accrue pour la trésorerie, puisqu'elle est passée de 12,3 M€ à la fin de 2008 à 12,45 M€ à la fin de 2009.

Les comptes de prêts, dont la charge s'était notablement réduite au cours des quatre exercices précédents, ont connu, en 2009, un quasi-doublement de cette dernière qui est passée de 10,73 M€ à la fin de 2008 à 20,22 M€ à la fin de 2009, notamment du fait de l'ouverture, au budget rectificatif de 2009, d'un crédit de 13 M€ destiné au financement par l'Etat monégasque de prêts dans le cadre de la restructuration du groupe MECAPLAST.

B – Les opérations de trésorerie en 2009

Au 31 décembre 2009, la situation de la trésorerie était, tant à l'actif qu'au passif de 123,49 M€, en baisse de 35,96 % par rapport au 31 décembre 2008 (192,83 M€). Cette forte diminution s'explique par le recul, de près de deux tiers, des disponibilités qui avaient connu en 2008 un accroissement exceptionnel, dû pour l'essentiel à l'importance de l'excédent positif des opérations du budget général de 2008 au 31 décembre de cette année.

Parmi les comptes de tiers, les opérations hors FCRA⁽¹⁾, les « comptes de dépôt » se sont accrus de 42 % (23,95 M€) ; des soldes divers importants concernent des opérations pour le compte de la S.B.M. et de l'Automobile Club de Monaco.

S'agissant des comptes financiers, il faut observer que la forte progression des dépenses à classer et à régulariser (+166 %) mérite de retenir l'attention.

L'évolution des besoins de trésorerie au cours de l'année est caractérisée en 2009, comme pendant les exercices précédents, par d'importantes variations saisonnières, mais aussi par des écarts mensuels négatifs plus nombreux (sept mois contre quatre) et plus élevés. Ainsi, les écarts négatifs enregistrés en janvier et février 2009 ont concerné des montants beaucoup plus importants en raison de la progression exceptionnelle du volume des dépenses payées au titre de l'exercice précédent. *En outre, il apparaît une nouvelle fois, s'agissant des dépenses d'équipement et d'investissements, que les trois-quarts des paiements sont effectués au cours du second semestre et de la période complémentaire ; il conviendrait de rechercher un meilleur étalement de ces dépenses, notamment à travers la procédure des reports de crédits de paiement. L'année 2009 a été également marquée par un certain recul dans le rythme de recouvrement des recettes.*

En ce qui concerne les moyens de trésorerie, on peut constater une amélioration notable de la gestion des concours du Fonds de Réserve à la trésorerie, à la fois pour des montants moins élevés et des périodes plus courtes.

Enfin, s'agissant des comptes hors-bilan, l'année 2009 a connu une très forte progression des écritures en raison des engagements donnés ou reçus pour l'opération Odéon.

C – Le Fonds de Réserve Constitutionnel en 2009

En 2009, le montant du Fonds de Réserve Constitutionnel a atteint au 31 décembre 4 068 M€, en progression de 8,71 %, ce qui annule ainsi pratiquement la diminution de 8,4 % enregistrée en 2008. Ce résultat positif tient en partie aux bénéfices et plus-values, ainsi qu'à l'amélioration du marché financier et des méthodes de gestion du portefeuille. Il s'explique aussi par une forte progression des immobilisations qui ont fait, en 2009, l'objet d'une réévaluation quinquennale.

Le bénéfice d'exploitation du Fonds a été marqué, en 2009, par un recul de 5,5 % dû à la diminution des produits nets du domaine financier. S'agissant des résultats de la capitalisation ou de la réalisation des OPCVM, le résultat positif important (155,8 M€) contraste avec le résultat

⁽¹⁾ Les opérations comptables du « Fonds complémentaire de réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles », retracées dans cette situation, ont représenté, en 2009, 36,3 M€, en légère diminution par rapport à 2008 (36,6 M€). Elles n'affectent pas les finances de l'Etat.

négatif de 2008 (-137,7 M€). Les montants constatés sur les autres postes d'actif enregistrent des plus-values dues à la réévaluation des immobilisations et la progression du stock d'or, mais aussi une forte moins-value des titres de participation. En définitive, après prise en charge du déficit budgétaire de l'exercice 2006, l'année 2009 s'est soldée pour le Fonds par un résultat positif de 325,7 M€, à rapprocher du résultat négatif de 2008 (- 345,9 M€)

La situation du Fonds au 31 décembre 2009 se traduit par la forte augmentation des immobilisations (+21,4 %), étant relevé que les plus importantes ont concerné des opérations qui doivent relever du budget général : ZAC Saint Antoine (35 M€) et opération Odéon (90,7 M€). Les actifs financiers non réalisables à court terme ont régressé de 10,3 % du fait du recul du poste « Titres de participation », en particulier SBM et Crédit Foncier de Monaco. Les disponibilités et avoirs réalisables à court terme ont progressé de 5,4 %.

Venant après un exercice déficitaire en 2008, l'année 2009 marque pour le Fonds un redressement appréciable. Celui-ci résulte certes pour une part de la revalorisation comptable des immobilisations, mais aussi des bénéfices et plus-values procurés par la gestion, selon des méthodes actualisées, des placements financiers.

Le Fonds a ainsi pu, sans difficulté, apporter au budget et à la trésorerie les concours qui relèvent de son rôle. Mais il a été également utilisé pour financer des investissements, mentionnés ci-dessus, qui concernent normalement le budget général et que celui-ci devra reprendre dès que possible.

*
* *

La Commission Supérieure des Comptes a présenté un certain nombre de remarques sur la gestion budgétaire et financière de l'Etat, dont elle a repris les plus importantes, dans les développements qui précèdent. Elle note avec satisfaction que certaines de ses suggestions ont fait l'objet de suites, le plus souvent par des études et réflexions sur les sujets évoqués.

Ainsi qu'il a été indiqué dans le Chapitre 1^{er}, le Gouvernement Princier a répondu aux propositions contenues dans le rapport de la Commission sur l'exercice 2009, avant sa transmission au Prince Souverain et au Conseil National.

Comme ce fut le cas les années précédentes, les observations de la Commission ne sont pas de nature à mettre en cause la régularité et la sincérité des comptes 2009. Elle n'a donc formulé aucune objection au règlement du budget général de 2009 sur la base des résultats dégagés par ces comptes, soit un excédent de dépenses du budget général de 61 321 195,66 € qui devra, en application de l'article 41 de la Constitution, être couvert par un prélèvement sur le Fonds de Réserve Constitutionnel.

REPONSES DU GOUVERNEMENT PRINCIER AU RAPPORT PUBLIC ANNUEL DE LA COMMISSION SUPERIEURE DES COMPTES 2011

- La Commission a relevé une baisse du nombre des mesures individuelles d'avancement par rapport à l'année 2008 mais que celui-ci restait à un niveau élevé et qu'elle encourageait la poursuite de cette nouvelle tendance.

Il peut être relevé que cette baisse constatée au cours de l'année 2009 est uniquement due au fait que l'exercice 2008 était constitué de deux sessions d'avancements consécutives dont une exceptionnellement mise en œuvre cette année là.

- **Page 18, 2°), paragraphe 1** : Il est pris note que la Commission souhaiterait adapter le calendrier de prévision budgétaire des recettes fiscales.

Il peut être indiqué que l'élaboration des prévisions de recettes commence en effet relativement tôt dans l'année (en mars), mais il est possible d'effectuer des ajustements importants jusqu'à la date de dépôt du Budget Primitif N+1 au Conseil National, soit le 30 septembre. Ainsi, la Direction des Services Fiscaux dispose d'un laps de temps important pour affiner ses prévisions de recettes.

- **Page 22, paragraphe 1** : L'avis de la Commission soulignant la nécessité de contenir la croissance des effectifs publics et de procéder à un redéploiement des effectifs plutôt qu'à de nouveaux recrutements est partagé par le Gouvernement.

- **Page 25, paragraphe 2** : Il est pris note de la remarque de la Commission Supérieure des Comptes de regrouper les dépenses relatives aux personnes âgées dans l'Office de Protection Sociale, au lieu de les laisser dans le domaine « social et humanitaire ».

Toutes ces politiques publiques (centre de coordination gérontologique, structure d'accueil Speranza...) ne relèvent pas a priori de l'Office de Protection Sociale. Seul éventuellement l'article « Aide aux personnes âgées » (Carnet spectacles ...) pourrait être rattaché à l'OPS dans le cas uniquement où les services concernés n'y verraient pas d'inconvénient.

- **Page 32, paragraphe 4** : Le Gouvernement partage l'avis de la Commission qui remarque que les paiements relatifs aux dépenses d'équipement et d'investissements sont majoritairement effectués au cours du second semestre et de la période complémentaire, et qui préconise de rechercher un meilleur étalement de ces dépenses notamment au travers de la procédure des reports de crédits.