

PRINCIPAUTE DE MONACO

COMMISSION SUPERIEURE DES COMPTES

RAPPORT PUBLIC ANNUEL

2014

**ANNEXE AU "JOURNAL DE MONACO" N° 8.229
DU 12 JUIN 2015**

Le présent rapport a été délibéré et arrêté par la Commission Supérieure des Comptes en séance tenue le 11 mai 2015.

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, Jean-Pierre GASTINEL, Vice-Président, Hubert POYET, Jean-François BERNICOT, Bertrand SCHWERER et Jean-Louis BEAUD DE BRIVE, membres.

SOMMAIRE

| | Pages | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUCTION | 3 | A. La gestion budgétaire en 2012 | 9 |
| CHAPITRE I - LES ACTIVITÉS DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DES COMPTES EN 2014 | 3 | B. Prévisions et réalisations | 9 |
| I - LE CONTRÔLE DES COMPTES ET DE LA GESTION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT | 3 | C. Application des règles budgétaires et comptables en 2012 | 10 |
| A. L'achèvement des contrôles et le dépôt du rapport sur l'exercice 2012 | 3 | II - LES RECETTES BUDGÉTAIRES EN 2012 | 10 |
| B. Les contrôles portant sur l'exercice 2013 | 4 | A. Les recettes fiscales | 10 |
| C. Les contrôles portant sur certains aspects particuliers de la gestion financière de l'Etat | 5 | B. Les recettes non fiscales | 11 |
| II - LES AUTRES CONTRÔLES EXERCÉS EN 2014 | 5 | III - LES DÉPENSES ORDINAIRES EN 2012 | 12 |
| A. Le contrôle des comptes et de la gestion de la Commune | 5 | A. Les dépenses de fonctionnement | 12 |
| B. Le contrôle des établissements publics | 6 | B. Les interventions publiques | 13 |
| III - LES ACTIVITÉS DIVERSES ET LE RENOUVELLEMENT DE LA COMMISSION | 7 | IV - LES DÉPENSES EN CAPITAL EN 2012 | 15 |
| A. Les relations internationales de la Commission Supérieure des Comptes | 7 | A. Les acquisitions immobilières | 15 |
| B. L'implication de la Commission Supérieure des Comptes dans la Commission de vérification des comptes de campagne | 7 | B. Matériel d'équipement | 15 |
| C. Le renouvellement des membres de la Commission Supérieure des Comptes | 8 | C. Travaux d'équipement | 15 |
| CHAPITRE II - RAPPORT SUR LA GESTION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT EN 2012 | 8 | V - LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR, LA TRÉSORERIE ET LE FONDS DE RÉSERVE CONSTITUTIONNEL EN 2012 | 17 |
| I - LA GESTION ET LES RÉSULTATS BUDGÉTAIRES EN 2012 | 9 | A. Les comptes spéciaux du Trésor en 2012 | 17 |
| | | B. La trésorerie en 2012 | 17 |
| | | C. Le Fonds de réserve constitutionnel | 18 |
| | | CHAPITRE III - RAPPORT SUR LES COMPTES ET LA GESTION DE LA COMMUNE DE MONACO EN 2011 ET 2012 | 20 |
| | | I - LES OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES DES EXERCICES 2011 ET 2012 | 20 |
| | | A. Le fonctionnement de la Commune en 2011 et 2012 | 20 |
| | | B. Les dépenses d'équipement et d'interventions pour le compte de l'Etat en 2011 et 2012 | 21 |
| | | II - LE SERVICE D' ACTIONS SOCIALES | 21 |
| | | A. La section sociale | 21 |
| | | B. La section « Petite enfance » | 21 |
| | | C. La section « Maintien à domicile des personnes âgées » | 21 |
| | | III - LES SERVICES A CARACTÈRE COMMERCIAL | 22 |
| | | IV - LE FONDS FINANCIER COMMUNAL | 22 |
| | | V - LES OPÉRATIONS NON BUDGÉTAIRES | 22 |
| | | A. Les comptes hors-budget | 22 |
| | | B. Autres opérations extra budgétaires | 22 |
| | | CHAPITRE IV - RAPPORT SUR LES COMPTES ET LA GESTION DU CENTRE HOSPITALIER PRINCESSE GRACE DE 2009 À 2011 | 22 |

| | | |
|-------|----------------------------------------------------|----|
| I - | LE PROJET D'ETABLISSEMENT | 23 |
| | A. Le projet médical | 23 |
| | B. Le schéma directeur informatique | 24 |
| II - | LE REDRESSEMENT DES COMPTES | 25 |
| | A. La revalorisation du prix de journée | 26 |
| | B. Le ralentissement de la progression des charges | 26 |
| III - | LES PERSPECTIVES | 28 |

INTRODUCTION

La Commission Supérieure des Comptes de la Principauté de Monaco a établi le présent rapport public en application de l'article 11 de l'ordonnance souveraine n° 1.707 du 2 juillet 2008 qui lui prescrit d'adresser chaque année au Prince Souverain un rapport d'activité, publié au Journal de Monaco, dans lequel « elle expose notamment les principales constatations et observations auxquelles ont donné lieu les contrôles exercés par elle sur les comptes et la gestion de l'Etat et des organismes publics au cours de l'année écoulée ».

Cet exposé s'inscrit pour 2014, suivant la présentation adoptée les années précédentes, dans un examen plus large des activités de l'Institution Supérieure de Contrôle de la Principauté au cours de l'année écoulée, examen qui fait l'objet du premier chapitre du présent rapport public.

Dans les chapitres suivants seront analysés les rapports que la Commission a arrêtés en 2013 et qui ont porté sur les comptes et la gestion de l'Etat (rapport annuel sur l'exercice 2012), de la Commune (exercices 2011 et 2012) et du Centre Hospitalier Princesse Grace (exercices 2009 à 2011).

CHAPITRE I

LES ACTIVITÉS DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DES COMPTES EN 2014

En 2014 comme chaque année, l'essentiel des activités de la Commission Supérieure des Comptes a concerné le contrôle de la gestion budgétaire et financière de l'Etat, qui s'est traduit par le dépôt du rapport sur l'exercice 2012, marquant la fin des vérifications touchant ce dernier, et surtout par

l'engagement, la conduite et en pratique l'achèvement de l'examen des opérations de 2013.

Engagés et largement poursuivis en 2013, les contrôles portant sur la Commune et sur le Centre Hospitalier Princesse Grace ont donné lieu à la présentation de rapports qui ont été arrêtés respectivement en avril et en janvier 2014, et qui feront chacun l'objet d'un chapitre ci-après. La Commission a également entrepris – et pour certains pratiquement terminé – le contrôle de divers établissements publics : l'Office de Protection Sociale et des Aides Sociales, le Musée National et le Centre Scientifique de Monaco.

Si la vie de l'Institution Supérieure de Contrôle (I.S.C.) n'a été marquée par aucun événement significatif en ce qui concerne la poursuite de l'adaptation de ses moyens – à laquelle s'attache le Gouvernement Princier –, ses membres ont été renouvelés fin 2014. Cette année a également connu la mise en place de la Commission de vérification des comptes de campagne instituée en vue des élections communales de 2015, comme la poursuite des relations avec les I.S.C. étrangères et avec les associations qui les réunissent.

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

A. L'achèvement des contrôles et le dépôt du rapport sur l'exercice 2012

C'est le 9 avril 2014 que la Commission a arrêté son rapport sur les comptes et la gestion de l'Etat pour l'exercice 2012, établi à la suite des vérifications conduites tout au long de l'année 2013.

Accompagné des réponses formulées par le Ministre d'Etat, le rapport a été adressé à S.A.S. le Prince Souverain fin mai 2014. En application des dispositions de la loi n° 841 du 1^{er} mars 1968 relative aux lois du budget, c'est au vu de ce rapport que la Décision Souveraine en date du 23 octobre 2014 a prononcé la clôture des comptes de l'exercice 2012 (Journal de Monaco du 31 octobre 2014).

Ainsi qu'il sera rappelé ci-après dans le chapitre II qui présente l'analyse du rapport sur l'exercice 2012, les opérations de ce dernier se sont soldées, pour le budget général, par un excédent de recettes de 3 748 482,77 €, qui a été versé le 31 octobre 2014 au Fonds de réserve constitutionnel.

Egalement arrêtées par la Décision Souveraine du 23 octobre 2014, les opérations des comptes spéciaux du Trésor, de caractère temporaire, présentent, au

31 décembre 2012, des soldes – un excédent de recettes de 21 466 059,91 € – qui ont été repris dans les comptes de 2013.

B. Les contrôles portant sur l'exercice 2013

Constituant, comme l'implique la mission qu'elle tient de la Constitution, l'essentiel des travaux de la Commission Supérieure des Comptes, les contrôles portant sur les opérations budgétaires et financières de l'Etat en 2013 ont été conduits dans les conditions habituelles.

Comme d'ordinaire, ces contrôles ont pu s'engager dès le mois de janvier pour les comptes spéciaux du Trésor, la trésorerie de l'Etat et le Fonds de réserve constitutionnel, dont les comptes et les documents justificatifs sont disponibles très tôt après les derniers jours de l'exercice précédent. Mais dans l'ensemble, et plus spécialement pour les opérations du budget général, les contrôles n'ont pu se développer utilement qu'à partir de la « clôture annuelle des comptes budgétaires », qui a été disponible le 25 mars 2014. La clôture 2012 l'avait été le 19 mars 2013. Le souci d'accélérer la clôture des comptes budgétaires de l'Etat, en particulier par le raccourcissement de la « période complémentaire » prévue pour le règlement de certaines dépenses, s'il a eu de premiers effets positifs, mérite de rester présent à l'esprit des autorités compétentes.

Quant au rapport du Contrôleur Général des Dépenses, dont la Commission est obligatoirement saisie et qui présente pour elle un intérêt tout particulier, il a été produit le 25 juillet 2014, cependant que le rapport sur l'exercice 2012 avait été produit le 17 juillet 2013.

Au demeurant, les vérifications portant sur l'exercice 2013 se sont déroulées dans de bonnes conditions, à la faveur notamment des relations de travail comme toujours faciles et efficaces entre enquêteurs et services interrogés. Ainsi la Commission a-t-elle été en mesure d'achever son projet de rapport avant le renouvellement de ses membres – à la date du 28 novembre 2014 – et de le soumettre début décembre à la contradiction habituelle avec le Gouvernement Princier.

S'agissant du budget général, l'exercice 2013 s'est soldé par un excédent de recettes (12,10 M€) sensiblement plus élevé que celui de 2012 (3,75 M€), résultats qui contrastent avec les déficits constatés en 2009, 2010 et 2011.

Les recettes (945,15 M€) ont connu en 2013 un taux de croissance (+ 5 %) inférieur à ceux enregistrés en 2011 (+ 6,5 %) et en 2012 (+ 11,2 %), mais

légèrement supérieur à celui (+ 4,1 %) des dépenses (933,05 M€).

Ces variations correspondent, en partie, à des évolutions favorables. Celle des recettes tient notamment à une progression plus marquée des produits non fiscaux. Celle des dépenses traduit une meilleure maîtrise des dépenses ordinaires, à l'exception notable des frais de personnel, sur la gestion desquels la Commission doit renouveler les observations formulées dans ses rapports précédents.

C'est également par un excédent de recettes (32,16 M€ contre 21,47 M€ en 2012) que se sont soldées en 2013 les opérations de caractère temporaire retracées par les comptes spéciaux du Trésor, dont les plus importantes concernent les « Contrats Habitation-Capitalisation ».

Alimentée notamment par les excédents de recettes des comptes spéciaux du Trésor, la trésorerie de l'Etat marque, fin 2013 par rapport à fin 2012, une très forte progression (+ 74,8 %) qui s'explique, pour l'essentiel, par les conditions d'exécution du budget général en fin d'exercices, les recettes budgétaires encaissées au 31 décembre 2013 étant supérieures de 126,5 M€ aux dépenses payées à cette date. En outre, comme en 2012, certaines dépenses budgétaires ne correspondaient pas à des paiements effectifs, mais à la mise en réserve, sur des comptes de trésorerie, de fonds destinés à être utilisés au cours des exercices suivants. C'est ainsi, tout particulièrement, qu'est constituée une « provision (40 M€ en 2013 comme en 2012) pour le financement du « nouveau C.H.P.G. ».

Comme la Commission l'a souligné dans son rapport sur l'exercice 2012, un tel procédé méconnaît plusieurs règles fondamentales du droit budgétaire. En outre, et surtout, il recourt au budget et à la trésorerie pour constituer des réserves, en leur faisant ainsi jouer un rôle qui est celui de Fonds de réserve constitutionnel.

Inversement, ce dernier continue à procéder, depuis des années, à des investissements qui relèvent à l'évidence du budget général, tel que le financement de la Z.A.C. Saint-Antoine. Cette pratique irrégulière contribue, pour partie, à la progression des actifs immobilisés du Fonds, dont la vocation implique qu'il dispose, pour faire face à de futurs excédents de dépenses du budget général, d'un niveau suffisant d'actifs disponibles ou réalisables à court terme.

Ces constatations, renouvelées en 2013, conduisent la Commission à souhaiter qu'il soit mis fin à la confusion croissante des rôles respectifs du budget et du Fonds de réserve constitutionnel, confusion

incompatible avec une gestion éclairée et transparente des finances publiques de la Principauté.

C. Les contrôles portant sur certains aspects particuliers de la gestion financière de l'Etat

Dans la programmation de ses contrôles concernant la gestion budgétaire et financière de l'Etat, la Commission Supérieure des Comptes inclut habituellement l'étude de sujets particuliers, auxquels elle consacrera, soit une annexe à son rapport annuel, soit un rapport particulier.

Comme l'indiquait le rapport public précédent, c'est cette dernière solution que la Commission a retenue pour les études qu'elle a poursuivies, en 2012 et 2013, sur les services de l'Etat gérés dans le cadre du budget général, mais dotés de « budgets développés ».

Arrêtés en 2012, les rapports particuliers établis sur la *Poste et l'Office des Émissions de Timbres-Poste* (O.E.T.P.), d'une part, sur la *Régie des Tabacs*, d'autre part, ont été analysés dans le rapport public 2013. Celui qui concerne le *Stade Louis II* a été soumis, dans son état de projet, au Gouvernement Princier en novembre 2014.

Inauguré en 1985, plus de cinq ans après la décision prise par le Prince Rainier III de créer, en remplacement de l'ancien Stade Louis II, un complexe sportif sur le terre-plein de Fontvieille, le Stade Louis II est un ouvrage public – le plus grand de la Principauté – d'une importance, d'une complexité et d'une originalité exceptionnelles.

De telles caractéristiques se sont traduites, pour l'exploitation et la gestion du Stade Louis II, par une organisation administrative et par un régime budgétaire dotés de différentes particularités. Celles-ci tiennent, pour l'essentiel, à la triple vocation du Stade Louis II, qui, à côté de l'organisation des manifestations et activités sportives, assure la location d'un ensemble de locaux à usage de bureau ou commercial et la gestion d'un vaste parking. C'est en fonction de ces trois vocations qu'a été organisée l'administration du Stade, qui associe à la Direction du Stade le Service des Parkings Publics et l'Administration des Domaines. L'examen des comptes et de la gestion du Stade Louis II, qui a porté sur les exercices 2009 à 2013, a permis à la Commission d'observer les aspects pratiques et de constater les difficultés de ce système de répartition des responsabilités entre trois services.

En ce qui concerne les *recettes*, passées de 3,83 M€ en 2009 à 5,21 M€ en 2013, près de la moitié (45 % entre 2011 et 2013) est encaissée par le Service des Parkings Publics au profit du Stade Louis II, qui lui

rembourse les frais de fonctionnement relatif à son intervention. L'Administration des Domaines perçoit le produit (quelque 40 % du total des recettes en 2013) de la location de locaux à usage de bureaux et de commerces, de redevances diverses et de la récupération des charges, ces dernières soulevant depuis de nombreuses années des difficultés particulières, non entièrement résolues à ce jour. Parmi les recettes, beaucoup moins importantes, que perçoit directement la Direction du Stade figure en particulier la redevance acquittée par l'Association Sportive Monaco Football Club.

S'agissant des *dépenses*, qui relèvent toutes de la Direction du Stade, leur évolution, et les questions que celle-ci pose, procèdent essentiellement de l'existence, à côté de dépenses de fonctionnement figurant dans le budget développé, de dépenses d'équipement non négligeables. Les premières (7,77 M€ en 2009, 8,18 M€ en 2013) concernent à hauteur de quelque 40 % l'entretien et l'amélioration des locaux ; elles correspondaient en partie, jusqu'aux exercices 2013-2014, à des dépenses d'équipement. Ces dernières font, depuis 2014, l'objet de trois articles – dont deux inscrits au programme triennal d'équipement – qui peuvent laisser présager d'importantes opérations de réhabilitation et de modernisation du Stade, dont la conception et la réalisation demanderont un soin et des moyens particuliers.

C'est au demeurant sur l'importance et l'organisation des moyens affectés à la gestion et à la rénovation du Stade Louis II que semble devoir se porter, en priorité, l'attention des pouvoirs publics.

II - LES AUTRES CONTRÔLES EXERCÉS EN 2014

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

Comme elle l'a indiqué dans son rapport public 2013, la Commission avait engagé, et pratiquement achevé en 2013, le contrôle des exercices 2011 et 2012 de la Commune.

Le projet de rapport établi à la suite de ce contrôle a été adressé, pour contradiction, au Ministre d'Etat et au Maire de Monaco le 13 mars 2014. Au vu des réponses de ces derniers, la Commission a arrêté le 17 avril 2014 son rapport, qu'elle a adressé au Prince Souverain et au Président du Conseil National le 18 avril 2014. L'analyse de ce rapport fera l'objet du chapitre III du présent rapport public.

B. Le contrôle des établissements publics

1° LE CENTRE HOSPITALIER PRINCESSE GRACE

Engagé en 2012, le contrôle des comptes et de la gestion du C.H.P.G. pour les exercices 2009 à 2011 s'est poursuivi et achevé en 2013. Soumis à la contradiction du Ministre d'Etat et du Président du Conseil d'administration de l'établissement public en novembre 2013, le projet de rapport a été délibéré, et le rapport arrêté, le 23 janvier 2014. C'est donc dans le rapport public de 2014 qu'est présentée son analyse, qui fait ci-après l'objet du chapitre IV.

2° L'OFFICE DE PROTECTION SOCIALE

La Commission a procédé en 2014 au contrôle de l'Office de Protection Sociale. Ce contrôle a porté à la fois sur les comptes et la gestion de l'établissement public pour les exercices 2007 à 2012 et sur les aides sociales que l'office distribue pour le compte de l'Etat.

Le fait que le rôle de l'Office de Protection Sociale consiste, pour l'essentiel, dans la gestion et le paiement de ces aides explique l'absence d'autonomie de l'organisme, dont la gestion est assurée par l'une des deux divisions du Service social de la Direction de l'Action Sanitaire et Sociale (D.A.S.S.), qui relève du Département des Affaires Sociales et de la Santé.

Juridiquement discutable, cette situation est de nature à remettre en question les conditions de gestion fixées par la loi pour les établissements publics, comme par ailleurs les procédures de prévision, d'exécution et de contrôle des dépenses de l'Etat.

Le défaut d'autonomie réelle de l'office peut d'autre part entraîner pour celui-ci des difficultés dans l'exercice de ses missions propres, qui justifient son maintien. Il s'agit, d'une part, de la qualité de propriétaire de certains biens immobiliers, d'autre part de la gestion des dons et legs dont ses prédécesseurs comme lui-même ont bénéficié. Les vérifications opérées en ces domaines conduisent à formuler différentes observations et suggestions.

Si elle souhaite voir ces recommandations prises en considération, la Commission souhaite, plus largement, que soit engagée une réflexion sur les missions, l'organisation et le fonctionnement de l'Office de Protection Sociale, en vue notamment de normaliser les relations entre l'Etat et l'établissement public.

Consulté sur le projet de rapport, qui lui a été adressé le 22 octobre 2014, le Gouvernement Princier a fait connaître que, pour déterminer les suites à donner sur les sujets de fonds abordés par le rapport, la

réflexion approfondie jugée nécessaire pourrait donner lieu à la mise en place d'un groupe de travail.

Au terme de la procédure contradictoire, la Commission Supérieure des Comptes a délibéré et arrêté le 13 janvier 2015 son rapport, qui a été transmis avec les réponses du Gouvernement Princier au Prince Souverain et au Président du Conseil National. Selon la pratique habituelle, c'est dans le rapport public de 2015 – année au cours de laquelle le rapport a été arrêté – que le rapport sur l'Office de Protection Sociale sera analysé.

3° LES AUTRES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

La Commission a engagé en 2014 le contrôle du Musée National et du Centre Scientifique.

a) Le Musée National

S'agissant du Musée National, le contrôle a porté sur les années 2009 à 2013, marquées par le passage, dans l'appellation publique, du « Musée National de Monaco » au « Nouveau Musée National de Monaco » (N.M.N.M.). L'étude de cette période a concerné, avant l'examen habituel des comptes, la politique scientifique et culturelle conduite, en matière de musée, par le Gouvernement Princier.

La mise en place d'un N.M.N.M. ouvert aux différentes formes de l'art s'est opérée dans des conditions commandées en partie par des données préexistantes. La première est la dualité de sites – la villa Sauber libérée par la mise en réserve de collections de Galéa et la villa Paloma – éloignés l'un de l'autre et pas conçus pour accueillir des musées. La seconde est l'existence de collections héritées d'un passé ancien. Ces données n'ont naturellement pas facilité la définition de la vocation du N.M.N.M. et de son organisation.

Depuis 2007, les achats d'œuvres d'art, assurés jusque là directement par le budget de l'Etat, sont financés par le Fonds d'acquisition, prévue par l'ordonnance souveraine du 10 août 2006, qui n'est pas repris dans la comptabilité budgétaire de l'établissement et qui n'entre dans aucune des catégories de comptes hors budget prévues pour l'Etat ou pour les établissements publics. Il permet de constituer une réserve de trésorerie et de prendre en compte les apports du mécénat, mobilisé par l'Etat, chacune de ces ressources présentant d'une année sur l'autre de très fortes variations.

b) Le Centre Scientifique de Monaco

La Commission a engagé en 2014 le contrôle des comptes et de la gestion du Centre Scientifique de

Monaco pour les années 2007 à 2013, période durant laquelle l'établissement public a connu de très importantes transformations.

A côté du domaine « historique » de la biologie marine – qui évolue lui-même depuis plus de vingt ans et aborde désormais le thème de l'économie environnementale aussi bien que celui de l'écosystème corallien – ont été développés les domaines de la biologie polaire – autour de l'utilisation des manchots – et de la biologie médicale, qui s'attache à développer les liens entre recherches fondamentales et applications cliniques.

Ce développement des activités du Centre Scientifique de Monaco a été financé, pour l'essentiel, grâce à l'augmentation de la subvention du budget général, qui est passée de 1,66 M€ en 2007 à 3,97 M€ en 2013. Pour ce dernier exercice, la progression (+ 40,5 %) de la subvention d'équilibre, qui couvre la quasi-totalité des dépenses (4,10 M€), s'explique notamment par l'installation de l'établissement public dans les locaux du Quai Antoine 1^{er}.

L'examen des opérations du Centre Scientifique de Monaco se révèle inhabituellement complexe en raison de la très grande variété des modalités d'intervention de l'établissement public, qui entretient avec de nombreux partenaires des relations spécifiques. Ainsi, par exemple, le financement de projets de recherche clinique à partir de crédits budgétaires fait l'objet de comptes hors budget, dont le suivi appelle une attention particulière.

III- LES ACTIVITÉS DIVERSES ET LE RENOUELEMENT DE LA COMMISSION

A. Les relations internationales de la Commission Supérieure des Comptes

Les contacts que la Commission entretient régulièrement avec les Institutions Supérieures de Contrôle (I.S.C.) de nombreux pays étrangers – ce qui représente une charge de travail non négligeable pour son secrétariat général – se sont plus particulièrement développés, en 2014 comme à l'ordinaire, au sein des organisations internationales qui les regroupent.

Les relations sont étroites avec l'A.I.S.C.C.U.F., qui associe les I.S.C. ayant en commun l'usage du français. Son secrétariat général est assuré par la Cour des Comptes française, et elle est actuellement présidée par l'I.S.C. d'Haïti, qui devait organiser à Port-au-Prince, en octobre 2014, la septième assemblée générale de l'association. La Commission avait programmé sa

participation à cette manifestation, qui a été annulée au dernier moment, pour des raisons de sécurité.

La Commission a en revanche participé, en juin 2014, au neuvième congrès de l'association des I.S.C. européens (EUROSAI). Remarquablement organisé à La Haye par l'I.S.C. des Pays-Bas, ce congrès a réuni cinquante délégations représentant la quasi-totalité des I.S.C. d'Europe. Les thèmes des travaux ont porté sur différents aspects de l'intervention des organismes de contrôle, dans la perspective d'un renforcement de leur action. D'intéressantes réflexions ont notamment été consacrées à l'innovation, sans toutefois que soient suffisamment évoqués ses risques possibles. Les séances de travail du congrès trouveront leur conclusion dans des « recommandations » diffusées par l'EUROSAI.

En ce qui concerne l'organisation mondiale des I.S.C. (INTOSAI), celle-ci a obtenu, avec l'aide de nombre de ses membres, que la 69^{ème} Assemblée Générale des Nations Unies adopte une nouvelle résolution tendant à assurer l'indépendance des I.S.C. et à renforcer leurs capacités, afin « de garantir l'efficacité, la transparence et la reddition des comptes » et de « promouvoir l'amélioration des finances publiques ». Si la Commission Supérieure des Comptes enregistre naturellement avec satisfaction cette résolution, elle doit constater que la Principauté n'a pas attendu les incitations des Nations Unies adressées aux Etats pour doter son I.S.C. du statut et des moyens lui permettant d'assurer en toute indépendance la mission qu'elle tient de la Constitution.

B. L'implication de la Commission Supérieure des Comptes dans la Commission de vérification des comptes de campagne

Dans ses deux précédents rapports publics, la Commission a exposé les conditions dans lesquelles elle se trouve impliquée dans la mise en place et le fonctionnement de la Commission de vérification des comptes de campagne créée par la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 relative au financement des campagnes électorales.

Composée de personnalités alliant compétence et indépendance, 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. Il apparaît ainsi que cette dernière se trouve, au regard de sa composition et de ses moyens, largement impliquée dans l'organisation et le

fonctionnement de l'institution chargée de vérifier les comptes de campagnes électorales.

Cette implication a été mise en évidence par les conditions dans lesquelles a été constituée et a fonctionné la Commission de vérification des comptes de la campagne électorale des élections nationales de février 2013. Comme l'expose le rapport public 2013, cette Commission, nommée par l'ordonnance souveraine du 28 août 2012, a rendu en juin 2013, dans les délais prévus par la loi, les rapports au vu desquels le Ministre d'Etat a accordé aux listes le remboursement forfaitaire institué par les textes.

« Au terme de cette procédure – concluait le rapport public 2013 – la Commission Supérieure des Comptes ne pouvait qu'être satisfaite d'avoir contribué – tant par sa large participation à la Commission de vérification auprès des membres hautement qualifiés alliant rigueur et discernement que par le rôle actif et efficace joué par son secrétariat général – au bon fonctionnement d'une institution nouvelle, élément central du dispositif qui prévoit le plafonnement des dépenses électorales et son contrôle par une commission indépendante ».

La constatation du fonctionnement satisfaisant de la Commission créée pour le contrôle des comptes de la campagne électorale des élections nationales de 2013 a conduit à conférer une composition identique à la Commission de vérification des comptes de la campagne électorale des élections communales de mars 2015, constituée par l'ordonnance souveraine n° 4.987 du 14 octobre 2014.

Lors de l'installation de cette commission, le 20 novembre 2014, le Ministre d'Etat a souligné qu'à l'exemple de la précédente, la nouvelle Commission est appelée à organiser, en toute indépendance, ses conditions de fonctionnement et ses méthodes de travail, qu'il s'agisse de ses activités propres ou des relations avec les candidats, les mandataires et les autres intervenants.

A cet égard, le Ministre d'Etat a rappelé le souhait du Gouvernement Princier de voir la Commission « œuvrer dès à présent dans un rôle pédagogique, comme elle l'avait fait lors des dernières élections nationales ».

C'est dans cet esprit que la Commission de vérification a notamment adressé aux futurs candidats deux communiqués avant le début – le 30 décembre 2014 – de la campagne préalable, le premier publié au Journal de Monaco du 28 novembre 2014, le second au Journal de Monaco du 26 décembre 2014.

Dès son installation, la Commission de vérification des comptes de campagne des élections communales de

mars 2015 – s'appuyant sur le secrétariat général de la Commission Supérieure des Comptes – s'est ainsi attachée, comme elle continuera à le faire jusqu'à la production des comptes, à apporter aux candidats et à leurs mandataires le maximum d'informations et de conseils pour l'application des dispositions de la loi du 2 juillet 2012 concernant l'établissement et la production des comptes de campagne.

C. Le renouvellement des membres de la Commission Supérieure des Comptes

Une ordonnance souveraine, en date du 1^{er} avril 2014, a porté nomination des membres de la Commission Supérieure des Comptes. Ces nominations n'ont pris effet qu'à compter du 28 novembre 2014, date à laquelle s'achevait le mandat de membres précédents. Leur intervention précoce, comme différentes mesures qui les ont accompagnées, procédait de la volonté d'assurer, dans les meilleures conditions, la continuité des activités de l'I.S.C. de la Principauté, à l'occasion du notable rajeunissement de ses membres.

Les relais à prévoir au sein de la Commission afin de garantir une telle continuité seront facilités par le choix, comme nouveaux membres, de magistrats honoraires de la Cour des Comptes ayant déjà été dans le passé membres de la Commission.

Dès la fin de 2014, la mise en place de la nouvelle Commission a pu ainsi s'engager au mieux.

Plus fondamentalement, il importe de souligner que le choix constant du Prince Souverain et de son Gouvernement de désigner comme membres de la Commission, dès la constitution de celle-ci en 1969 et jusqu'à ce jour, des magistrats de la Cour des Comptes française peut être tenu pour particulièrement significatif de la volonté d'organiser en Principauté une I.S.C. réellement et incontestablement indépendante.

CHAPITRE II

RAPPORT SUR LA GESTION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT EN 2012

En application des règles fixées par les articles 6, 9 et 10 de l'ordonnance souveraine n° 1.707 du 2 juillet 2008, la Commission Supérieure des Comptes a établi un rapport annuel, à partir des contrôles qu'elle a effectués sur les opérations de l'Etat au cours de l'exercice 2012, afin de permettre de procéder au règlement du budget de cet exercice.

Ce rapport, arrêté le 9 avril 2014, examine successivement :

- la gestion et les résultats budgétaires en 2012 ;
- les recettes budgétaires ;
- les dépenses ordinaires ;
- les dépenses en capital ;

- les opérations des comptes spéciaux du Trésor, de la trésorerie de l'Etat et du Fonds de réserve constitutionnel.

I- LA GESTION ET LES RÉSULTATS BUDGÉTAIRES EN 2012

Les opérations budgétaires réalisées en 2012, comparées aux résultats de l'exercice 2011, sont retracées dans le tableau suivant :

| En € | 2011 | 2012 | | Résultats |
|------------------------------------------|--------------|---------------------|-------------------------|--------------|
| | Résultats | Budget primitif (a) | Budget rectificatif (b) | |
| BUDGET GENERAL | | | | |
| Recettes | 809 328 645 | 833 150 500 | 895 139 600 | 900 149 659 |
| Dépenses ordinaires | 654 513 582 | 661 865 700 | 685 013 900 | 662 702 208 |
| Equipement et investissement | 206 599 236 | 228 091 700 | (c) 232 933 400 | 233 698 968 |
| Total dépenses | 861 112 818 | 889 957 400 | 917 947 300 | 896 401 176 |
| Excédent de recettes (+) | | | | + 3 748 483 |
| ou de dépenses (-) | - 51 784 173 | - 56 806 900 | - 22 807 700 | |
| COMPTES SPECIAUX DU TRESOR | | | | |
| Recettes | 38 031 431 | 36 243 200 | 45 774 400 | 49 450 073 |
| Dépenses | 25 347 020 | 38 229 500 | 39 444 000 | 27 984 013 |
| Excédent de recettes (+) | + 12 684 411 | | + 6 330 400 | + 21 466 060 |
| ou de dépenses (-) | | - 1 986 300 | | |
| ENSEMBLE DES OPERATIONS DE L'ETAT | | | | |
| Excédent de recettes (+) | | | | + 25 214 543 |
| ou de dépenses (-) | - 39 099 762 | - 58 793 200 | - 16 477 300 | |

(a) Loi n° 1.388 du 19 décembre 2011.
 (b) Loi n° 1.395 du 29 octobre 2012.
 (c) A noter, à la section 7, un report de crédits de 35 534 000 €.

A. La gestion budgétaire en 2012

Le *programme d'action gouvernemental* joint au budget primitif 2012 fixe comme objectif de « conforter l'indépendance financière de la Principauté en créant les conditions d'un équilibre budgétaire pérenne » en réalisant dès le budget primitif 2012 un équilibre primaire, c'est-à-dire « hors budgets de programmes et provision pour le nouvel hôpital », afin de tendre, en 2013 et 2014, à un équilibre absolu et de viser, au-delà de 2014, un « retour à l'excédent budgétaire ».

Le programme présente ensuite des politiques publiques par départements. Le Secrétariat Général du Ministère d'Etat devait viser à « rendre la Principauté plus attractive ». Le département de l'Intérieur se voyait assigner trois objectifs : moderniser le domaine de la sécurité ; renforcer, en faveur des jeunes, le haut niveau d'enseignement ; poursuivre une « politique ambitieuse » pour la culture et les sports. Le Département des Affaires sociales et de la Santé était chargé, notamment, de mettre au point et d'assurer le démarrage du nouvel hôpital, de continuer les politiques en faveur des personnes âgées (centre de gérontologie) et des habitants les plus fragiles et de donner priorité au dialogue social et à la formation professionnelle. Le Département des Relations Extérieures et de la Coopération se devait de continuer d'appliquer la politique définie par S.A.S. le Prince Souverain. Il appartenait au Département des Finances et de l'Economie de poursuivre une gestion budgétaire et financière rigoureuse. Au Département de l'Equipement, de l'Environnement et de l'Urbanisme, il revenait de s'attacher à la réalisation des chantiers en cours, des opérations dans les logements domaniaux et des objectifs de développement durable. La Commission souligne que ce programme gagnerait à comporter des objectifs chiffrés plus nombreux.

Le *programme triennal d'équipement* prévoyait, pour la période 2012-2014, un total de 2 702 M€ de crédits d'engagement contre 2 950 M€ dans celui de la période 2011-2013.

B. Prévisions et réalisations

Le *budget primitif* de 2012 prévoyait pour le budget général des recettes de 833,15 M€ (en baisse de 1,2 % par rapport au budget primitif de 2011) et des autorisations de dépenses, également en baisse, de 889,96 M€, ce qui dégagait un excédent de dépenses de 56,8 M€, en réduction de 39,5 % par rapport à celui de 2011. La diminution escomptée des recettes et des dépenses des comptes spéciaux du Trésor ramenait leur excédent de dépenses à 1,99 M€. Dans ces conditions, le budget primitif de 2012 prévoyait un excédent

général de dépenses de 58,79 M€, inférieur de 40 % à celui du budget primitif 2011.

Les *reports de crédits* de 2011 sur 2012 étaient de 35,53 M€ (- 35,5 %). La Commission a noté, une nouvelle fois, une gestion mal maîtrisée de cette procédure (intervention tardive, inscription irrégulière d'opérations non prévues au programme triennal d'équipement).

Le *budget rectificatif* de 2012 a revu, pour le budget général, à la hausse les prévisions de recettes (895,14 M€) et des autorisations de dépenses (917,95 M€ et 953,48 M€ en tenant compte des reports de crédits), en sorte que l'excédent de dépenses diminuait (22,81 M€) hors reports de crédits, mais augmentait (58,34 M€) en incluant ces derniers. S'agissant des comptes spéciaux du Trésor, la croissance des recettes (+ 26,3 %), supérieure à celle des autorisations de dépenses (+ 3,2 %), permettait de dégager un excédent de recettes.

La Commission, tout en continuant à souhaiter une amélioration de leur présentation, a relevé que les comptes annuels pour 2012 font apparaître des recettes effectives de 900,15 M€ (en augmentation de 11,2 % par rapport à 2011), et des dépenses réelles de 896,4 M€ (+ 4,1 % par rapport à 2011), en sorte que l'excédent de dépenses de 2011 (51,8 M€) a fait place, en 2012, à un excédent de recettes (+ 3,75 M€). La croissance des recettes des comptes spéciaux du Trésor, supérieure à celle de leurs dépenses, fait apparaître un excédent de recettes plus élevé qu'en 2011 (+ 69,2 %). Globalement, l'exercice se clôt sur un excédent de recettes de 25,21 M€.

C. Application des règles budgétaires et comptables en 2012

La Commission a relevé que des crédits destinés à la réalisation du nouvel hôpital ont fait l'objet d'un versement à un « compte de dépôt » ouvert à la Trésorerie Générale des Finances sur lequel s'imputeront, au cours d'exercices ultérieurs, les dépenses effectives. Sans méconnaître les motifs qui sont à l'origine de ce système, elle ne peut qu'exprimer les plus expresses réserves ; en effet, organisé en marge des procédures et règles budgétaires qui s'imposent à l'exécution des dépenses de l'Etat, ce système enfreint certaines d'entre elles, en particulier celles de l'annualité budgétaire ainsi que la non-contraction des recettes et des dépenses.

S'il n'a été procédé, en 2012, à aucune ouverture de crédits par voie réglementaire, il a été procédé à deux

virements de crédits entre chapitres (contre quatre en 2011). L'exercice 2012 a été marqué par 52 virements de crédits entre articles pour 2,41 M€ (30 pour 1,90 M€ en 2011). Des virements entre sous-articles ont porté sur 3,55 M€.

La Commission a constaté que, pour la troisième année consécutive, aucun dépassement de crédits en matière de dépenses de personnel n'a eu lieu en 2012, ceux effectués dans d'autres domaines ayant diminué tant en nombre qu'en montant.

La vérification des pièces comptables a permis de relever que le nombre d'incidents dus au non respect des règles budgétaires était en diminution.

II - LES RECETTES BUDGÉTAIRES EN 2012

Les recettes du budget général se sont élevées, en 2012, à 900,15 M€, en hausse de 11,2 % par rapport à l'année précédente, en raison d'une forte progression des recettes fiscales et des produits financiers, d'une croissance modérée des recettes domaniales et d'une stabilité des produits des concessions et des services administratifs.

A. Les recettes fiscales

1° LE PRODUIT DES CONTRIBUTIONS EN 2012

Les encaissements fiscaux ont atteint, en 2012, 682,8 M€ ; après la baisse enregistrée en 2009 et les améliorations progressives de 2010 et 2011, la croissance a été de 11,6 % en 2012.

a) La taxe sur la valeur ajoutée (T.V.A.)

Le total des recettes nettes de T.V.A. s'est élevé à 424,6 M€, en augmentation de 10,8 % par rapport à 2011. Cette hausse concerne tant les versements bruts de T.V.A. à Monaco (+ 12,2 %), du fait, en particulier, de la T.V.A. immobilière, que les versements français, au titre du compte de partage de T.V.A. (+ 25,5 %).

b) L'impôt sur les bénéfices (I.S.B.)

Après le recul du produit de l'I.S.B. en 2009 et le rattrapage constaté en 2010 et 2011, les recettes de l'I.S.B. se sont à nouveau fortement accrues en 2012 (+ 25,7 %), atteignant 120 M€.

Cette évolution favorable est due, pour l'essentiel, à l'impôt versé pour le secteur des « activités financières et d'assurances ».

c) Les contributions sur les transactions juridiques

En 2012, les contributions sur les transactions juridiques ont atteint 108,1 M€, en hausse de 3,2 % par rapport à 2011.

Les droits de mutation à titre onéreux d'immeubles ont connu une croissance de 34,7 %, à la suite de la réforme instituée par la loi du 22 juin 2011, qui prévoit trois taux différents (mutation transparente, mutation non transparente, sortie de structure non transparente).

d) La fiscalité de l'épargne

Le versement au budget général du quart des retenues à la source effectuées sur les intérêts perçus par les résidents étrangers a baissé en 2012 (2,63 M€ contre 5,22 M€ en 2011).

e) Les droits de douane et de consommation

Les droits encaissés au titre du forfait douanier sont passés de 27,62 M€ en 2011 à 29,44 M€ en 2012 et les droits de consommation et divers de 0,57 M€ en 2011 à 0,70 M€ en 2012.

2° LA GESTION DES RECETTES FISCALES

a) Le recouvrement des recettes fiscales

A la fin de l'exercice 2012, le montant des recettes fiscales restant à recouvrer s'élevait à 137,5 M€, en hausse de 1,5 %, par rapport à la fin de 2011 ; les créances sur les entreprises en liquidation représentaient 111,0 M€ (111,5 M€ fin 2011) et celles sur les débiteurs actifs 23,6 M€ (23,3 M€ fin 2011).

Sur ce point, la Commission estime nécessaire de renforcer la coordination entre les différents services qui gèrent ces créances.

b) Les retards de versement par les entreprises redevables

Le nombre de retardataires et celui des dossiers non apurés s'est encore accru en 2012.

c) Le développement du paiement en ligne de la T.V.A.

Les adhérents au traitement automatisé de paiement en ligne de la T.V.A. a continué à progresser en 2012, passant de 211 en 2011 à 260 en 2012.

B. Les recettes non fiscales

Ces recettes se sont élevées, en 2012, à 217,3 M€, en augmentation de 10 % par rapport à 2011.

1° LES PRODUITS ET REVENUS DU DOMAINE IMMOBILIER

Ces produits au sens strict ont atteint, en 2012, 55,6 M€, en progression de 3,8 % par rapport à 2011.

Les recettes provenant de la location d'appartements et des locaux commerciaux se sont élevées, en 2012, à 42,75 M€ (41,1 M€ en 2011). Cette croissance est due à la hausse des loyers, à la mise en location de locaux neufs ou rénovés ou d'appartements vacants ; sur ce dernier point, les efforts accomplis par le service pour réduire le nombre et la durée des vacances sont à souligner.

Les charges locatives récupérées se sont accrues de 8 % (11,33 M€ en 2012). Toutefois, s'agissant des locataires des bureaux du Stade Louis II, la régularisation n'est pas intervenue et le montant des charges reste difficile à évaluer ainsi que les pertes sur exercices prescrits. La Commission renouvelle, pour cette affaire, sa recommandation de préciser la répartition des responsabilités entre les services.

S'ajoutant aux produits du domaine immobilier, les recettes *des parkings publics* ont progressé de 6,5 % en 2012, atteignant 29,07 M€.

2° LES PRODUITS DES MONOPOLES

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

Les recettes de ces monopoles se sont élevées à 38,97 M€ en 2012 (+ 2,4 % par rapport à 2011), y compris les 4 M€ (contre 5 M€ en 2011) en provenance d'un compte spécial du Trésor.

Le bénéfice budgétaire de la Régie des Tabacs (11,99 M€) est en progression de 2,9 %.

L'excédent des recettes du budget développé des Postes et Télégraphes a été, en 2012, de 3,18 M€, en croissance de 30,4 %.

En raison de la réduction plus marquée des recettes que des dépenses, l'excédent des recettes de l'Office des Emissions de Timbres-Poste (0,11 M€) a diminué en 2012 de 76,5 %.

Le résultat budgétaire, pour 2012, des Publications Officielles (+ 0,27 M€) reprend une recette provenant de 2011.

b) Les produits des monopoles concédés

Les recettes des monopoles concédés sont passées de 41,38 M€ en 2011 à 42,62 M€ en 2012 (+ 3,0 % contre - 2,4 % entre 2010 et 2011). Plus de 80 % de ces ressources proviennent des redevances versées par trois

concessionnaires : la Société des Bains de Mer, dont les versements (18,26 M€) ont connu en 2012 un redressement (+ 2,6 %) après plusieurs années de baisse à partir de 2008 ; Monaco-Télécom (4,87 M€) dont les règlements ont diminué de 24,5 % en 2012 ; la Société d'exploitation des Ports de Monaco, dont la redevance s'est accrue en 2012 de 14,9 % (12,91 M€). Si l'on ajoute les dividendes aux redevances, le montant total des recettes pour l'Etat s'est accru de 14,4 % en 2012 (57,3 M€) ; toutefois, leur part dans l'ensemble des ressources de l'Etat (6,4 %) reste inférieure à celle des exercices antérieurs (sauf 2011).

c) Les produits du domaine financier

Ceux-ci ont augmenté fortement, passant de 10,89 à 17,11 M€, du fait notamment de la croissance des dividendes de Monaco-Télécom.

d) Les produits et recettes des services administratifs

Après une croissance de 24,6 % en 2011, ces produits se sont accrus de 4,2 % en 2012, passant de 26,52 M€ à 27,6 M€.

Tout en relevant la croissance des recettes en 2012, la Commission observe qu'elle est due pour l'essentiel aux recettes fiscales, et qu'il serait souhaitable de favoriser les mesures concernant les recettes non fiscales, qui dépendent de l'Etat Souverain et sont moins sensibles à l'évolution économique.

III - LES DEPENSES ORDINAIRES EN 2012

La charge représentée, en 2012, par les dépenses ordinaires s'est élevée à 662,70 M€, contre 654,51 M€ en 2011. Cette croissance de 1,3 % est inférieure à celle des exercices précédents et traduit une « meilleure maîtrise » de ces dépenses. Compte tenu de la croissance des recettes de 11,2 %, la part des dépenses ordinaires dans le total des recettes budgétaires a fortement diminué (73,62 % en 2012 contre 80,87 % en 2011). Cette évolution a concerné aussi bien les dépenses de fonctionnement (+ 1,2 %) que celles d'interventions publiques (+ 1,4 %).

A. Les dépenses de fonctionnement

Passant de 441,81 M€ en 2011 à 447,06 M€ en 2012, les dépenses de fonctionnement se sont accrues de 1,2 %.

Elles sont caractérisées par :

- un taux élevé de consommation des crédits ouverts (97,06 %) ;

- une diminution de leur poids par rapport aux recettes (49,08 % au lieu de 54,59 %) ;

- une évolution différente selon la nature des dépenses.

1° DÉPENSES DE SOUVERAINETÉ

Celles-ci (10,08 M€) ont continué de diminuer en 2012 (- 9,9 %).

2° DÉPENSES DE PERSONNEL

Les dépenses de personnel ont atteint, en 2012, 267,4 M€ contre 258,54 M€ en 2012. Même si leur croissance s'est légèrement ralentie en 2012 (+ 3,42 % contre + 3,72 % en 2011), il reste que deux secteurs (charges sociales et rémunérations de tiers) continuent de croître de manière inquiétante et qu'un effort dans tous les domaines reste nécessaire.

a) Les traitements

La hausse des traitements versés est due à celle des effectifs, aux augmentations générales de traitements et aux décisions individuelles.

Si la croissance des *effectifs* de l'Etat a été plus modérée en 2012 qu'en 2011, il n'en reste pas moins que les glissements de compétence n'ont pas conduit l'Etat à diminuer le nombre de ses agents, en sorte qu'il conviendrait que la progression des effectifs se réduise encore au cours des années à venir.

Les traitements ont fait l'objet de deux *augmentations* d'ensemble (+ 1,3 % au 1^{er} janvier ; 0,8 % au 1^{er} juin). Ces hausses sont supérieures tant à celles de 2011 qu'à la croissance des prix.

Les *mesures individuelles* ont continué de peser sur les dépenses. Bon nombre de ces avantages et promotions (notamment les bonifications indiciaires de fin de carrière) sont accordées de manière quasi-automatique et d'autres (primes, gains indiciaires en cas de changement de fonction) de façon très libérale. Certaines mesures ont été prononcées de manière dérogatoire aux dispositions statutaires. La Commission, qui n'a pas à se prononcer sur les cas individuels, s'inquiète des conséquences de ces décisions, qui pèsent sur les charges, et rappelle la nécessité de s'en tenir aux règles du statut et de prohiber les récompenses au choix qui ne seraient pas liées au mérite et a fortiori à leur généralisation.

b) Les charges sociales

Le compte de trésorerie des charges sociales s'est équilibré, en 2012, tant en recettes qu'en dépenses, à

100,87 M€, en augmentation de 5,9 % (contre + 1,9 % en 2011).

Parmi les produits, la part provenant de l'Etat a atteint 92,19 M€, soit 91,4 % de l'ensemble contre 91,8 % en 2011, en raison de la croissance importante (+ 11,3 %) de la participation des tiers.

En ce qui concerne les charges, leur accroissement a été de + 5,9 % (+ 1,9 % en 2011). Les prestations « maladie en nature » sont passées de 19,15 M€ en 2011 à 19,97 M€ en 2012, leur hausse étant due notamment aux frais d'hospitalisation et forfaits (+ 10 %).

Les pensions de retraite réglées en 2012 ont atteint 60,20 M€ (+ 6,6 %), ce qui représente la plus forte progression de la décennie 2003-2012. Cette évolution tient à l'augmentation du nombre de retraités (+ 2,4 %), qui se traduit par la proportion croissante des retraités par rapports aux actifs (52,7 % fin 2012 contre 51,6 % fin 2011) et par le volume des retraites, qui atteint 36,5 % de celui des traitements des actifs. Parmi les causes de cette situation figurent certes l'allongement de la durée de la vie, mais aussi le nombre de départs anticipés à la retraite (75,4 % de l'ensemble en 2012). Il serait souhaitable que, sur ce dernier point, l'on assiste dans les années à venir à un renversement de la tendance.

Les prestations familiales ont augmenté de 3,1 % (15 M€ en 2012).

3° FOURNITURES, SERVICES EXTÉRIEURS ET TRAVAUX

Contrairement aux années précédentes, les dépenses de ce type (168,97 M€) se sont réduites (- 1,05 %) en 2012, cette évolution ayant concerné la plupart des secteurs.

Même si elle reste inférieure aux prévisions du budget primitif, la baisse des *frais de fonctionnement* en 2012 contraste avec les augmentations des années précédentes. La croissance des dépenses administratives (+ 3,6 %) s'est ralentie en 2012, malgré la hausse due à l'acquisition d'un nouveau matériel pour les passeports et aux dépenses concernant l'informatique. En revanche, les dépenses de promotion ont diminué de 13,9 %.

Les paiements au titre de *l'entretien, des prestations et fournitures* se sont accrus de 2,5 % (37,9 M€) malgré la réduction dans certains postes (nettoyage de locaux, frais de fonctionnement des ambassades...) en raison, en particulier, de la croissance des achats de fluides (+ 14 %) et des frais de fonctionnement de la chaîne câblée (+ 20,6 %).

Les dépenses de *mobiliier et matériel* (18,97 M€ en 2012) ont diminué une nouvelle fois (- 1,5 %), malgré les achats de la direction de la Sûreté Publique et de l'Aménagement Urbain, ainsi que de la Poste.

S'agissant des *travaux d'entretien et de réparation*, leur coût (33,26 M€) s'est réduit en 2012 de 11,2 %, après la baisse de 6,5 % en 2011.

Les charges supportées par le budget de l'Etat au titre des *services commerciaux et des services publics concédés* sont passées de 52,89 M€ en 2011 à 55,74 M€ en 2012 (+ 5,38 %). La hausse, contrairement aux exercices précédents, a été modérée pour les services publics concédés (35,43 M€ ; + 0,1 %) du fait notamment du nettoyage de la ville (+ 0,4 %), des transports publics (- 8,4 %) et de la consommation d'eau (+ 2,1 %) ; en revanche, la consommation d'énergie en matière d'éclairage public s'est accrue de 20 % à cause, en particulier, de la hausse des tarifs et de l'ouverture de deux tunnels supplémentaires. En ce qui concerne les services commerciaux, la hausse a été de 16,1 % (20,3 M€) avec des évolutions variables selon les secteurs : augmentation de 7,9 % du compte de partage (postes et télégraphes), de 12,4 % de l'achat de marchandises (régie des tabacs), de la T.V.A. (+ 44,9 %) ; diminution des frais de fabrication et de publication des textes officiels (- 9,5 %) et des charges commerciales (- 41,1 %).

4° LES FRAIS FINANCIERS

Ces frais (0,61 M€) ont diminué en 2012 de 53,4 %, s'agissant notamment de la rémunération des comptes de dépôt.

B. Les interventions publiques

Les dépenses d'interventions publiques (section VI du budget de l'Etat) se sont accrues de 1,38 % (215,64 M€) du fait de la croissance des subventions concernant la couverture des déficits du budget communal et des établissements publics (+ 2,7 %) et le secteur de l'industrie, du commerce et du tourisme (+ 152,6 %), la charge des « interventions » et des « manifestations » diminuant respectivement de 6,11 % et de 24,67 %.

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

Ces subventions (74,40 M€), qui avaient diminué de 4,6 % en 2010 et augmenté de 6 % en 2011, se sont accrues, en 2012, de 2,7 %.

En ce qui concerne la *Commune*, les recettes de la section I (Fonctionnement) ont été en 2012 de

48,12 M€, dont 12,29 M€ provenaient des ressources propres, 34,34 M€ de la dotation forfaitaire de l'Etat et 1,49 M€ de prélèvement sur le Fonds financier communal. Les dépenses ayant atteint 47,52 M€ (+ 5,1 %), il a été versé au Fonds financier 0,6 M€. Les dépenses de la section « Equipements et interventions pour le compte de l'Etat » (3,44 M€) ayant été légèrement inférieures à la dotation versée par ce dernier (3,45 M€), le solde (0,01 M€) a pu lui être reversé.

La charge pour l'Etat des *déficits budgétaires des établissements publics du domaine social* ont atteint, en 2012, 30,18 M€ (+ 11,4 %). S'agissant du *Centre Hospitalier Princesse Grace* (C.H.P.G.), l'accroissement des recettes (178,27 M€), supérieur à celui des dépenses (177,69 M€) a permis de dégager, pour la deuxième année consécutive, un excédent de recettes. Toutefois, l'Etat a versé au C.H.P.G. des subventions spécifiques. La *Résidence du Cap Fleuri* a enregistré un déficit voisin de celui de 2011 (1,34 M€ contre 1,31 M€). L'établissement *A Qiëtüidine* a présenté, en 2012, des comptes pratiquement en équilibre (déficit de 0,008 M€), tandis que le *Centre Gérontologique Clinique Rainier III* a clôturé l'exercice 2012 par un excédent de dépenses de 0,48 M€.

Le pôle social est constitué essentiellement par l'*Office de Protection Sociale*. Ce dernier, dont les recettes, en diminution de 10,1 %, restent marginales (0,26 M€), a connu une croissance de ses dépenses de 4,5 % (19,85 M€), en sorte que la subvention de l'Etat (19,59 M€) a augmenté de 4,8 %.

Dans le *domaine culturel*, les recettes propres du *Musée National* ont été multipliées par 5,8 (0,66 M€) grâce à un partenariat, alors que les dépenses ont diminué de 4,6 % (3,72 M€), ce qui a ramené la subvention d'équilibre de l'Etat à 3,06 M€ (- 19,2 %). Pour le *Centre Scientifique de Monaco*, la subvention de l'Etat (2,82 M€) s'est encore accrue (+ 9,87 %), malgré la hausse des recettes (0,20 M€ contre 0,02 M€), les dépenses ayant augmenté de 16,5 %.

2° LES INTERVENTIONS

Après deux ans de baisse (2007 et 2008) suivis de deux années de hausse (2009 et 2010), l'exercice 2011 avait été marqué par une diminution (- 1,4 %) de ce type de dépenses ; l'année 2012 a connu une nouvelle réduction, de 6,1 % (77,54 M€).

Dans le *domaine international*, les interventions se sont réduites de 16,1 % (13,71 M€). Les subventions ont diminué de 16,8 % (1,6 M€) et les politiques publiques de 16 % (12,09 M€), y compris pour les moyens consacrés à l'aide publique au développement.

Pour le *secteur éducatif et culturel*, la réduction globale des dépenses (31,8 M€) a été de 11,7 %. Les subventions se sont élevées à 22,44 M€ (- 16 %). Les aides les plus importantes ont bénéficié à l'Orchestre Philharmonique de Monaco (7,5 M€ ; - 5 %), à la Compagnie des Ballets de Monte-Carlo (4,32 M€ ; - 23,4 %, en raison de la forte hausse des produits du mécénat et des tournées), à l'Opéra de Monte-Carlo (0,83 M€ ; - 12,5 %), au Festival International des Arts (1,09 M€ ; - 14,3 %), au Monaco Dance Forum (1,7 M€ ; - 13,7 %). En matière éducative, la principale subvention a été versée au Musée Océanographique (1,5 M€), en forte diminution avec l'achèvement des travaux de modernisation des bâtiments.

S'agissant des politiques publiques (9,36 M€), la principale dépense concerne les aides aux établissements d'enseignement privé (9,17 M€ ; + 1,2 %).

Dans le *domaine social et humanitaire*, les dépenses ont augmenté de 9,1 % (26,68 M€). Les subventions (5,43 M€) se sont accrues de 13 %, pour des raisons circonstancielles, les principales aides, dont celle à la Croix Rouge monégasque, (2,35 M€) restant stables. La progression de 8,2 % des politiques publiques (21,24 M€) provient de l'aide au logement des Monégasques (+ 4,9 %). S'agissant des « bourses d'études » (2,68 M€), la hausse a été de 9 %. On peut également relever la croissance des aides aux personnes âgées.

Pour le *secteur sportif*, les charges ont diminué de 7,6 % (5,36 M€). Les subventions (2,91 M€ ; - 2,5 %) ont bénéficié principalement au centre de formation de l'A.S.M. (72,6 % du total). La réduction des dépenses, en matière de politique publique (2,44 M€ ; - 13 %) est due à la baisse de 25,3 % de l'aide au Comité Olympique.

3° LES MANIFESTATIONS

Après une croissance de 21,3 % en 2011, les dépenses en matière de « manifestations » (34,84 M€) ont diminué en 2012 de 24,7 %.

Les subventions (32,53 M€) ont baissé de 4 %. Les « épreuves sportives automobiles » (17,57 M€) ont enregistré une légère réduction (- 0,7 %) et les aides aux autres manifestations sportives (1,02 M€) ont diminué de 6,4 %. La subvention versée pour l'exploitation du Grimaldi Forum (6,25 M€) a été réduite de 7,2 %, étant toutefois observé que ce dernier a également reçu des aides au titre de l'organisation d'événements culturels. Au total, le Grimaldi Forum a reçu de l'Etat, en 2012, 9,65 M€ contre 7,83 M€ en 2011 et 11,49 M€ en 2010.

L'association Monaco MédiAx a perçu une aide de 3,87 M€ (- 13,2 %).

Pour les politiques publiques (2,31 M€), la réduction des charges de l'Etat a été de 81,3 %, en raison de celle des « manifestations nationales », qui avaient, en 2011, financé l'organisation du Mariage Princier.

4° INDUSTRIE - COMMERCE - TOURISME

Les dépenses de l'espèce, qui avaient diminué en 2011 de 25,4 %, ont augmenté en 2012 de 152,6 % (28,86 M€).

Les subventions ont été réduites de 23,7 % (1,29 M€), du fait de la diminution de l'aide versée à la Chambre de développement économique (0,99 M€ ; - 10 %).

En revanche, les charges de politiques publiques ont augmenté de 183,2 % (27,57 M€), en raison notamment du versement de 19 M€ à un compte de dépôt ouvert à la Trésorerie Générale des Finances pour gérer l'aide à la Société MECAPLAST.

Les dépenses correspondant aux interventions publiques sont en hausse constante depuis dix ans, même si leur croissance a été limitée en 2012 ; il apparaît ainsi nécessaire que celles-ci – au moins pour les plus importantes d'entre elles – fassent l'objet d'évaluations périodiques, pour mesurer leur impact et apprécier leur efficacité réelle.

IV- LES DÉPENSES EN CAPITAL EN 2012

Au cours de l'exercice 2012, les dépenses en capital se sont élevées à 233,70 M€, en augmentation de 13,1 % par rapport à 2011. Cette croissance constitue une confirmation de la reprise observée en 2010 (+ 5,2 %) et 2011 (+ 2,2 %), après la baisse de 40 % qui avait marqué l'année 2009.

A. Les acquisitions immobilières

Ces dépenses ont été de 7,65 M€, en baisse de 11,3 % par rapport à 2011. Il est à noter que, comme en 2010 et 2011, il n'a été procédé à aucun rachat au Fonds de réserve constitutionnel.

Le nouvel article « Nouveau C.H.P.G. » a enregistré la « provision » pour le nouvel hôpital (40 M€), qui a été versée au compte de dépôt ouvert à la Trésorerie Générale des Finances, selon une procédure dont l'irrégularité a été signalée plus haut (cf. I-C).

B. Matériel d'équipement

Les sommes consacrées au mobilier d'équipement ont diminué de 19 % en 2012 (1,74 M€), confirmant les réductions constatée en 2009 (- 67,6 %) et 2010 (- 73,3 %), l'année 2011 (+ 1,6 %) faisant exception.

C. Travaux d'équipement

Les dépenses de ce type, qui avaient augmenté de 14,11 % en 2011, se sont réduites de 5,89 % en 2012 (184,31 M€). Toutefois, leur évolution a été variable selon les secteurs.

1° GRANDS TRAVAUX D'URBANISME

Ces opérations constituent le principal poste de charges (82,95 M€) et ont augmenté de 6,5 % en 2012.

L'urbanisation des « terrains S.N.C.F. » constitue en 2012 le principal secteur d'activité (74,36 M€ ; + 13,1 %). Pour l'îlot *Rainier III*, 31 M€ (- 13,9 %) ont été réglés en 2012 ; cette opération, en voie d'achèvement, estimée initialement à 87,9 M€, a été réévaluée à 174,5 M€ en 2012. Pour l'îlot *Prince Pierre*, les dépenses ont été en 2012 de 24,93 M€ (+ 65,3 %) ; cette opération a été estimée successivement à 64 M€, puis à 86 M€ et à 89,8 M€ en 2012. Il apparaît que les crédits inscrits au budget de 2012 étaient insuffisants, une partie des prestations effectuées durant l'année ayant dû être payée en 2013, en infraction à la règle de l'annualité budgétaire. Le même report irrégulier à 2013 a été noté pour l'îlot *Pasteur* (0,34 M€ ; + 81,1 %). En 2012, il a été dépensé 14,58 M€ (+ 55,1 %) pour l'îlot *Canton*.

2° EQUIPEMENT ROUTIER

Les dépenses d'équipement routier ont atteint en 2012 un total de 4,77 M€, en augmentation de 74,3 % par rapport à 2011. Une large part de ces opérations concerne les voies publiques et la mobilité durable, qui ont représenté une charge de 2,82 M€ en 2012, contre 0,84 M€ en 2011.

3° EQUIPEMENT PORTUAIRE

Après une importante croissance entre 2006 et 2008, les dépenses de l'espèce avaient diminué de 15,16 % en 2011. Leur réduction s'est accentuée en 2012 (- 75,5 % ; 1,47 M€). Parmi ces dépenses figurent notamment les « superstructures de la digue flottante » (0,56 M€), les études pour l'urbanisation en mer (0,32 M€) et l'aménagement de l'avant-port (0,34 M€).

4° EQUIPEMENT URBAIN

Les opérations d'équipement urbain ont représenté en 2012 une charge de 15,4 M€. Leur hausse de 14,3 % par rapport à 2011 fait suite à une importante croissance depuis 2009. Elles ont principalement concerné, en 2012, l'extension des réseaux urbains de Fontvieille (6,3 M€ ; + 36,6 %) et l'installation d'un troisième poste d'énergie électrique dans le vallon de Sainte-Dévote (4,13 M€ contre 0,8 M€ en 2011).

5° EQUIPEMENT SANITAIRE ET SOCIAL

En diminution de 69,8 % par rapport à 2011, les travaux d'équipement sanitaire et social ont représenté en 2012 (hors matériel d'équipement et acquisitions immobilières) une charge de 28,25 M€.

a) Le secteur sanitaire

Les dépenses de ce secteur, en réduction de 55,9 %, ont été de 13,89 M€ en 2012. Elles ont été consacrées principalement à la « Centrale d'énergie – Centre de Gérontologie » (13,78 M€ ; - 43,9 %). Cette opération a fait l'objet de réévaluations successives, des travaux supplémentaires ayant accru de plus de 33 % le montant des marchés.

b) Le secteur social

Les travaux du secteur social ont diminué de 12,8 % en 2012 (14,36 M€). La plupart des opérations concernées ont fait l'objet de réévaluations successives. La plus importante, en 2012, a été « l'opération Tamaris » (12,08 M€).

6° EQUIPEMENT CULTUREL ET DIVERS

Les dépenses d'équipement culturel et divers (hors acquisitions d'œuvres d'art et de décoration urbaine) ont atteint, en 2012, 26,67 M€, en hausse de 64 %.

La charge la plus importante a été constituée par la création du nouveau Yacht-Club (20,80 M€). Cette opération estimée à l'origine à 66,1 M€, a été réévaluée, en 2011, à 99,6 M€ et pourrait donner lieu à des surcoûts non négligeables.

Parmi les dépenses concernant les « bâtiments domaniaux » figurent notamment la création de studios à l'Académie de danse et des opérations au Grimaldi Forum (3,99 M€) et au Musée National pour la Villa Paloma.

7° EQUIPEMENT SPORTIF

Les dépenses correspondant à l'équipement sportif se sont élevées, en 2012, à 3,66 M€ (- 40,9 %). En dehors des investissements du Grand Prix automobile,

les travaux ont concerné notamment la rénovation des équipements du Stade Louis II (2,28 M€), l'amélioration du terrain de football de la Turbie (0,34 M€) et les études pour « l'extension du Quai Albert 1^{er} », dont l'évaluation au programme triennal d'équipement a été portée de 30,7 M€ à 69,2 M€.

8° EQUIPEMENT ADMINISTRATIF

Les dépenses de travaux dans ce secteur ont atteint 17,48 M€ (- 6 %).

L'opération de la Visitation concernant le nouveau siège du Conseil National a constitué, en 2012, la principale charge dans ce secteur (13,76 M€ contre 9,99 M€ en 2011). De nombreuses modifications, en matière tant de construction que de décoration intérieure, ont affecté cette réalisation, estimée initialement à 15,6 M€ et réévaluée à 44 M€ au programme triennal 2012-2014.

Parmi les travaux de l'espèce figure également l'extension de la caserne des pompiers de Fontvieille (1,18 M€).

9° INVESTISSEMENTS, EQUIPEMENT FONTVIEILLE ET EQUIPEMENT INDUSTRIEL ET COMMERCIAL

Dans le secteur « Investissements », la seule dépense a concerné le versement de 40 M€ à un compte de dépôt pour le nouveau Centre Hospitalier Princesse Grace.

Aucune dépense n'a été financée par le budget général en 2012 pour l'équipement de Fontvieille.

Le secteur de l'Equipement industriel et commercial, qui avait fortement augmenté entre 2009 et 2011, où il avait atteint 8,1 M€, n'a représenté en 2012 qu'une dépense de 4,33 M€. Il s'agit essentiellement de la « réhabilitation des immeubles du quai Antoine 1^{er} », estimée en 2007 à 10 M€ et réévaluée en 2012 à 20,3 M€, et pour laquelle il a été dépensé 4,19 M€ en 2012. La « création d'un dépôt de Carros », évaluée à 5 M€ en 2009, a été réestimée à 12,1 M€ en 2012 ; après les dépenses de finition en 2012 (0,13 M€), le coût de cette réalisation se monte à 5,18 M€, le reliquat (6,9 M€) s'expliquant par les incertitudes et les surcoûts prévisibles pour la mise en conformité de ces locaux avec la réglementation française pour les installations de stockage.

*

* *

D'une manière générale, la Commission souligne que les estimations initiales inscrites au programme triennal ne font pas toujours l'objet d'études suffisantes, ce qui conduit les soumissionnaires à les considérer comme des planchers entraînant ainsi des réévaluations successives. En effet, nombre d'opérations font l'objet de réévaluations, en raison soit de changement de destination, soit de modification des programmes, le plus souvent à l'initiative des utilisateurs, réévaluations qui sont sources de surcoûts et de prolongation des délais de réalisations. Au demeurant, la longueur excessive de certains de ces délais peut traduire une gestion défectueuse des opérations en cause.

V- LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR, LA TRÉSORERIE ET LE FONDS DE RÉSERVE CONSTITUTIONNEL EN 2012

Pour obtenir une vue d'ensemble de la gestion des finances publiques de la Principauté au cours d'un exercice budgétaire, il convient de compléter l'examen des opérations du budget général de l'Etat par celui des comptes spéciaux du Trésor, de la trésorerie ainsi que du Fond de réserve constitutionnel.

A. Les comptes spéciaux du Trésor en 2012

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

En 2012, comme les années précédentes, les recettes de ces comptes (49,45 M€) ont été supérieures aux dépenses (27,98 M€). Les variations tiennent essentiellement au compte du « Contrat Habitation-Capitalisation ».

1° S'agissant des *comptes d'opérations monétaires*, les recettes comme les dépenses, qui avaient fortement progressé en 2011, sont restées à un niveau élevé en 2012 ; elles concernent en recettes (2,72 M€) notamment la prise en compte de l'émission de pièces de 2 € et en dépenses (1,03 M€) pour l'essentiel les frais de fabrication des pièces par la Monnaie de Paris. L'apport net de ce compte à la trésorerie a augmenté, passant de 6,86 M€ à la fin de l'exercice 2011 à 8,55 M€ à la fin de 2012.

2° Les *comptes de commerce* ont présenté des recettes de 8,32 M€ et des dépenses de 5,47 M€. La différence est due pour l'essentiel au compte « Energie

développement durable », dont les recettes proviennent des versements de la société concessionnaire de l'électricité et du gaz (4,29 M€) alors que les dépenses n'ont été que de 0,52 M€.

Pour le « Développement des approvisionnements en eau », les versements du concessionnaire se sont élevés en 2012 à 3,92 M€ et les dépenses à 4,90 M€, dont 4 M€ (contre 5 M€ en 2011) reversés au budget général.

Le concours net des comptes de commerce à la trésorerie était à la fin de 2012 de 12,66 M€ (contre 9,81 M€ fin 2011).

3° Les comptes de produits régulièrement affectés

Les soldes créditeurs de ces comptes atteignaient, à la fin de 2012, 77,52 M€ (62,14 M€ fin 2011). Au premier rang, figure le compte « Contrat Habitation-Capitalisation », dont les recettes ont été, en 2012, de 15,38 M€ (9,6 M€ en 2011) et les dépenses de 1,36 M€ (0,4 M€ en 2011) et qui dégagent un solde créditeur de 73,53 M€ à la fin de 2012. Quant au compte « Fiscalité de l'épargne », il présentait des recettes à hauteur de 15,93 M€ (+ 51,6 % en raison de la majoration du taux de la retenue) et des dépenses pour 14,57 M€.

4° Les *comptes d'avances* (« Prestations maladie Mairie » et « Assurance prospection foire ») constituaient à la fin de 2012 une charge de 2,1 M€ (2 M€ en 2011).

5° S'agissant des *comptes de dépenses sur frais avancés de l'Etat*, pour lesquels la Commission a considéré comme anormal qu'ils retracent pendant de longues années des dépenses devant en définitive incomber à l'Etat, la charge pour la trésorerie de ce dernier s'est allégée en 2012. Et la Commission constate avec satisfaction l'apurement progressif de certains d'entre eux (travaux Grimaldi Forum, sinistres en mer, travaux Villa Speranza).

6° La charge entraînée pour la trésorerie de l'Etat par les comptes de prêts, qui avait diminué de 13,5 % en 2010, puis de 19,1 % en 2011 (14,15 M€ à la fin de cet exercice), s'est à nouveau allégée en 2012 (13,79 M€ ; - 2,5 %), étant par ailleurs observé que les écarts importants constatés entre réalisations budgétaires et prévisions conduisent à s'interroger sur le bien-fondé de ces dernières.

B. La trésorerie en 2012

1° La situation de la trésorerie fin 2012

Le montant des actifs au 31 décembre 2012 (206 M€) était en augmentation de 94,6 % par rapport

au 31 décembre 2011, contrairement à ce qui avait été constaté à la clôture des exercices précédents.

Parmi les *comptes de tiers*, figurent à l'actif ceux qui concernent le Fonds compensatoire de récupération des accidents du travail et des maladies professionnelles (F.C.R.A.T.) dont les écritures s'équilibrent au 31 décembre 2012 à 38,28 M€ (38,53 M€ fin 2011).

Tous les autres comptes de tiers s'inscrivent au passif. Il en va ainsi des « comptes de dépôts », dont les soldes se sont accrus de 78,1 % (65,07 M€). Le plus important apparaît au compte « Nouveau C.H.P.G. » (40 M€ de recettes et 0,63 M€ de dépenses), dont les conditions irrégulières de création ont été signalées plus haut. En réalité, parmi les comptes de dépôt figurent de nombreuses opérations qui ne constituent pas de véritables dépôts, mais des opérations exécutées pour le compte de l'Etat, de la commune, d'établissements publics ou d'organismes privés.

Contrairement aux exercices précédents, l'actif des *comptes financiers* a été marqué par une forte progression (132,90 M€ ; + 338,3 %) des disponibilités. Les comptes du passif ont diminué, revenant de 42,59 M€ (fin 2011) à 6,73 M€ (fin 2012), en raison notamment de la disparition des avances du Fonds de réserve constitutionnel.

2° La gestion de la trésorerie en 2012

L'évolution des besoins de trésorerie liés à l'exécution des opérations du budget général a été marquée, en 2012, par des variations saisonnières moins importantes qu'en 2011 et, dans l'ensemble, par un allègement sensible de la charge entraînée par ces opérations.

Le *recouvrement des recettes* a vu son taux continuer à s'améliorer, puisque la part des recettes recouvrées au premier semestre est passée de 40,8 % en 2009 à 41,25 % en 2010, à 44 % en 2011 et à 44,24 % en 2012.

En ce qui concerne l'*exécution des dépenses* si la part des dépenses de fonctionnement réglée au cours du premier semestre s'est encore améliorée (42,3 % contre 41,75 %), les paiements de la période complémentaire se sont accrus (7,90 % contre 6,19 %), en sorte que les dépenses exécutées en décembre 2012 (49,31 M€) et en janvier et février 2013 (35,3 M€) représentent 18,93 % du total, ce qui peut être tenu pour excessif. De même, les paiements de charges d'intervention publique intervenus pendant la période complémentaire ont augmenté, de 1,16 % en 2011 à 11,03 % en 2012, ce qui appelle également l'attention, étant observé que ces paiements tardifs ont contribué à l'amélioration de la situation de la trésorerie à la fin de 2012.

Pour l'équipement et les investissements, la part des règlements effectués pendant la période complémentaire (18,12 %) et au cours du quatrième trimestre conduit au paiement de 49,7 % des dépenses en fin d'exercice. Une meilleure utilisation de la procédure des reports de crédits de paiement et une réduction de la période complémentaire devraient permettre un étalement plus satisfaisant des dépenses en cause.

On peut observer que les situations tant de la trésorerie que du bilan du Fonds de réserve constitutionnel sont affectées par les transferts, dans des délais variables, des excédents positifs ou négatifs du budget général.

Enfin, la Commission ne peut que renouveler ses observations relatives au transfert souhaitable au Fonds de réserve constitutionnel des titres de Monaco-Télécom et sans doute de la S.B.M..

C. Le Fonds de réserve constitutionnel

A la fin de 2012, le montant du Fonds de réserve constitutionnel s'élevait à 4 240,91 M€, en progression de 1,15 % par rapport à la fin de 2011.

1° LES RÉSULTATS DU FONDS DE RÉSERVE CONSTITUTIONNEL EN 2012

Les résultats du Fonds, positifs jusque là, étaient devenus négatifs en 2011 (- 7,36 M€) ; ils se sont améliorés en 2012 (+ 93,2 M€).

Les *résultats d'exploitation*, après un recul entre 2009 et 2011, ont enregistré en 2012 une progression notable (+ 20,2 %), passant de 23,71 M€ à 28,49 M€, sans toutefois atteindre le niveau de 2009 (37,46 M€). Cette amélioration est due au *domaine immobilier*, dont les produits nets (20,74 M€) ont augmenté de 22,1 %, les recettes (27,45 M€) s'étant accrues de 11 % et les charges (6,71 M€) s'étant réduites de 13,4 %. Le résultat du *domaine financier* est resté pratiquement stable (+ 0,4 %).

Les *résultats de la capitalisation et de la réalisation des titres de placement en O.P.C.V.M.*, qui s'étaient traduits en 2011 par une moins-value de 28,6 M€, ont connu en 2012 une plus-value de 95,67 M€ concernant tant les O.P.C.V.M. diversifiés (72,78 M€), que les O.P.C.V.M. non diversifiés (22,89 M€). Une plus-value de 2,40 M€ est constatée pour les titres de créances négociables.

Par rapport à ces résultats latents, les bénéfices effectifs réalisés entre le prix encaissé lors des cessions de titres et leur valeur comptable ont donné lieu en 2012 à des gains de 4,36 M€.

Au total, le portefeuille de titres de placement enregistré fin 2012 un résultat positif de 102,43 M€.

S'agissant des *autres postes d'actif*, les titres de participation ont enregistré des moins-values nettes de 41,14 M€, tandis que le dépôt d'or fin présentait une plus-value latente de 4,63 M€, moins importante que celle des années précédentes.

2° L'ÉVOLUTION DES ÉLÉMENTS D'ACTIF

La légère progression (+ 1,15 %) des actifs du Fonds (4 240,91 M€ contre 4 192,76 M€ à la fin de 2011) résulte d'évolutions variables, mais limitée dans leurs différentes composantes.

Le montant global des *immobilisations* est passé de 1 618,34 M€ à 1 619,65 M€ (+ 0,08 %).

Le montant des *actifs non réalisables* à court terme, qui avait diminué de 4,3 % en 2011, s'est encore réduit (- 5,35 %) en 2012 (405,89 M€), en raison notamment de la baisse du poste « Titres de participation » (- 5,99 %) liée notamment à des moins-values.

En ce qui concerne les *disponibilités et les avoirs réalisables à court terme* (2 215,36 M€), l'exercice 2012 a connu une légère progression (+ 3,25 %), insuffisante pour compenser le recul de 5,3 % constaté fin 2011. Malgré l'amélioration constatée, ces éléments d'actifs, qui permettent seules au Fonds de jouer son rôle constitutionnel, ne représentent fin 2012 que 52,24 % du total des actifs, c'est-à-dire, un niveau inférieur à ceux constatés au cours des exercices 2008 à 2010.

3° LES RELATIONS DU FONDS AVEC LE BUDGET ET LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

S'agissant de la *prise en charge des résultats du budget général*, le Fonds, à la clôture de l'exercice 2012, devait financer la couverture des déficits des exercices 2010 (78,06 M€) et 2011 (51,78 M€).

Les *concours apportés par le Fonds à la trésorerie de l'Etat* ont diminué en 2012, et le bilan du Fonds ne comportait aucune avance au 31 décembre 2012.

En marge de son rôle constitutionnel, le Fonds est intervenu pour des opérations relevant normalement du budget (ZAC Saint-Antoine ; Tour Odéon). En 2012, le Fonds a procédé, avec l'acquisition de titres de participation, à la prise en charge d'un emprunt. Il en résulte une intrication croissante des interventions du budget de l'Etat et du Fonds, qui est irrégulière et n'est pas sans risques, ce qui doit retenir tout particulièrement l'attention des gestionnaires des

finances publiques, même si le statut, l'organisation et les conditions de fonctionnement du Fonds de réserve constitutionnel lui ont permis jusqu'ici d'assumer son rôle essentiel de façon satisfaisante.

*

* *

Après trois années consécutives de déficit, l'exercice 2012 s'est traduit par un excédent de recettes de 3,75 M€ grâce à l'augmentation des recettes (+ 11,2 %) et malgré une croissance des dépenses (+ 4,1 %) plus élevée qu'au cours des exercices précédents.

Le contrôle des opérations du budget général ont conduit la Commission Supérieure des Comptes à formuler diverses observations ou suggestions concernant notamment :

- la croissance des dépenses de fonctionnement, en dépit de prévisions budgétaires à la baisse, ce qui traduit les difficultés à maîtriser l'augmentation des dépenses de personnel (croissance des effectifs, conditions d'avancement, retraites anticipées) ; cette situation devrait conduire au strict respect des dispositions statutaires ;

- l'intérêt d'une évaluation plus systématique des dépenses d'intervention ;

- l'importance d'une plus grande maîtrise des dépenses en capital pour éviter les réévaluations fréquentes et de trop longs délais de réalisation ; des études préalables suffisantes et un meilleur suivi permettraient également de conférer une plus grande pertinence aux outils d'estimation des charges à venir (budget triennal, reports de crédits) ;

- le développement au cours de l'exercice 2012 de procédures budgétaires qui ne sont pas conformes aux règles applicables en la matière et qui affectent la sincérité des comptes, telles la constitution de « provisions » pour la construction du futur C.H.P.G. ou la prise en charge par le Fonds de réserve constitutionnel de dépenses relevant du budget général ou de comptes spéciaux du Trésor.

Comme les années précédentes, les observations de la Commission ne sont pas de nature à faire obstacle au règlement du budget 2012 sur la base des résultats dégagés par la clôture des comptes, soit un excédent de recettes de 3.748.482,77 €, qui devra, en application de l'article 41 de la Constitution, être versé au Fonds de réserve constitutionnel, après clôture des comptes budgétaires par S.A.S. le Prince Souverain.

CHAPITRE III

RAPPORT SUR LES COMPTES ET LA GESTION DE LA COMMUNE DE MONACO EN 2011 ET 2012

Dans son rapport arrêté le 17 avril 2014, la Commission Supérieure des Comptes présente les observations et conclusions auxquelles a donné lieu le contrôle des comptes et de la gestion de la Commune pour les exercices 2011 et 2012.

Dans ses deux précédents rapports – sur les exercices 2007-2008 (cf. Rapport public 2009) et 2009-2010 (cf. Rapport public 2012) –, la Commission a exposé les conditions dans lesquelles le régime budgétaire de la Commune a été modifié par la loi sur l'organisation communale du 29 juin 2006.

En bref, le nouveau régime est caractérisé par l'institution de deux sections distinctes. La première, qui concerne le fonctionnement autonome de la Commune, bénéficie d'une dotation forfaitaire de l'Etat. La seconde, comprenant l'équipement et les interventions pour le compte de l'Etat, est financée par une subvention d'équilibre de ce dernier.

I- LES OPERATIONS BUDGETAIRES DES EXERCICES 2011 ET 2012

Les résultats budgétaires de la Commune pour les années 2010 à 2012 peuvent être ainsi résumés :

| | En € | | |
|---------------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | 2010 | 2011 | 2012 |
| Section I – Fonctionnement | | | |
| Recettes : | | | |
| Produits de la Commune | 10 793 495 | 11 408 548 | 12 288 643 |
| Dotation forfaitaire | 32 940 300 | 34 234 600 | 34 338 100 |
| Prélèvement sur le Fonds financier communal | 470 000 | 500 000 | 1 490 000 |
| Total | 44 203 795 | 46 143 148 | 48 116 743 |
| Dépenses : | | | |
| Personnel | 30 105 700 | 31 792 616 | 33 359 786 |
| Gestion | 6 487 581 | 6 654 272 | 7 378 919 |
| Interventions publiques | 1 761 050 | 1 744 508 | 1 770 458 |
| Manifestations – Animations | 3 306 034 | 3 416 375 | 3 206 448 |
| Gros matériel et grosses réparations | 1 858 973 | 1 620 903 | 1 805 037 |
| Total | 43 519 338 | 45 228 674 | 47 520 647 |

| | | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|------------|
| Solde bénéficiaire versé au Fonds financier communal | 684 457 | 914 474 | 596 096 |
| Section II – Equipement – Interventions pour le compte de l'Etat | | | |
| Dotation initiale | 4 467 000 | 4 305 000 | 3 450 000 |
| Dépenses | 4 196 809 | 4 212 311 | 3 436 452 |
| Reversement du solde à l'Etat | 270 191 | 92 689 | 13 548 |
| Total général | | | |
| Recettes | 48 400 604 | 50 355 459 | 51 553 195 |
| Dépenses | 47 716 147 | 49 440 985 | 50 957 099 |

A. Le fonctionnement de la Commune en 2011 et 2012

Les recettes destinées au fonctionnement de la Commune ont progressé de 4,4 % en 2011 et de 4,3 % en 2012, tandis que les dépenses s'accroissaient de 3,9 % en 2011 et de 5,1 % en 2012.

1° LES RECETTES

Les *produits de la Commune* ont augmenté de 13,9 % en deux ans. Ils proviennent, pour l'essentiel, d'une part, des « domaines et redevances » (5,38 M€ en 2011 et 5,76 M€ en 2012), parmi lesquels figurent les droits d'occupation de la voie publique, les droits de stationnement et les droits d'affichage, et, d'autre part, des « produits des services et droits d'entrée » (4,71 M€ en 2011 et 4,98 M€ en 2012), qui comprennent les droits d'entrée (notamment au Jardin Exotique) et les recettes de service d'actions sociales (prestations « petite enfance » et prestations à domicile).

La *dotation forfaitaire*, versée par l'Etat, constitue la principale ressource de la section I (74,2 % en 2011 ; 71,4 % en 2012). Calculée selon des modalités très complexes, dont le mécanisme a été décrit notamment dans le rapport public de 2012, son montant est définitivement acquis à la Commune.

Les *recettes exceptionnelles* sont fournies par le prélèvement sur le Fonds financier communal. Elles ont augmenté de 6,4 % en 2011 et de 198 % en 2012.

2° LES DEPENSES

Les dépenses de fonctionnement ont progressé de 3,9 % en 2011 et de 5,1 % en 2012.

La majeure partie est représentée par les *dépenses de personnel*. Les traitements sont passés de 20,61 M€ en 2011 à 21,33 M€ en 2012. Les effectifs rémunérés sont restés relativement stables passant de 635 fin 2011 à 641 fin 2012. Les charges sociales sont en forte progression (+ 10 % en 2011 ; + 10,4 % en 2012), du fait, notamment, des « contributions-prestations maladies en nature », des prestations familiales et des tickets-restaurant.

Les *dépenses de gestion* sont constituées principalement par les frais de fonctionnement concernant les dépenses courantes, dont la forte croissance en 2012 (+ 15,6 %) appelle l'attention. Elles comprennent également les charges liées aux achats et à l'entretien, qui restent stables.

Les dépenses *d'interventions publiques* concernent l'action sociale (allocation nationale vieillesse, allocation spéciale de retraite, manifestations-interventions sociales, tickets-service), dont le total a été, en 2012, de 1,50 M€. Elles portent aussi sur les subventions (notamment dans le domaine culturel, récréatif et artistique), qui ont tendance à diminuer (0,30 M€ en 2011 ; 0,27 M€ en 2012).

Les charges liées aux *manifestations, animations, communication* se sont accrues de 3,3 % en 2011 (3,42 M€), mais se sont réduites de 6,1 % en 2012 (3,21 M€). Elles concernent pour une large part le Service Animation de la ville et des manifestations à caractère culturel et récréatif.

S'agissant des dépenses de *gros matériel et de grosses réparations*, leur montant global est resté relativement stable (1,86 M€ en 2010 ; 1,62 M€ en 2011 ; 1,81 M€ en 2012), d'importantes variations en sens contraire ayant affecté en 2011 et 2012 les « Agencements – aménagements » et le « Gros matériel ».

B. Les dépenses d'équipement et d'interventions pour le compte de l'Etat en 2011 et 2012

Ces dépenses figurent à la section II du budget de la Commune.

Les dépenses en matière d'*équipement* comprenaient en 2011 l'achèvement de chalets de nécessité et la réhabilitation de la télé-alarme pour le maintien à domicile des personnes âgées. Aucune opération n'a été financée en 2012.

Les *interventions pour le compte de l'Etat* demeurent importantes et stables. Elles sont constituées pour l'essentiel de subventions en matière sportive. Elles concernent aussi le financement des élections et de la Fête Nationale.

II - LE SERVICE D' ACTIONS SOCIALES

Ce service comprend trois sections.

A. La section sociale

La section sociale du Service d'Actions Sociales gère les allocations légales, organise des manifestations et assure la gestion du club « Le temps de vivre ».

N'enregistrant aucune recette (à l'exception du club « Le temps de vivre »), cette section a connu des dépenses de 2,25 M€ en 2011 et 2,36 M€ en 2012. Les deux principales charges – en dehors des frais personnel – concernent l'« Allocation nationale vieillesse » (1,19 M€ en 2012 pour 187 bénéficiaires) et de l'« Allocation spéciale retraite » (0,23 M€ en 2012 pour 100 personnes).

B. La section « Petite enfance »

Cette section gère les crèches, dont la capacité d'accueil est passée de 242 places en 2004 (date de transfert à la Commune) à 299 en 2012, étant observé que les inscriptions tendent à dépasser la capacité autorisée. Les enfants admis sont domiciliés en Principauté, les nationaux représentant, à la fin de 2012, 28 % des effectifs totaux.

Les recettes sont passées de 1,07 M€ en 2010 à 1,15 M€ en 2011 et à 1,31 M€ en 2012. Les dépenses se sont également accrues, passant de 4,81 M€ en 2010 à 5,19 M€ en 2011 et à 5,57 M€ en 2012. Les dépenses du personnel, qui constituent les trois-quarts du total, ont augmenté de 14,3 % entre 2010 et 2012 du fait de la création de nouvelles crèches. Les dépenses de gestion sont restées stables. Il est à noter que les coûts de revient sont sensiblement variables d'une crèche à l'autre et d'une année à l'autre.

C. La section « Maintien à domicile des personnes âgées »

Cette section assure la gestion des repas à domicile, de la télé-alarme, de la mise à disposition d'auxiliaires de vie et des aides aux foyers. Ses effectifs étaient, en 2012, de 72 personnes pour 830 bénéficiaires. Entre 2010 et 2012, les recettes sont passées de 2,13 M€ à 2,11 M€, et les dépenses de 3,59 M€ à 3,72 M€.

III- LES SERVICES A CARACTÈRE COMMERCIAL

Le « compte d'exploitation » de ces services n'est plus établi depuis 2007 ; cependant leur activité continue à mériter une attention particulière. Ils ont, au demeurant, une vocation souvent plus culturelle et sociale que commerciale (Jardin Exotique, Espace Léo Ferré...).

Depuis 2010, l'évolution est relativement continue. Parmi les services importants, deux d'entre-eux seulement (Affichage et publicité ; Cimetière) présentent des résultats bénéficiaires. Les autres services sont déficitaires, notamment le Marché Condamine (- 1,35 M€), le Jardin Exotique (- 1,77 M€) et l'Espace Léo Ferré, anciennement Salle du Canton (- 2,08 M€) en 2012.

IV- LE FONDS FINANCIER COMMUNAL

Le Fonds financier communal, alimenté en recettes par l'excédent de la dotation forfaitaire de fonctionnement, supporte les prélèvements autorisés par le Conseil communal.

Le solde du Fonds est passé de 2,98 M€ à la fin de 2010 à 2,67 M€ à la fin de 2012, en raison d'un recours important à ces ressources en 2011 (0,5 M€) et surtout en 2012 (1,49 M€).

Les prélèvements de 2012 ont servi à financer quatre opérations (marché de la Condamine, chalets, halte-garderie Saint-Charles, Foyer Sainte Dévote).

V - LES OPÉRATIONS NON BUDGÉTAIRES

A. Les comptes hors-budget

Le principal de ces comptes est constitué par le Fonds des œuvres sociales (solde créditeur de 3,83 M€ au 31 décembre 2012), qui gère les legs dévolus à la Commune.

Une dizaine de comptes particuliers retracent des sommes beaucoup moins importantes.

B. Autres opérations extra budgétaires

Parmi ces opérations figurent les comptes de tiers (cautionnement des services), d'avances sur traitement du personnel, d'exécution budgétaire, ainsi que les comptes financiers, qui retracent les disponibilités

(8,42 M€ fin 2012) figurant en quasi-totalité au compte « Banques ».

*

* *

Lors de son contrôle des opérations des exercices 2011 et 2012, la Commission n'a pas relevé d'irrégularités de nature à faire obstacle au règlement des comptes communaux sur la base des documents qui lui ont été communiqués.

CHAPITRE IV

RAPPORT SUR LES COMPTES ET LA GESTION DU CENTRE HOSPITALIER PRINCESSE GRACE DE 2009 À 2011

La Commission a arrêté le 23 janvier 2014 son rapport sur les comptes des années 2009, 2010 et 2011 et la gestion du Centre Hospitalier Princesse Grace (C.H.P.G.) et de la Résidence du Cap Fleuri, ainsi que de la Résidence A Qîétüdine, mais pour cette dernière à partir de 2010, année de son ouverture. Ces contrôles ont donné lieu à des observations de nature et d'importance diverses, mais il ne sera fait état que des plus significatives.

En premier lieu, le rapport examine les suites du projet d'établissement approuvé par le Conseil d'administration dans sa séance du 8 février 2007 et dont la réalisation, bien que le terme eut été fixé en 2011, ne s'est réellement achevée qu'en 2013 après l'ouverture du Centre de Gérontologie clinique qui en était le principal élément.

En second lieu, est analysé le redressement des comptes, amorcé en 2009, et qui en 2011 a permis l'apparition d'un excédent de recettes contrastant avec la longue suite des déficits qui s'étaient succédés sans interruption depuis près de vingt ans.

Enfin, l'évocation des perspectives d'avenir part notamment de la constatation que la Commission mixte franco-monégasque de Sécurité sociale a, en mai 2010, confirmé le passage du C.H.P.G. de la tarification au prix de journée à la tarification à l'activité dite T2A, dont l'échéance, plusieurs fois reportée, était fixée à 2019.

I - LE PROJET D'ÉTABLISSEMENT

Le projet d'établissement se déclinait en plusieurs projets couvrant les différents aspects de l'activité du C.H.P.G. comme de son administration, mais se distinguent parmi eux le projet médical, naturellement le plus important, ainsi que le schéma directeur informatique en raison de son enjeu pour la modernisation de la gestion hospitalière et de son coût.

A. Le projet médical

Pour l'essentiel, il reprenait les objectifs de santé publique définis par le Gouvernement Princier.

Parmi ceux-ci, figurent notamment :

- la santé mentale, avec le renforcement de l'effectif médical du service de Psychiatrie et de l'Unité mobile de Psychiatrie, cette dernière étant en réalité un service de la Direction des Affaires Sociales et de la Santé (D.A.S.S.), mais rattaché au Centre hospitalier ;

- la lutte contre les facteurs de risques, avec la création des Centres de dépistage du cancer du côlon et l'ostéoporose, qui sont aussi des services de la D.A.S.S. utilisant les moyens humains et techniques de l'hôpital ;

- le développement de la recherche biomédicale, de pair avec l'extension à la recherche médicale des activités du Centre Scientifique de Monaco.

Mais les principaux objectifs étaient le renforcement du « Pôle Mère-enfant » et, plus encore, la prise en charge des personnes âgées.

Le Pôle « Mère-Enfant », formé de la Maternité et du service de Pédiatrie disposant respectivement de 20 et 10 lits, avait été renforcé en 2008 par la création d'un troisième poste de chef de service adjoint en Gynécologie-Obstétrique, d'un septième poste de praticien hospitalier en Pédiatrie et de 16,5 postes de personnel non médical. La même année a été mis en place un service particulier d'Urgences pédiatriques. En 2009 ont été créés une unité de Néonatalogie et un Hôpital de jour pédiatrique dotés respectivement de 4 et 2 lits, ainsi que le Centre de Coordination prénatale, autre service de la D.A.S.S., mais relevant du chef de service de Gynécologie-Obstétrique et utilisant les personnels et les moyens matériels du C.H.P.G..

Les urgences pédiatriques ont très vite rencontré un succès important. Dans l'année, elles accueillent près de 8 000 enfants, soit plus de 20 par jour en moyenne, et le nombre des consultations de pédiatrie a lui aussi augmenté. Le taux d'occupation de l'Unité de Néonatalogie atteignait 80 % en 2011. En revanche, l'activité d'hospitalisation du service de Pédiatrie, qui depuis 2004 avait progressé avec un creux

marqué pendant plusieurs années, a de nouveau décliné, ce déclin pouvant être cette fois associé, au moins en partie, à l'essor des urgences et des consultations pédiatriques.

La prise en charge des personnes âgées a été, dès le début des années 2000, une préoccupation majeure du Gouvernement Princier confronté, comme ailleurs en Europe, au vieillissement de la population. La politique mise en œuvre avait deux objectifs : d'une part l'aide au maintien à domicile avec l'instauration en 2007 de la prestation d'autonomie, mais aussi le développement des soins et services à domicile, et d'autre part l'accueil en milieux médicalisés avec la constitution d'une filière gérontologique au sein du C.H.P.G..

Dès 2006 avait été créé le Centre de Coordination et d'Information gérontologique, autre service de la D.A.S.S., relevant du chef du service de Gériatrie du C.H.P.G. et auquel se trouve affecté un praticien hospitalier à temps partiel. Puis en 2007 avait été ouverte la Villa Speranza, qui est une structure d'accueil pour les personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer. Mais c'est l'augmentation du nombre de lits qui a fait l'objet des opérations les plus importantes.

Le C.H.P.G. dispose de 79 lits de longs et moyens séjours, répartis entre l'hôpital et le Cap Fleuri, et de 35 lits d'hospitalisation et soins à domicile. Constituant un établissement annexe, la Résidence du Cap Fleuri offrait 122 lits. Simple maison de retraite à l'origine, elle s'était avec le temps fortement médicalisée pour répondre à l'aggravation du degré de dépendance de ses pensionnaires : en 2008, elle avait du reste adopté le mode de tarification des Etablissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes (E.H.P.A.D.) français. Ces moyens étant devenus insuffisants, le Gouvernement Princier avait décidé un important programme de travaux, avec la construction de la Résidence A Qiétüdine, rue du Port, et du Centre de Gérontologie clinique, à côté de l'hôpital.

Créée par l'ordonnance souveraine n° 2.442 du 6 novembre 2009, la Résidence A Qiétüdine a ouvert ses portes en juillet 2010. Pouvant accueillir 70 résidents, elle a été conçue pour des personnes âgées conservant un degré d'autonomie suffisant pour assurer leur mobilité. Selon les critères de l'âge moyen et du classement dans l'échelle des « Groupes Iso-Ressources », le profil des résidents n'est pas sans ressemblances avec celui des pensionnaires de la Résidence du Cap Fleuri, mais le degré de médicalisation ne se situe pas au même niveau. Le nombre d'emplois par lit – 0,88 pour A Qiétüdine, 0,98 au Cap Fleuri – donne la mesure de la différence.

Le Centre de Gériatrie clinique, appelé Centre Rainier III, existe officiellement depuis l'ordonnance souveraine n° 3.425 du 29 août 2011 portant statut de cet établissement annexe, mais il n'a été mis en service qu'en février 2013 en raison des retards accumulés par le chantier dans des conditions rendues particulièrement difficiles par les aspérités du terrain.

Dirigé par le chef de service de Gériatrie du C.H.P.G., il comporte 210 lits en chambres individuelles : 120 lits de soins de longue durée, 30 lits de soins de suite et de réadaptation, 30 lits de courts séjours et 30 chambres sécurisées pour les personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer, un cabinet d'ophtalmologie et un autre d'odontologie. Les relations sont naturellement étroites avec l'hôpital proche et notamment les services hospitaliers – la Psychiatrie, la Médecine physique et la Rééducation, le Centre de la Mémoire et l'Unité des Soins palliatifs – qui ont par nature affaire, au moins en partie et pour certains en majorité, avec les personnes âgées.

L'hôpital a lui-même participé au renforcement des capacités d'accueil avec l'augmentation du nombre de lits de soins et services à domicile, porté de 30 à 80 par l'ouverture de 15 lits supplémentaires d'hospitalisation et la création en 2009 d'un nouveau service de toilettes à domicile pourvu de 35 lits.

En additionnant les 88 lits devant subsister à la Résidence du Cap Fleuri après transfert d'une partie de ses pensionnaires au Centre de Gériatrie clinique, les 210 lits de ce dernier, les 70 lits de la Résidence A Qiétüdine et les 80 lits de soins et services à domicile du Centre hospitalier. Ce sont ainsi au total 448 lits qui se trouvent désormais affectés, sous une forme ou sous une autre, à l'hébergement, aux soins et aux services aux personnes âgées. Comparé aux 433 lits hors longs et moyens séjours de l'actuel hôpital et, à moyen terme, aux 394 lits que devrait compter le nouvel hôpital, ce nombre met en évidence l'importance prise en quelques années par l'accueil des personnes âgées dans les missions du C.H.P.G., même s'il ne représente encore qu'un peu moins de 20 % des charges de l'établissement public.

Le C.H.P.G. a lui-même été transformé. Il regroupe autour de l'hôpital trois organismes annexes ayant un budget et une comptabilité distincts, l'ensemble étant réuni dans un même établissement public avec une direction et une trésorerie communes.

B. Le schéma directeur informatique

En janvier 2007, le Conseil d'administration avait décidé la rénovation complète du système informatique ; en juillet, il a approuvé le schéma

définitif, qui a été intégré dans le projet d'établissement. Le coût était évalué à 9,03 M€ et le Gouvernement Princier avait donné son accord pour assurer le financement. Il a été réévalué par la suite et finalement arrêté à 9,78 M€, ce montant étant réparti entre trois objectifs : 4,25 M€ pour la refonte des systèmes de gestion, 1,89 M€ pour l'amélioration du « dossier patient », 3,64 M€ pour « l'hôpital numérique », cette appellation désignant divers équipements – la Wifi pour la géolocalisation, l'installation dans les chambres de terminaux multimédias, l'informatisation de la gestion des rendez-vous et des circuits logistiques ... – qui, installés dans l'actuel hôpital, pourraient être testés en vue du nouvel hôpital.

Fin 2011, les dépenses réalisées s'élevaient au total à 7,26 M€. Mais les situations étaient très différentes selon les trois objectifs.

a) *La refonte des systèmes de gestion* était le plus important ; la somme des dépenses réalisées et des engagements concernant 2012 à 2014 atteignait 4,27 M€, montant proche de celui du budget alloué, pour des réalisations loin des objectifs fixés.

En réponse à l'appel d'offres qui avait été lancé, deux propositions avaient été reçues : l'une d'un fournisseur américain dont les logiciels sont utilisés dans la plupart des hôpitaux français, mais maintenant anciens ; l'autre d'une société mondialement reconnue pour son expertise en matière de logiciels d'entreprises, mais sans expérience des particularités de la gestion hospitalière. Cette dernière société a été néanmoins retenue et le marché conclu le 8 juin 2008, son montant, 2,56 M€ HT (3,06 M€ TTC), se répartissant en trois tranches : « Gestion économique et financière », « Ressources humaines », la troisième tranche regroupant le pilotage du projet et diverses prestations annexes.

L'étude préparatoire a été validée en septembre de la même année, la mise en service étant alors prévue pour janvier 2010. Très vite cependant, des avenants se sont avérés nécessaires pour combler les lacunes du marché initial. Au nombre de quatre, ils ont porté le montant du marché à 3,22 M€ HT (3,98 M€ TTC). Après deux refus, le logiciel de gestion économique et financière a été réceptionné en décembre 2010, avec dix mois de retard sur la date prévue. Mais le C.H.P.G. a refusé de réceptionner le logiciel de gestion des ressources humaines et, après diverses péripéties, suspendu la signature des deux derniers avenants.

Après des menaces réciproques de recours contentieux, les deux parties ont engagé des négociations ; difficiles, celles-ci ont abouti à un

protocole d'accord signé le 5 mars 2012. Prenant acte de la résiliation de la tranche « Gestion des ressources humaines », le protocole entérinait les concessions financières du fournisseur et du C.H.P.G. sur la base desquelles le montant contractuel du marché, avenants compris, a été ramené à 2,68 M€ HT (3,20 M€ TTC) pour solde de tout compte. L'abattement était important, mais le marché ne portait plus que sur la tranche « gestion économique et financière », dont le prix était initialement fixé à 1,41 M€. Même en y ajoutant une fraction des prestations annexes, le surcoût est important.

Néanmoins, la transaction était sans doute préférable à un contentieux lent et coûteux dont il n'est pas sûr qu'il aurait abouti à un résultat très différent, le Centre hospitalier pouvant se voir opposer sa responsabilité dans les lacunes du marché initial et dans la signature des avenants.

Le logiciel de gestion économique et financière fonctionne dans des conditions jugées satisfaisantes, bien qu'il existe un problème d'interface avec l'ancienne plate-forme AS 400 toujours utilisée pour l'établissement de la balance des comptes, qui aurait été la cause de l'apparition d'un écart entre les comptes débiteurs et créditeurs dans la situation comptable au 31 décembre 2009, en partie résorbé par la suite, mais il subsiste encore un excédent de recettes inexpliqué de 269 192 €. Quant à la gestion des ressources humaines, le C.H.P.G., qui utilise toujours son ancien logiciel, n'aurait pas de nouveaux projets.

b) S'agissant de *l'amélioration du « dossier patient »* les dépenses s'élevaient à fin 2011 à 843 000 €, soit à peine la moitié du budget alloué, et il n'était fait état d'aucun engagement pour les années suivantes.

La dématérialisation du dossier médical, l'enregistrement des prescriptions et la mise en place du dossier de soins, nécessaires pour parvenir à terme à la gestion informatisée du parcours clinique, n'en restaient pas moins des objectifs majeurs pour le C.H.P.G., d'autant que l'amélioration du parcours des patients hospitalisés était l'un des sujets conditionnant le renouvellement prévu pour 2014 de la certification délivrée par la Haute Autorité de Santé.

Mais le choix initial d'un système intégré ayant été abandonné en raison des interrogations du corps médical à la suite des problèmes rencontrés dans les établissements hospitaliers français, le C.H.P.G. s'est rabattu sur des logiciels de spécialités et l'évolution du logiciel « Maison » déjà utilisé, mais devant être réadapté. Il en est résulté une dispersion des dépenses entre les divers chapitres et articles entre lesquels se

répartissent les crédits pour l'informatique, sans compter les travaux réalisés en interne. Les dépenses devenant dans ces conditions plus difficiles à programmer et à suivre, la direction des Services Informatiques a renoncé à les prendre en compte comme dans le « Tableau de bord » du Schéma directeur.

c) La réalisation du troisième objectif, « *l'hôpital numérique* », est finalement la seule à s'être poursuivie sans encombre ni changement d'orientation. Fin 2011, les dépenses (3,84 M€) dépassaient légèrement l'enveloppe initiale (3,64 M€).

II - LE REDRESSEMENT DES COMPTES

Les documents budgétaires présentent séparément les budgets et les comptes de l'hôpital et des établissements annexes. Depuis 2011 cependant, un état récapitulatif totalise les produits et les charges de l'hôpital et des établissements annexes, y compris dans les produits les subventions d'équilibre qui leurs sont accordées distinctement. Le tableau suivant reprend cette présentation, mais en détaillant les montants des produits et des charges de l'hôpital et de chacun des établissements annexes, abstraction faite de subventions d'équilibre pour dégager les résultats. En l'absence de comptes consolidés, il permet de faire ressortir un résultat approché au niveau de l'établissement public donnant aussi, à l'exception de 2011, la mesure de la charge financière globalement supportée par l'Etat.

| € | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------|
| Hôpital | | | | |
| Charges | 147 916 143 | 158 438 092 | 161 233 176 | 166 279 520 |
| Produits | 146 229 289 | 156 593 745 | 160 873 553 | 168 097 054 |
| Résultat | - 1 686 854 | - 1 844 347 | - 359 623 | 1 817 535 |
| Résidence du Cap Fleuri | | | | |
| Charges | 7 636 253 | 8 223 141 | 7 655 208 | 7 885 826 |
| Produits | 5 584 574 | 5 955 001 | 6 283 803 | 6 574 742 |
| Résultat | - 2 051 679 | - 2 268 140 | - 1 371 405 | - 1 311 084 |
| A Qiétüdine | | | | |
| Charges | | | 1 289 965 | 2 342 572 |
| Produits | | | 821 917 | 2 213 520 |
| Résultat | | | - 468 048 | - 129 052 |
| C.H.P.G. | - 3 738 533 | - 4 112 487 | - 2 199 075 | 377 398 |

L'excédent de 377 398 € qui apparaît en 2011 est dû à celui de l'hôpital, dont le poids est dans l'ensemble

prépondérant, même si la forte diminution du déficit de la Résidence du Cap Fleuri en 2010 et 2011 y a contribué.

Cet excédent de l'hôpital est en fait l'aboutissement du redressement des comptes amorcé les années précédentes. Il a été rendu possible par la revalorisation exceptionnellement importante des prix de journée entre 2007 et 2009, mais le résultat n'aurait pas été inversé sans le ralentissement de la croissance des charges après l'accélération provoquée par la mise en œuvre du projet médical.

A. La revalorisation du prix de journée

Au terme du protocole tarifaire joint à la Convention franco-monégasque de sécurité sociale, les prix de journée de l'hôpital étaient indexés sur ceux du Centre Hospitalier Universitaire (C.H.U.) de Nice, moyennant un abattement de 13 % tenant compte du caractère universitaire de ce dernier. Mais la comparaison des facturations du C.H.P.G. à la Caisse Primaire d'Assurance Maladie (C.P.A.M.) des Alpes-Maritimes et de celles du C.H.U. de Nice aux Caisses sociales monégasques a révélé un décalage croissant entre l'évolution des prix de journée du C.H.P.G. et celle des prix de journées réels du C.H.U. de Nice. Les négociations alors engagées avec la partie française se sont conclues par une importante revalorisation, étalée sur trois ans, des prix de journée du C.H.P.G. Ils ont ainsi été majorés de 10 % en 2007 et en 2008 et encore de 7 % en 2009, progressant au total de 29,47 % en trois ans.

La répercussion sur les résultats a été rapide et appréciable, la hausse des prix de journée ayant pour effet de majorer les produits de l'hospitalisation, qui sont de loin la principale source de recettes. Ils en représentent en effet 70 % hors cotisations de retraite. S'élevant encore en 2007 à 6,67 M€, le déficit de l'hôpital est tombé à 1,68 M€ en 2008 et 1,84 M€ en 2009.

L'accord avec la partie française prévoyait l'abandon en 2010, après remise à niveau des prix de journée, de la référence au C.H.U. de Nice et son remplacement par l'Objectif National des Dépenses d'Assurance Maladie (ONDAM), dont le taux est fixé chaque année. Sur cette nouvelle base, les prix de journée ont été majorés de 2,80 % en 2010 et aussi en 2011.

Le C.H.P.G. y a toutefois gagné l'avancement du 1^{er} mars au 1^{er} janvier de l'application des majorations aux prix de journée facturés à la C.P.A.M. des Alpes-Maritimes, à l'instar des facturations aux Caisses sociales monégasques. Au moins la première année, ce

gain de deux mois n'a pas été sans effet, les facturations à la C.P.A.M. des Alpes-Maritimes comptant pour près de 60 % dans le total des produits hospitaliers.

Les deux majorations successives de 2,80 % en 2010 et 2011 ont en tout cas largement contribué à la progression des produits de l'hospitalisation, qui ont augmenté ces mêmes années de 4,65 % et 3,26 %. Il semble, en effet, que l'activité d'hospitalisation complète (plus de 24 heures), de loin la plus importante, ait atteint un palier en 2008 avec 95 067 journées, leur nombre n'ayant guère varié les années suivantes et ne dépassant pas 94 406 en 2011.

Ce tassement peut s'expliquer par le développement de l'hospitalisation ambulatoire (moins de 24 heures), mais les marges de croissance sont en toute état de cause réduites : les grands services de médecine (Médecine générale, Cardiologie, Hépatogastro-entérologie, Médecine interne, Hépatogastro-oncologie, Pneumologie) et la Psychiatrie ont en effet des taux d'occupation de l'ordre de 90 % et parfois nettement supérieurs. Ils sont moindres dans les services de chirurgie plus exposés au développement de l'ambulatoire et faisant face à la concurrence de l'Institut monégasque de Médecine et de Chirurgie sportive : le service de chirurgie orthopédique reste particulier, avec un nombre de lits excédant ses besoins, ce qui permet toutefois de les utiliser comme lits de servitude pour les patients adressés par les urgences.

B. Le ralentissement de la progression des charges

La mise en œuvre du projet médical s'était traduite par une accélération de la progression des charges dont le montant avait augmenté de 27,6 % entre 2007 et 2009. Les causes étaient multiples, la plus visible étant les créations de postes, notamment pour le corps médical où elles ont été relativement les plus nombreuses.

Un premier coup d'arrêt a été donné en 2010, avec la suspension des créations de postes pour le corps médical et leur plafonnement à 10,50 E.T.P. (Equivalent Temps Plein) pour le personnel non médical, dont 4,30 affectés aux différents services financés par la D.A.S.S. et par conséquent sans incidence financière, l'Etat remboursant les salaires et les charges sociales du C.H.P.G.. Dans le budget rectificatif, le déficit était évalué à 5,45 M€, mais d'une part le montant des produits s'est révélé plus important que prévu en raison de la reprise au deuxième semestre, après un recul passager, de l'activité d'hospitalisation et, d'autre part, les économies réalisées sur certains postes de dépenses ont contenu la progression de charges. Il en est résulté

une nouvelle et forte diminution du déficit, ramené à 369 623 €.

En 2011, les dépenses ont été dès le départ encadrées.

Dans le budget primitif, la hausse des charges était limitée à 2,65 % par rapport au budget rectificatif 2010. S'agissant des frais de personnel, elle pouvait atteindre 2,9 %, mais compte tenu des mesures salariales et du G.V.T. (Glissement Vieillesse Technicité), ce taux impliquait le gel des recrutements à l'exception des créations de postes imposées par les règlements de sécurité ou pris en charge par la D.A.S.S.. En ce qui concerne les achats et services, la progression des dépenses de fournitures médicales, dont le montant avait plus que doublé depuis 2000, était plafonnée à 2,7 %, celle des dépenses de fournitures hôtelières et générales à 0,7 %. Mais, compte tenu de la charge des pensions de retraite devant encore augmenter de 7 %, le déficit prévisionnel s'élevait néanmoins à 5,20 M€.

Cherchant à réduire la charge financière des subventions aux établissements publics, le Gouvernement Princier a dans le budget rectificatif réduit à 3,90 M€ le montant de la subvention d'équilibre, imposant de revoir les dépenses pour ramener le déficit prévisionnel au même montant et même en dessous puisqu'il a été finalement arrêté à 3,73 M€.

L'exercice 2011 s'est soldé par un excédent de 1,81 M€, soit un écart de 5,74 M€ entre les prévisions et les réalisations que le surplus des produits hospitaliers, supérieurs de 1,76 M€ aux prévisions rectifiées, n'explique qu'en partie. Les limites fixées à la progression des frais de personnel et achats et services ayant été respectées, la différence est venue des économies réalisées sur d'autres chapitres de dépenses.

a) Les frais de personnel

Leur part est de 60 % dans le total des charges et leur montant avait en 2010 augmenté de 5,1 %. En 2011 leur progression, de 72,25 M€ en 2010 à 74,22 M€, est restée inférieure au plafond de 2,9 %, ayant été de 2,7 % seulement.

S'agissant du corps médical, il n'a été créé qu'un seul poste de médecin à mi-temps à la Résidence A Qiétüdine, mais les effectifs ont continué de croître, passant de 169,96 E.T.P. en 2010 à 179,45 E.T.P. en raison de recrutements effectués sur des postes déjà créés, mais aussi de l'augmentation du nombre des internes que l'hôpital est depuis 2008 habilité à recevoir et dont la rémunération est prise en charge hors budget parmi les dépenses sur dons et legs affectés.

En 2009, le rétablissement du différentiel entre la rémunération des chefs de service, chefs de service adjoints et praticiens hospitaliers du C.H.P.G. et leurs homologues des établissements hospitaliers français, prévu dans leur statut, mais progressivement réduit du fait de l'évolution plus rapide de la valeur du point d'indice dans la Fonction publique hospitalière française, avait donné lieu à une importante revalorisation des traitements, entraînant une hausse de 7 % des dépenses. En 2010, celles-ci avaient encore progressé de 4,4 %, mais en 2011 l'augmentation n'a plus été que de 2,3 %. Cette évolution a été facilitée par le gel depuis juillet 2010 de la valeur du point d'indice dans la Fonction publique hospitalière française, le Conseil d'administration ayant en 2009, à l'occasion de la revalorisation des traitements du corps médical, confirmé leur alignement sur l'évolution des rémunérations des praticiens hospitaliers en France.

En ce qui concerne le personnel non médical, il avait encore été créé 10,50 emplois en 2010, dont 4,30 pour les services de la D.A.S.S. Dans le budget primitif 2011, il n'était plus prévu que 4 emplois supplémentaires, dont un de radiophysicien à temps plein et un autre de technicien en radiologie à mi-temps pour se conformer à la réglementation, les autres étant destinés aux services de la D.A.S.S. et à la direction de la Coopération internationale pour l'organisation des missions d'aide médicale effectuées en Afrique par les équipes du C.H.P.G. Dans le budget rectificatif, 2,50 emplois d'hôtesse d'accueil ont été ajoutés à la demande du Gouvernement Princier, sans compter les 9,70 emplois créés par anticipation pour le Centre Rainier III, dont l'ouverture était alors prévue pour 2012, mais qui a été reportée à 2013.

L'effectif rémunéré, qui en 2010 avait encore augmenté de 56,62 E.T.P., ne s'est accru en 2011 que de 9,58 E.T.P., progression à vrai dire insignifiante en proportion des 1 688,93 E.T.P. recensés à fin 2010. Les dépenses ont d'avantage progressé, de 56,90 M€ en 2010 à 58,42 M€ en 2011, mais la hausse est restée dans la limite fixée.

Due pour l'essentiel aux rémunérations, elle tenait au G.V.T., mais aussi aux majorations salariales. En vertu du principe de parité avec la Fonction publique hospitalière française, référence historique, le gel depuis juillet 2010 de la valeur du point d'indice dans les établissements hospitaliers français aurait dû s'appliquer aux salaires du personnel non médical du C.H.P.G. comme il l'a été pour le corps médical, dans un autre contexte il est vrai. Le Gouvernement Princier a toutefois souhaité que, provisoirement du moins, la référence ne soit pas l'évolution des salaires de la Fonction publique hospitalière française, mais celle de

l'indice des prix à la consommation. Sur cette base les salaires, déjà majorés de 0,8 % en octobre 2010, ont fait en 2011 l'objet d'une première majoration de 0,5 % au 1^{er} mars, puis d'une seconde de 1,4 % en fin d'année, dont le cumul restait de toute façon en dessous du plafond imposé.

b) Les achats et services

Après les frais de personnel, les achats et services (33,10 M€ en 2011) constituent le deuxième poste de dépenses.

Les fournitures médicales (26,52 M€ en 2011) en représentent les deux tiers. En 2009, ces dépenses avaient augmenté de près de 10 %, cette hausse supérieure à la moyenne venant des achats de produits pharmaceutiques dont le montant accusait une hausse de 13 %. L'effet de cette hausse ne pouvait être que fortement ressenti, les produits pharmaceutiques entrant pour la moitié dans les dépenses de fournitures médicales. Ce taux anormalement élevé s'expliquait par le retour de la Pharmacie dans ses locaux après une interruption pour travaux et la relance des cessions, génératrices de recettes, aux pharmaciens de ville. La progression des dépenses s'est ensuite ralentie, passant de 6,7 % en 2010 à 5,4 % en 2011. Mais si le plafond de 7 % a été néanmoins respecté, c'est grâce aux achats de petites fournitures médicales (seringues, pansements, sondes...) et de prothèses et produits sanguins, dont le montant n'a dans l'ensemble pas augmenté depuis 2009.

La croissance du coût des médicaments reste un problème, étant alimentée par la part de plus en plus importante des médicaments dits « coûteux », terme désignant des médicaments dont la liste est arrêtée et régulièrement mise à jour par le ministère français de la Santé. En 2012, le C.H.P.G. a rien que pour eux dépensé 6,8 M€, cette somme représentant plus de la moitié des dépenses consacrées à l'achat des produits pharmaceutiques, sans possibilité de les facturer en plus du prix de journée à la différence des établissements hospitaliers français qui, dans le cadre de la T2A, les facturent en plus du séjour patient.

Les dépenses de fournitures hôtelières et générales étaient passées de 5,1 M€ en 2008 à 6,6 M€ en 2009 et 6,7 M€ en 2010, leur progression provenant principalement des travaux et façons à l'extérieur et étant due à la fermeture pour rénovation de la buanderie et aux frais de maintenance informatique engendrés par les contretemps qui ont affecté la refonte du système de gestion. Elles ont ensuite repris leur cours normal, en retombant en 2011 à 6,58 M€, au contraire de la hausse de 0,7 % autorisée.

III- LES PERSPECTIVES

L'avenir du C.H.P.G. dépend très largement du passage à la tarification à l'activité dite T2A. D'une complication extrême, ce mode de tarification est fondé sur la définition, à partir de catégories majeures de diagnostic, de groupes homogènes de malade (G.M.H.) par types de pathologies et, sur cette base, de groupes homogènes de séjour (G.H.S.) assortis d'indicateurs de complexité et de sévérité, par exemple une « comorbidité » ou une complication post-opératoire, dont le niveau varie de 1 à 4. En 2013, on comptait 2 400 G.H.S. et ce nombre n'est pas définitif. Il est fixé un tarif pour chaque G.H.S., par arrêtés publiés dans les journaux officiels français.

Comme son appellation l'indique, le T2A valorise les activités hospitalières sans tenir compte de la durée des séjours, à la différence sinon à l'inverse des prix de journée qui valorisent la durée des séjours.

La comptabilité analytique du C.H.P.G. le montre. Avec les prix de journée, les services les plus rentables sont ceux qui ont les durées de séjour les plus longues, l'intensité des soins diminuant en général avec le temps. La Psychiatrie, où les durées de séjour sont particulièrement longues, en est le meilleur exemple. Et dans le secteur dit M.C.O. (Médecine, Chirurgie, Obstétrique), l'hospitalisation complète (+ de 24 heures) s'avère globalement profitable, alors que l'hospitalisation ambulatoire (- de 24 heures), qui concentre les soins sur une seule journée, se trouve déficitaire.

Pour le C.H.P.G., il est impératif de préserver l'actuel excédent des activités d'hospitalisation dans leur ensemble pour au minimum compenser le déficit des soins externes et des urgences. En 2011, selon les résultats de la comptabilité analytique, l'hospitalisation a dégagé un excédent de 11,38 M€, les soins externes et des urgences enregistrant de leur côté un déficit de 10,10 M€, conséquence pour les premiers d'une sous-facturation chronique et pour les seconds de leur nature de service public.

D'après les simulations effectuées à partir des montants facturées en 2011 aux Caisses sociales monégasques, aux Caisses de Sécurité sociale françaises et aux mutuelles et assurances dans le secteur MCO⁽¹⁾, la perte de recettes qui résulterait du passage à la T2A est évaluée à 32,04 M€.

⁽¹⁾ La Psychiatrie devrait rester en dehors de la T2A et les tarifs de longs et moyens sont fixés par le Conseil d'administration en concertation avec les Caisses sociales monégasques.

Par prudence, cette évaluation se fonde toutefois sur les hypothèses les moins favorables. Exigée par la partie française, la facturation en T2A serait étendue aux Caisses sociales monégasques, qui fournissent près de 40 % des recettes de l'hospitalisation. D'autre part, le C.H.P.G. ne serait pas éligible aux financements complémentaires qui accompagnent la T2A et sont accordées au titre des missions d'intérêt général et de l'aide à la contractualisation (MIGAC).

Sur le premier point, la décision appartient au Gouvernement Princier. Sur le second, la partie française a donné son accord de principe à l'octroi au C.H.P.G., auquel sont rattachées les communes limitrophes situées en territoire français, d'aides pour des missions d'intérêt général du type du Service Médicalisé d'Urgence et de Réanimation (SMUR). L'aide à la contractualisation est plus problématique, car dépendant de la nature des relations entre le C.H.P.G., en tant qu'établissement public relevant d'un Etat Souverain, avec l'Agence régionale de Santé de la région PACA ; mais la partie française a admis le principe de dotations compensatoires pour les investissements.

La perte de recettes pourrait être moins sévère que prévu, mais il n'en demeure pas moins souhaitable de la réduire en préparant la transition dans le délai qui court jusqu'à l'échéance. Les établissements hospitaliers français ont pu migrer par étapes de la dotation globale à la T2A, non sans problèmes ni retards d'ailleurs, mais le C.H.P.G. ayant conservé les prix de journée, le basculement vers la T2A ne pourra être dans son cas qu'instantané.

Les coûts sont un premier sujet de préoccupation. Tel qu'elle a été conçue, la T2A vise à l'ajustement des tarifs – au nombre de 1 400 en 2011 – sur le « juste prix » déterminé par les comparaisons effectuées entre les établissements hospitaliers. A cet égard, il ressort des tableaux comparatifs établis par le Service de Contrôle de Gestion que les coûts du C.H.P.G. sont dans l'ensemble supérieurs, parfois de beaucoup, à ceux de l'Echantillon national français de Comparaison des Coûts.

Les durées moyennes de séjour doivent être réduites. Elles sont, en effet, supérieures aux « D.M.S. cibles » des hôpitaux français. Elles s'en étaient rapprochées, mais s'en sont écartées en 2011 en raison de la révision en baisse de ces cibles mobiles, la somme des écarts étant équivalente à 10 064 journées qui ne seraient pas facturées. Ne disposant pas d'espaces suffisants pour y installer des lits d'aval, le C.H.P.G. a noué des partenariats avec des établissements spécialisés dans les soins de suite et de réadaptation.

Utile, cette initiative ne peut suffire à résoudre le problème de fond.

Une autre piste est le développement de l'hospitalisation ambulatoire. Elle a beaucoup progressé au cours de la période examinée, progression due pour une grande part à la chimiothérapie qui, à l'exemple du service d'Héмато-Oncologie, attire nombre de patients venant de Nice ou d'au-delà, mais aussi à la chirurgie ambulatoire dont l'essor est plus récent. Dans ce domaine le C.H.P.G., ne disposant que de 8 lits de chirurgie ambulatoire, accusait encore, selon l'exposé fait en 2012 par le directeur de l'Information médicale devant le Conseil d'administration, un retard sensible par rapport aux établissements hospitaliers français, eux-mêmes distancés par les hôpitaux américains et ceux de plusieurs pays européens.

L'exercice est en tout état de cause difficile, car d'un côté les longues durées d'hospitalisation permettent de rentabiliser l'hospitalisation complète et, de l'autre, l'hospitalisation ambulatoire est déficitaire.

Si le passage à la T2A est programmé pour 2019, les conditions de sa réussite ne seront vraiment réunies qu'avec la mise en service, en 2026 si le calendrier est respecté, du nouvel hôpital.

Le nouveau bâtiment devrait permettre de réduire les surcoûts engendrés par la configuration de l'actuel hôpital, édifié par morceaux dans des conditions rendues difficiles par la poursuite de l'activité hospitalière. Le regroupement des quatre blocs opératoires et la rationalisation de la circulation interne devraient apporter des gains de temps et pourraient rendre possible des économies de personnel, rapprochant le ratio du C.H.P.G. de celui des établissements hospitaliers français sans altérer la qualité du service. La création de 18 lits de chirurgie ambulatoire devrait faire disparaître l'obstacle matériel au développement de l'hospitalisation ambulatoire, dont la concentration devrait aussi réduire le coût.

L'avenir est donc à un C.H.P.G. dont les infrastructures seront récentes comme le Centre Rainier III, nouvelles comme l'hôpital ou rénovées comme le domaine du Cap Fleuri, et l'activité partagée entre le pôle médical au sens commun du terme, dont les activités d'hospitalisation seront assujetties à la T2A, et un pôle gériatrique, dont les tarifs resteront fixés par les autorités monégasques.

Si les surcoûts qui tiennent à la configuration de l'actuel hôpital ne disparaîtront que dans le nouveau bâtiment, il devrait être dès maintenant possible d'agir sur les surcoûts liés aux charges de personnel et à la consommation des fournitures médicale qui, malgré les

efforts déjà entrepris pour les stabiliser ou les réduire, demeurent importants.

Mais, fondamentalement, le problème reste celui du modèle hospitalier du C.H.P.G., c'est-à-dire de la préservation des spécificités monégasques à un coût jugé supportable pour le budget de l'Etat.

—

**REPONSES DU GOUVERNEMENT PRINCIER
AU RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2014
DE LA COMMISSION SUPERIEURE
DES COMPTES**

—

• **Page 4, B, paragraphe 10, et page 10, C, premier paragraphe** : Il est pris note des réserves émises par la Commission au sujet de la mise en place de l'article 709.997 « Nouveau CHPG » et du compte de dépôt correspondant. Il convient d'indiquer que le choix de constituer une « provision » permet de lisser les dépenses importantes de cette opération, et d'éviter l'affichage de déficits trop importants certaines années, ce que ne permet pas d'éviter la procédure de report de crédits. En effet, faute de ce dispositif, le Budget de l'Etat aurait dû supporter des pics de dépenses très conséquents lorsque des travaux lourds effectifs vont intervenir. Cette solution, certes dérogatoire, est donc apparue la plus adaptée à l'ensemble des enjeux et contraintes.

• **Page 4, deux derniers paragraphes** : Il est pris note des remarques de la Commission au sujet du financement de certaines opérations par le Fonds de Réserve Constitutionnel et non par le Budget de l'Etat.

Il convient d'indiquer que chaque décision concernant l'imputation d'une opération sur le Fonds de Réserve fait l'objet d'une validation en Commission de Placement des Fonds.

Il semble toutefois possible d'améliorer la situation grâce à l'inscription au programme triennal d'équipement de sommes plus importantes destinées à l'acquisition de biens immobiliers ; l'utilisation de ces sommes sera alors décidée au vu du résultat budgétaire constaté en fin d'exercice.

• **Page 6, 2°** : En ce qui concerne l'Office de Protection Sociale, il peut être confirmé que le Gouvernement a en effet formé un groupe de travail afin de réfléchir sur les problèmes de fond relevés par la Commission Supérieure des Comptes.

• **Page 10, premier paragraphe** : La Commission indique, concernant les reports de crédits de 2011 sur 2012, « une gestion mal maîtrisée de cette procédure

(intervention tardive, inscription irrégulière d'opérations non prévues au programme triennal d'équipement) ».

Il convient d'indiquer que cette intervention tardive est justifiée par l'objectif des services techniques d'une approche optimisée des besoins de crédits, ce qui d'ailleurs se traduit par la baisse progressive des montants reportés. L'utilisation de la procédure des reports de crédits s'améliore d'année en année.

• **Page 11, B, 1°, paragraphe 3** : S'agissant de la régularisation des charges dues par les locataires du Stade Louis II, il est partagé le souhait que l'Administration établisse les responsabilités dans cette affaire.

• **Page 12, d), paragraphe 2** : L'avis de la Commission qui suggère de privilégier toute mesure prise en faveur de la croissance des recettes non fiscales est partagé. Ainsi, l'attention accrue portée aux outils et méthodes de gestion de l'Administration des Domaines (nouvel outil de gestion du parc immobilier, développement des outils de contrôle de gestion, ...) mais également à l'amélioration des outils de suivi des recettes dans le cadre du projet MOSAR s'attache à mettre en œuvre ce type d'objectifs. On peut noter aussi la création de Monaco Brands et celle du Monaco Freeport avec l'objectif affiché de générer des recettes, de même que le projet relatif à la commercialisation des positions orbitales.

• **Page 12, III, A, 2°, a), paragraphe 4** : Les avancements au choix doivent en effet être réservés pour récompenser les mérites. Le Gouvernement ne présente une proposition dérogatoire que lorsque celle-ci apparaît dûment justifiée afin d'assurer des déroulements de carrière à certains fonctionnaires pour lesquels des corrections doivent être apportées à leur position indiciaire.

Le Gouvernement tient à préciser que les mesures individuelles prises en matière de dépenses de personnel, qu'il s'agisse d'avancements ou de bonifications de fin de carrière, sont uniquement liées au mérite de la personne considérée. Il s'étonne par conséquent qu'il soit supposé que tel n'est pas le cas s'agissant de délibérations soumises à l'approbation souveraine qui prennent en considération l'ensemble des critères pertinents, y compris le critère budgétaire, pour proposer une mesure adaptée à des situations particulières en matière de gestion des ressources humaines.

• **Page 15, 4°, paragraphe 4** : La Commission suggère que les dépenses d'interventions publiques devraient faire l'objet, pour les plus importantes d'entre

elles, d'évaluations périodiques pour mesurer leur impact et apprécier leur efficacité réelle. Il peut être indiqué que la détermination d'objectifs stratégiques et opérationnels par l'ensemble des Services administratifs initiée dans le cadre du Budget Primitif 2013 ainsi que la mise en place d'indicateurs de suivi de ces objectifs constituent déjà une première étape de la démarche d'évaluation des politiques publiques pilotée par l'Inspection Générale de l'Administration.

• **Page 17, premier paragraphe** : L'avis de la Commission est partagé sur le fait que les estimations inscrites au programme triennal devraient être plus affinées et précises afin d'éviter des réévaluations importantes. Il convient toutefois de souligner que les services du Département de l'Équipement, de l'Environnement et de l'Urbanisme en charge de la

définition et du suivi des projets ne peuvent assumer la maîtrise des dépenses en capital qu'à la condition de la non-évolution des programmes des opérations du fait des utilisateurs.

• **Page 18, 2^o, paragraphe 6** : Le transfert des titres de Monaco Telecom au Fonds de Réserve Constitutionnel semble être une proposition envisageable. Toutefois, elle priverait le Budget de l'Etat des dividendes qui sont élevés.

Le Budget Primitif 2014 prévoyait le début du transfert progressif des actions de la S.B.M. détenues par le Budget du Fonds de Réserve Constitutionnel, afin de regrouper l'ensemble des actions sur le Fonds de Réserve. Le transfert n'a pas eu lieu compte tenu de la perspective de l'augmentation de capital de la S.B.M. en 2015.

IMPRIMERIE
MULTIPRINT - MONACO +377 97 98 40 00

