

PRINCIPAUTE DE MONACO

—

COMMISSION SUPERIEURE DES COMPTES

—

RAPPORT PUBLIC ANNUEL

—

2010

**ANNEXE AU «JOURNAL DE MONACO» N° 8.010
DU 1^{er} AVRIL 2011**

Le présent rapport a été délibéré et arrêté par la Commission Supérieure des Comptes en sa séance tenue le 25 mars 2011.

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

SOMMAIRE

| | Pages | | |
|--|-------|---|----|
| INTRODUCTION | 3 | III - LES DEPENSES ORDINAIRES EN 2008 | 10 |
| CHAPITRE I^{er} - LES ACTIVITES DE LA COMMISSION SUPERIEURE DES COMPTES EN 2010 | 3 | A. Les dépenses de fonctionnement | 10 |
| I - LA POURSUITE DE LA MISE EN ŒUVRE DES INNOVATIONS APORTEES PAR L'ORDONNANCE SOUVERAINE DU 2 JUILLET 2008 | 3 | B. Les interventions publiques | 12 |
| A. Le développement des activités de contrôle | 3 | IV - LES BUDGETS DEVELOPPES DES SERVICES COMMERCIAUX | 14 |
| B. Le renforcement des moyens de la Commission | 4 | A. Les services administratifs à caractère commercial | 14 |
| II - LES CONTRÔLES EXECUTES OU ENGAGES EN 2010 | 4 | B. Les monopoles exploités directement par l'Etat | 14 |
| A. Le contrôle des comptes et de la gestion budgétaire et financière de l'Etat | 4 | V - LES DEPENSES EN CAPITAL EN 2008 | 15 |
| B. Les autres contrôles de la Commission | 5 | A - Les acquisitions immobilières | 15 |
| III - LES AUTRES ACTIVITES DE LA COMMISSION SUPERIEURE DES COMPTES | 5 | B - Le matériel d'équipement | 15 |
| A. Les avis rendus et les études poursuivies par la Commission en 2010 | 5 | C - Les travaux d'équipement | 15 |
| B. Les relations avec les Institutions supérieures de contrôle étrangères et leurs organisations internationales | 6 | VI - LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR, LA TRESORERIE ET LE FONDS DE RESERVE CONSTITUTIONNEL EN 2008 | 16 |
| CHAPITRE II - LA GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE DE L'ETAT EN 2008 | 7 | A. Les comptes spéciaux du Trésor en 2008 | 16 |
| I - GESTION ET RESULTATS BUDGETAIRES EN 2008 | 7 | B. Les opérations de trésorerie en 2008 | 17 |
| A. La gestion budgétaire en 2008 | 7 | C. Le Fonds de réserve constitutionnel | 18 |
| B. Prévisions et réalisations | 8 | CHAPITRE III - LES COMPTES ET LA GESTION DE LA FONDATION PRINCE PIERRE DE MONACO - EXERCICES 2004-2009 | 18 |
| C. Application des règles budgétaires et comptables | 8 | I - LES RESULTATS BUDGETAIRES ET HORS BUDGET | 18 |
| II - LES RECETTES BUDGETAIRES EN 2008 | 8 | A. Les opérations budgétaires | 18 |
| A. Recettes fiscales | 9 | B. Les opérations hors budget | 19 |
| B. Recettes non fiscales | 9 | II - LES ACTIVITES CULTURELLES DE LA FONDATION | 19 |
| | | A. Les trois Prix | 19 |
| | | B. Le cycle des conférences | 20 |
| | | CHAPITRE IV - LE CENTRE HOSPITALIER PRINCESSE GRACE EXERCICES 2005-2008 | 20 |
| | | Première Partie - Le Centre Hospitalier Princesse Grace | 21 |
| | | I - LA GESTION | 21 |
| | | A. L'activité | 21 |
| | | B. Le projet médical | 22 |
| | | C. La direction | 23 |
| | | D. Le personnel médical | 23 |
| | | E. Le personnel non médical | 24 |
| | | II - LES COMPTES | 25 |
| | | A. Les charges | 25 |
| | | B. Les produits | 26 |
| | | C. Les résultats | 27 |
| | | Deuxième Partie - La Résidence du Cap Fleuri | 28 |
| | | I - LA GESTION | 28 |
| | | II - LES COMPTES | 29 |

INTRODUCTION

Le présent rapport a été établi en application de l'article 12 de l'Ordonnance Souveraine n° 1.707 du 2 juillet 2008, qui fait obligation à la Commission Supérieure des Comptes d'adresser chaque année au Prince Souverain un rapport d'activité, qui est publié au Journal de Monaco, accompagné le cas échéant des réponses du Ministre d'Etat.

Comme le prévoit ce texte, la Commission expose dans son rapport public les principales constatations et observations auxquelles ont donné lieu les contrôles qu'elle a exercés au cours de l'année écoulée et qu'elle a présentés dans les rapports arrêtés durant cette période.

Ces rapports ont porté en 2010 sur les comptes et la gestion :

- de l'Etat pour l'exercice 2008 ;
- de la Fondation Prince Pierre de Monaco pour les exercices 2004 à 2009 ;
- du Centre Hospitalier Princesse Grace et de la Résidence du Cap Fleuri pour les exercices 2005 à 2008.

Les trois chapitres dans lesquels sont analysés ces rapports sont précédés d'un premier chapitre qui traite des activités de la Commission Supérieure des Comptes au cours de l'année 2010.

CHAPITRE I^{er}

LES ACTIVITES DE LA COMMISSION SUPERIEURE DES COMPTES EN 2010

Conformément à la mission que lui assigne l'article 42 de la Constitution, la Commission Supérieure des Comptes a consacré l'essentiel de ses activités, en 2010 comme à l'accoutumée, au contrôle des comptes et de la gestion financière de l'Etat.

Ses vérifications ont également porté sur des établissements publics -le Centre Hospitalier Princesse Grace et la Fondation Prince Pierre de Monaco- et elle a procédé à différentes études, en réponse à des demandes d'avis.

Toutefois l'année 2010 a été, comme la précédente, marquée pour la Commission par la poursuite de la mise en œuvre des mesures nouvelles introduites par l'Ordonnance Souveraine du 2 juillet 2008, qui a élargi ses pouvoirs et renforcé ses moyens.

Les avancées ainsi réalisées ont en particulier permis à l'Institution Supérieure de Contrôle (I.S.C) de la Principauté d'affirmer plus activement sa présence sur le plan international.

I. LA POURSUITE DE LA MISE EN ŒUVRE DES INNOVATIONS APPORTEES PAR L'ORDONNANCE SOUVERAINE DU 2 JUILLET 2008

En 2010, comme en 2009, la Commission s'est appliquée à mettre en œuvre, dans les meilleurs délais, les réformes qui concernent ses travaux et ses moyens.

A. Le développement des activités de contrôle

En ce qui concerne les compétences de la Commission, l'innovation la plus marquante est la possibilité donnée à cette dernière de contrôler, à la demande du Prince Souverain ou de sa propre initiative, les sociétés de droit privé, non cotées en bourse, dont l'Etat détient plus de la moitié du capital. Inaugurée en 2009 par le contrôle de la Société d'Exploitation des Ports de Monaco, cette compétence nouvelle a permis à la Commission d'engager, en 2010, l'examen des conditions de fonctionnement des sociétés que l'Etat utilise pour certaines de ces opérations -en premier lieu la Société Immobilière Domaniale.

S'agissant des compétences d'origine -pour l'Etat, la Commune et les établissements public- ou de celles instituées en 2002 -pour les organismes subventionnés- les aménagements apportés par l'Ordonnance Souveraine du 2 juillet 2008 n'ont eu pour effet que de conforter les pouvoirs de la Commission ou de confirmer les conditions de leur exercice, notamment pour les procédures contradictoires. Aussi n'ont-elles pas affecté sensiblement la conduite des contrôles de la Commission dans ces domaines.

En revanche, l'obligation d'établir un rapport public annuel a marqué pour la Commission, en 2010 comme en 2009, un moment important dans ses activités.

Délibéré et arrêté par la Commission le 4 mars 2010, le rapport d'activité 2009 a été remis au Prince Souverain le 17 mars 2010, et publié en annexe du Journal de Monaco n° 7956 du 19 mars 2010, accompagné des observations du Gouvernement Princier.

Comme le précédent, le rapport public 2010 retraçait brièvement les activités de la Commission au cours de l'année. Il résumait ensuite les constatations, observations et recommandations contenues dans les rapports produits durant cette période. Il s'agissait, en plus du rapport sur la gestion budgétaire et financière de l'Etat en 2007 établi en vue du règlement du budget de cet exercice, des rapports sur les comptes et la gestion de la Commune en 2007 et 2008 et du Musée National de 2003 à 2008.

Suivant les dispositions prises en 2009 pour son premier rapport public, la Commission s'est attachée à assurer à son rapport d'activité 2010 une large diffusion, tant en Principauté qu'auprès des I.S.C. étrangères. Par sa publicité et sa diffusion, son rapport d'activité constitue pour la Commission à la fois le moyen d'affirmer son indépendance et de témoigner du sérieux et de la qualité des institutions budgétaires et financières de l'Etat monégasque.

B. Le renforcement des moyens de la Commission

Dans la voie tracée par l'Ordonnance Souveraine du 2 juillet 2008, l'année 2010 a marqué une étape décisive concernant le renforcement des moyens de l'I.S.C. monégasque.

La mesure la plus importante consiste dans la création et l'organisation en Principauté d'un secrétariat général, devenu indispensable en raison tant de l'extension des compétences de la Commission que de la nécessité d'affirmer sa présence et d'assurer sa « visibilité », sur le plan interne comme sur celui des relations internationales.

La nomination, fin 2009, d'un Secrétaire général, en la personne d'un ancien magistrat de l'ordre judiciaire, a permis à la Commission d'engager sans délai la mise en place de l'ensemble des moyens dont elle doit disposer, qu'il s'agisse en particulier des locaux ou des instruments d'une gestion budgétaire autonome.

En ce dernier domaine, il importe en effet que l'Institution supérieure de contrôle de la Principauté bénéficie, comme la plupart de ses homologues étrangers, d'un budget propre – ce qui est depuis longtemps le cas – dont elle assure elle-même la gestion, ce qui est désormais possible.

Par ailleurs, l'action du secrétariat général met la Commission en mesure, ainsi qu'il sera indiqué ci-après, de développer de façon significative ses activités sur le plan international.

Les progrès ainsi réalisés, grâce au concours déterminé et efficace du Gouvernement Princier, ont permis à la Commission de bénéficier, de la part d'organismes extérieurs, de manifestations de reconnaissance de son statut d'I.S.C. indépendante.

Début 2010, la Commission, informée d'un appel à candidatures aux fonctions d'auditeur externe d'Interpol, a été en mesure de présenter un dossier qui, s'il n'a pas été en définitive retenu, figurait parmi les trois sélectionnés en vue du choix final.

D'autre part, et surtout, la Commission a constaté avec satisfaction que, dans son « rapport de conformité sur Monaco » adopté le 1^{er} octobre 2010, le Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO) conclut que sa recommandation la concernant « a été traitée de manière satisfaisante ».

Sensible à ces signes de reconnaissance de son indépendance, la Commission y a trouvé un motif supplémentaire de poursuivre et de mener à bien, avec l'appui du Gouvernement Princier, la mise en place des moyens qui conforteront, par la présence en Principauté d'un secrétariat général permettant une gestion autonome, son statut d'I.S.C. au regard des règles qui régissent ces institutions sur le plan international.

II. LES CONTRÔLES EXECUTES OU ENGAGES EN 2010

Les travaux achevés, poursuivis ou engagés en 2010 par la Commission Supérieure des Comptes ont concerné, à l'exclusion de la Commune qui avait fait l'objet d'un rapport en 2009, tous les autres domaines de sa compétence : Etat, établissements publics, organismes de statut privé relevant de contrôles facultatifs.

A. Le contrôle des comptes et de la gestion budgétaire et financière de l'Etat

La Commission a délibéré et arrêté le 12 mars 2010 son rapport sur les comptes et la gestion de l'Etat pour l'exercice 2008, qui sera analysé ci-après, au chapitre II.

Engagés dès les premiers mois de 2009, les contrôles dont rend compte ce rapport se sont achevés début 2010. Comme à l'ordinaire, la Commission a disposé de l'ensemble des comptes, justifications et informations nécessaires à l'exercice de ces contrôles. Elle doit de nouveau souligner, avec satisfaction, l'excellente qualité des relations de travail établies, à tous les niveaux, avec les services administratifs et financiers de l'Etat, ainsi qu'avec le Contrôleur Général des dépenses, dont le concours est particulièrement précieux.

Etabli en vue du règlement du budget de l'Etat, conformément aux dispositions de la loi du 1^{er} mars 1968 relative aux lois de budget, le rapport de la Commission porte pour l'essentiel sur les opérations du budget général. Mais il traite aussi, comme chaque année, des comptes spéciaux du Trésor – qui relèvent aussi des lois de budget – de la situation et de la gestion de la trésorerie de l'Etat et du Fonds de Réserve Constitutionnel, auquel la Commission attache une attention particulière en raison du rôle essentiel qu'il joue dans la gestion des finances publiques.

Comme les années précédentes, le rapport sur l'exercice 2008 comporte une annexe qui traite du recours à un compte de trésorerie pour le financement de la digue du large, dont la clôture a été prononcée en 2008, ainsi qu'il était indiqué dans le rapport d'activité 2009.

Début 2010, la Commission a engagé la vérification des opérations budgétaires et financières de l'Etat pour l'exercice 2009, par l'examen des opérations des comptes spéciaux du Trésor, de la trésorerie et du Fonds de Réserve Constitutionnel.

Pour ces opérations, les comptes sont en effet disponibles en janvier, alors que ceux concernant le budget général n'ont été produits qu'en avril 2010, sous la forme du « compte annuel des opérations budgétaires – clôture 2009 ».

De ce document, il ressort que les opérations à caractère définitif du budget général -744,2 M€ de recettes, 805,5 M€ de dépenses- se sont traduites par un déficit de 61,3 M€,

inférieur aux excédents de dépenses prévus par le budget primitif (78,8 M€) ou par le rectificatif (76,5 M€). Ce résultat s'explique par le fait que, si les recettes se sont révélées sensiblement inférieures aux prévisions (837,8 M€ au budget primitif, 770,7 M€ au rectificatif), l'écart entre dépenses prévues (916,5 M€ au budget primitif, 847,2 M€ au rectificatif) et dépenses effectives a été encore plus important.

Les analyses auxquelles procède la Commission lui permettront d'expliquer ces résultats, également caractérisés, par rapport à l'exercice 2008, par un recul des recettes (-17%) beaucoup plus prononcé que celui des dépenses (-9,75%).

Les évolutions et innovations qu'ont connues en 2009 les comptes spéciaux du Trésor et la gestion de la trésorerie -en particulier pour les opérations concernant les Contrats Habitation-Capitalisation- appelleront aussi des examens particuliers.

Quant au Fonds de Réserve Constitutionnel, son évolution appelle pour 2009 une analyse attentive. Venant après un exercice 2008 lourdement déficitaire, l'année 2009 marque certes un redressement appréciable. Mais celui-ci résulte pour l'essentiel de la revalorisation comptable des immobilisations, et non de l'amélioration -cependant sensible- de la gestion selon des méthodes actualisées des placements financiers. En outre, si le Fonds a pu apporter sans difficulté les concours habituels au budget et à la trésorerie, il a également été utilisé, en 2009, pour financer des équipements -ZAC Saint Antoine, Tour Odéon- qui relèvent normalement du budget général.

Dans l'examen des opérations de 2009, la Commission s'est attachée, comme à l'ordinaire, à poursuivre et approfondir certaines études. Celles-ci ont ainsi porté, en particulier, sur les conditions d'application des dispositions de la loi n° 1.324 du 22 décembre 2006 qui autorisent le report des crédits de paiement inutilisés en fin d'exercice pour des opérations inscrites au programme triennal d'équipement.

L'attention de la Commission se porte toujours, à l'occasion du contrôle du Fonds de Réserve Constitutionnel, sur les conditions dans lesquelles sont prises en compte et gérées les participations de l'Etat. Les divers problèmes budgétaires et comptables posés par la conclusion des Contrats Habitation-Capitalisation, dont la Commission a entrepris l'étude, appellent de nouvelles réflexions de sa part, comme il sera indiqué ci-après.

B. Les autres contrôles de la Commission

En dehors de l'Etat, ce sont en 2010 des établissements publics qui ont, pour l'essentiel, fait l'objet des vérifications de la Commission.

C'est ainsi que celle-ci a délibéré et arrêté, le 4 octobre 2010, son rapport sur les comptes et la gestion du Centre Hospitalier Princesse Grace et de la Résidence du Cap Fleuri pour les exercices 2005 à 2008. Ce rapport, qui sera

analysé ci-après (chapitre III), traite de la gestion du Centre Hospitalier Princesse Grace durant cette période, qui s'est terminée dans de bonnes conditions, l'année 2008 ayant été marquée par une activité record et par la réduction du déficit à un niveau qui n'avait plus été observé depuis de nombreuses années.

En présence de perspectives moins favorables pour les années suivantes, la Commission s'interroge, en particulier, sur les conséquences pour le C.H.P.G. de la nouvelle tarification (T2A) adoptée en France pour les établissements hospitaliers. Elle constate, enfin, que la décision d'abandonner le projet de construction d'un nouveau C.H.P.G., sans trop retarder cette opération, implique de la part du Gouvernement Princier des décisions urgentes et complexes et doit entraîner une révision marquante du programme triennal d'équipement pour les prochaines années.

La Commission a délibéré le 16 septembre 2010 son rapport, également analysé ci-après (chapitre III), sur les comptes et la gestion de la Fondation Prince Pierre de Monaco pour les exercices 2004 à 2009. Si son contrôle n'a pas appelé de critiques particulières de la part de la Commission, celle-ci relève la faible part des recettes propres, ainsi que le recul du produit des conférences. Elle note aussi l'importance des frais de publicité et, surtout, le coût élevé et difficilement maîtrisable du Prix d'Art Contemporain. Enfin, la Commission suggère que soit conduite une réflexion sur le statut juridique de la Fondation Prince Pierre de Monaco, qui se distingue par son organisation et son fonctionnement des autres établissements publics.

Dans sa réponse au rapport, le Gouvernement Princier se déclare disposé à engager une telle réflexion, de même que sur le statut de l'agent comptable de l'établissement public.

Dans le cadre de l'examen qu'elle poursuit sur la gestion des participations de l'Etat, la Commission a engagé en 2010 les contrôles de la Société Immobilière Domaniale (S.I.D.), dont le fonctionnement et le suivi présentent des difficultés et appellent des adaptations pour lesquelles le Gouvernement Princier a pris de premières mesures.

III. LES AUTRES ACTIVITES DE LA COMMISSION SUPERIEURE DES COMPTES EN 2010

En dehors de ses activités de contrôle, la Commission a répondu en 2010 à diverses demandes d'avis et s'est associée aux réflexions poursuivies par le Gouvernement Princier sur différents sujets.

Elle a aussi largement développé sa participation aux échanges et manifestations organisés par les associations internationales qui regroupent les I.S.C.

A. Les avis rendus et les études poursuivies par la Commission en 2010

La Commission qui « peut être chargée par le Prince de toute mission d'étude ou d'information relevant de sa compétence » a rendu en 2010 divers avis à la demande du

Gouvernement Princier et a participé aux études et réflexions poursuivies sur différents sujets.

En janvier et mai 2010, la Commission a rendu un avis sur le rôle de l'agent comptable dans les établissements publics. Les constatations effectuées à l'occasion des contrôles portant sur le Centre Hospitalier Princesse Grace et sur la Fondation Prince Pierre de Monaco l'ont conduite à présenter différentes suggestions répondant, d'une part à l'intérêt de préciser dans les textes le rôle et la responsabilité de l'agence comptable des établissements publics, d'autre part à la nécessité de désigner pour cette fonction des agents capables et en situation d'exercer celle-ci de façon satisfaisante.

En mars 2010, la Commission a répondu à une demande d'avis sur les dispositions qui pourraient être éventuellement prises afin de limiter au maximum les dépassements de crédits. A la suite d'une brève analyse des principaux cas de dépassements le plus souvent constatés, la Commission suggère plusieurs voies susceptibles d'être explorées pour les limiter: meilleur emploi des «tableaux de bord» permettant de suivre l'exécution des dépenses, amélioration de la qualité des prévisions à partir des résultats enregistrés, utilisation plus large de la possibilité d'«ouverture de crédits» par la voie administrative, programmation plus fine des crédits d'équipement à la faveur de la procédure de report de crédits de paiement.

S'agissant de cette dernière procédure, que les services s'emploient activement à maîtriser, la Commission a été conduite, en 2010, à renouveler les explications et recommandations souvent formulées. C'est ainsi qu'elle a établi en mai 2010 une note soulignant que -comme elle l'avait exposé au cours d'une réunion de travail organisée fin 2009 par le Gouvernement Princier à l'intention du Conseil National- le report systématique des crédits de paiement inutilisés en fin d'exercice permet d'assurer, comme le veut la loi du 22 décembre 2006, l'exécution et le contrôle des opérations pluriannuelles d'équipement dans les meilleures conditions de commodité et de clarté.

La Commission a également poursuivi en 2010 l'étude de différentes questions, sur lesquelles elle participe aux réflexions conduites par les services.

Tel est le cas, en particulier, des procédures et opérations comptables concernant les Contrats Habitation-Capitalisation, pour lesquelles les dispositions arrêtées en 2009 pour la conclusion des contrats doivent en 2010 être complétées, notamment pour leur «dénouement».

De même, en 2010, la Commission a été associée à la mise en œuvre des mesures prises, selon ses recommandations, pour améliorer la gestion des participations que l'Etat détient dans diverses sociétés.

Comme elle l'a toujours fait, la Commission attache la plus grande attention à ces activités de conseil et d'études, qui lui permettent de contribuer à l'action conduite par le Gouvernement Princier en vue de garantir la rigueur et d'améliorer la qualité de la gestion des finances publiques.

B. Les relations avec les Institutions Supérieures de Contrôle étrangères et leurs organisations internationales

Le développement très marqué des activités de cette nature en 2010 a concerné à la fois les échanges avec les Institutions Supérieures de Contrôle (I.S.C.) étrangères et les manifestations organisées par les associations internationales qui regroupent celles-ci (INTOSAI, EUROSAI, AISCCUF).

La Commission a activement participé, en 2010, aux échanges, fréquents et toujours intéressants, avec les I.S.C. de nombreux Etats étrangers, le plus souvent à l'occasion d'études ou de travaux engagés par les associations internationales. Par exemple, en septembre 2010, la Commission a adressé à l'EUROSAI, dans le cadre d'une enquête sur le thème de l'indépendance et du professionnalisme des I.S.C., une note exposant les missions, l'organisation et l'action de l'I.S.C. monégasque.

Comme en 2009, la publication en mars 2010 du rapport annuel d'activité 2009 a donné lieu à une large diffusion auprès de nombre d'I.S.C. étrangères. Il en a été de même pour une plaquette, éditée en octobre 2010, qui expose les compétences et les conditions de fonctionnement de la Commission. Cette dernière a mis à profit les manifestations organisées en 2010 par l'INTOSAI et par l'AISCCUF pour élargir la distribution de ces publications.

Il en a été ainsi à l'occasion du Congrès (XX^e INCOSAI) que l'INTOSAI a tenu en novembre 2010 à Johannesburg. Remarquablement organisée par l'I.S.C. d'Afrique du Sud, cette manifestation a rassemblé les délégations de 152 I.S.C. nationales, qui ont notamment adopté, à l'unanimité, sous l'intitulé «Accords de Johannesburg», un ensemble de résolutions, comportant en particulier un plan stratégique pour renforcer l'indépendance et les moyens des I.S.C. et des recommandations concernant les contrôles en matière d'environnement et de développement durable. Cette importante manifestation -qui a également inclus des réunions organisées par l'EUROSAI et par l'AISCCUF- a permis à la délégation monégasque de très utiles contacts avec nombres d'I.S.C., propres à favoriser le développement de ses relations extérieures et à affirmer ainsi la présence, en Principauté, d'une I.S.C. indépendante et active.

A un tel objectif a répondu, de façon particulièrement significative, l'accueil à Monaco, en octobre 2010, d'une conférence organisée par l'AISCCUF, qui a réuni une quarantaine de chefs d'I.S.C. ayant en commun l'usage du français. Deux journées de travail, sur le thème du regard des I.S.C. sur le droit budgétaire et son application, ont été marquées par de fructueux échanges. Dans l'allocution par laquelle Il a ouvert les travaux de la conférence, S.A.S le Prince Souverain a souligné tout l'intérêt des échanges, entre I.S.C. utilisant la langue française, sur un sujet qui est au cœur de leur action, en tant qu'institutions indépendantes chargées d'assurer au plus haut niveau le contrôle de la gestion budgétaire et financière des Etats.

CHAPITRE II

LA GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE DE L'ETAT EN 2008

La Commission Supérieure des Comptes, pour permettre le règlement du budget 2008, a établi un rapport qui contient l'ensemble des analyses et des remarques qu'elle a tirées des contrôles effectués par elle sur les opérations de l'Etat au cours de cet exercice.

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

- la gestion et les résultats budgétaires en 2008 ;
- les recettes du budget général en 2008 ;
- les dépenses ordinaires du budget général en 2008 ;
- les opérations du budget général en 2008 retracées dans les «budgets développés» des services commerciaux ;
- les dépenses en capital en 2008 ;
- les opérations des comptes spéciaux du Trésor, de la trésorerie et du Fonds de réserve constitutionnel en 2008.

Le présent chapitre a été établi dans le même ordre.

I. GESTION ET RESULTATS BUDGETAIRES EN 2008

Le tableau suivant retrace les opérations budgétaires réalisées en 2008 et présente en regard celles de l'exercice 2007 ⁽¹⁾

| en € | 2007 | 2008 | | |
|-----------------------------------|-------------|--------------|---------------------|-------------------------|
| | | Résultats | Budget primitif (a) | Budget rectificatif (b) |
| BUDGET GENERAL | | | | |
| Recettes | 845 600 700 | 784 702 400 | 860 516 200 | 896 672 171 |
| Dépenses | | | | |
| . ordinaires | 548 510 729 | 590 564 700 | 600 846 900 | 572 471 371 |
| . équipement et investissement | 294 608 952 | 292 634 200 | (c)290 964 300 | 320 166 913 |
| Total des dépenses | 843 119 681 | 883 198 900 | 891 811 200 | 892 638 284 |
| Excédent de recettes (+) | + 2 481 018 | | | +4 033 887 |
| ou de dépenses (-) | | -98 496 500 | -31 295 000 | |
| COMPTES SPECIAUX DU TRESOR | | | | |
| Recettes | 27 355 964 | 31 594 500 | 35 505 800 | 34 269 640 |
| Dépenses | 22 738 293 | 33 151 000 | 36 469 200 | 30 137 897 |
| Excédent de recettes (-) | + 4 617 671 | - 1 556 500 | - 963 400 | + 4 131 743 |
| ou de dépenses (-) | | | | |
| ENSEMBLE DES OPERATIONS DE L'ETAT | | | | |
| Excédent de recettes (+) | + 7 098 689 | | | + 8 165 630 |
| ou de dépenses (-) | | -100 053 000 | - 32 258 400 | |

(a)Loi n° 1342 du 21 décembre 2007

(b)Loi n° 1350 du 5 novembre 2008

(c)A noter à la section 7 un report de crédits de 58 900 000 €

(1) Tableau analogue comparant les opérations de 2007 aux résultats de 2006 figurant à la page 12 du rapport public de 2009

A. La gestion budgétaire en 2008

La gestion budgétaire de l'exercice 2008 s'inscrit dans le droit fil de celle menée au cours des années antérieures (limitations de la progression des dépenses, utilisation d'instruments déjà mis en œuvre), mais en approfondissant encore la recherche de l'équilibre budgétaire.

En vue de l'élaboration du budget primitif, l'objectif d'une croissance de 1,5% «par rapport aux inscriptions du budget primitif hors programme» de l'exercice précédent a été reconduit. Le montant des dépenses ordinaires était en hausse de 4,55% par rapport au budget primitif de 2007 et celui des dépenses d'équipement de 2%; ainsi, les charges du budget primitif s'accroissaient de 3,7% contre 2,7% en 2007. Toutefois, compte tenu des recettes escomptées, le déficit prévisionnel au budget primitif (y compris les comptes spéciaux du Trésor) était ramené de 124,7 M€ en 2007 à 100,05 M€ en 2008, ce qui représentait une réduction de 20,4%. Les résultats ont encore accentué cette tendance.

Plus encore que les années précédentes, la préparation du budget 2008 s'est appuyée sur deux instruments principaux : le programme gouvernemental d'actions et le programme triennal d'équipement.

Le programme gouvernemental d'actions a été établi dans des délais permettant son utilisation lors de l'élaboration et du vote du budget primitif. Comprenant cinq lignes directrices elles-mêmes subdivisées en plusieurs orientations, il visait à moderniser le fonctionnement de l'administration pour la rendre plus efficace au service du public, à dynamiser l'activité économique et financière de la place afin de promouvoir la prospérité de la Principauté, à poursuivre l'action pour garantir la sécurité des personnes et de biens et continuer à améliorer la qualité de vie pour la population, à promouvoir le progrès social et mener une politique de grands équipements s'inscrivant dans une perspective de développement durable et enfin à poursuivre les actions pour le développement de l'action extérieure au niveau bilatéral et multilatéral. Si le nombre de lignes directrices est le même que dans le programme 2007, on constate un certain nombre de différences. La modification dans le temps de ces orientations générales est normale, mais il serait plus facile de suivre ces évolutions si les objectifs étaient reclassés dans un ordre relativement constant. La fixation d'un plus grand nombre d'objectifs chiffrés, notamment lorsqu'il s'agit de dépenses budgétaires, permettrait également de mieux apprécier les résultats obtenus ; sur ce point, la réflexion budgétaire et comptable pour fixer la première ligne directrice pourrait apporter des améliorations.

Le programme triennal d'équipement glissant établi pour la période 2008-2010 prévoyait un coût total estimé au 1^{er} janvier 2008 à 2 026,55 M€ et l'engagement pour les trois ans de sa période d'exécution de 677,18 M€ de crédits, dont 224,3 M€ en 2008. Il portait sur les 38 opérations les plus importantes.

B. Prévisions et réalisations

Le budget primitif prévoyait, pour le budget général, un montant de recettes de 784,7 M€ et des dépenses à hauteur de 883,2 M€, en croissance respectivement de 8,1% et 3,7% par rapport à celui de 2007. Dans ces conditions, l'excédent prévisionnel des dépenses sur les recettes était en diminution de 21,8%, à comparer à celle de 6,2% en 2007 par rapport à 2006. S'agissant des comptes spéciaux du Trésor, les recettes et les dépenses étaient évaluées à 31,6 M€ et 33,15 M€, en croissance de 35,8% et 33,4% par rapport à 2007. Au total, l'excédent des dépenses par rapport aux recettes était ramené dans le budget primitif de 2008 à 100,05 M€, en réduction de 21,4% par rapport à celui de 2007, lui-même en diminution de 8,8% en comparaison avec celui de 2006.

Les reports de crédits, qui avaient été de 50,86 M€ en 2007, ont atteint 58,9 M€ en 2008, sur un total de 63,8 M€ de crédits non consommés à la clôture de l'exercice 2007. Comme l'an dernier, la Commission a constaté que cette procédure, qui n'a que deux ans d'existence, n'était pas totalement maîtrisée et envisage donc d'en examiner l'utilisation lors d'un prochain contrôle.

Le budget rectificatif de l'exercice 2008 a accru les prévisions de recettes du budget général de 9,7% par rapport au budget primitif et celles des comptes spéciaux de 12,4%, portant ainsi le total des recettes à 896 M€, en croissance de 9,8% contre 6,3% en 2007. L'augmentation des dépenses prévues était de 1% pour le budget général et de 10,1% pour les comptes spéciaux. Dans ces conditions, le budget rectificatif diminuait l'excédent des dépenses sur les recettes de 68,3% pour le budget général et de 38,1% pour les comptes spéciaux, en sorte qu'au total l'excédent des dépenses a été réduit de 67,8% (32,26 M€ contre 100,05 M€) au lieu de 9,5% en 2007.

La Commission, qui avait souhaité une adaptation de la présentation du compte annuel des opérations budgétaires, a pris note des remarques formulées par le Gouvernement Princier et se réserve de revenir ultérieurement sur cette question.

Les résultats de l'exercice 2008 marquent un nouveau progrès par rapport à 2007. Les recettes du budget général ont atteint 896,7 M€, dépassant les prévisions du budget primitif de 14,3% et celles du budget rectificatif de 4,2% et les dépenses ont été de 892,6 M€ en hausse de 1,1% par rapport aux prévisions initiales et de 0,1% par rapport aux prévisions rectifiées ; le solde du budget général présente donc un excédent de recettes de 4,03 M€, en croissance de 62,6% par rapport à celui de 2007 (+ 2,48 M€). S'agissant des comptes spéciaux du Trésor, les recettes effectives ayant été de 34,27 M€ et les dépenses de 30,14 M€, l'excédent de 2008, inférieur cependant de 10,5% à celui de 2007, s'est élevé à 4,13 M€.

Ainsi, l'excédent global des recettes a atteint, en 2008, 8,165 M€, soit un montant supérieur de 15% à celui de

2007. Cette évolution favorable, puisque les exercices 2006 et antérieurs faisaient apparaître un excédent de dépenses, est due à une augmentation plus modérée des dépenses ainsi qu'à la croissance des recettes.

C. Application des règles budgétaires et comptables

La loi du 1^{er} mars 1968, qui autorise la modification en cours d'année par voie réglementaire des crédits, sous certaines conditions, a été utilisée à plusieurs reprises en 2008.

Selon les procédures prévues par la loi précitée, il a été fait usage à deux reprises à des ouvertures de crédits.

Il a été procédé à plusieurs virements de crédits entre chapitres et surtout entre articles d'un même chapitre.

Les dépassements de crédits ont été en 2008 nettement moins nombreux qu'en 2007, mais d'un montant beaucoup plus élevé. Comme en 2007, les frais de personnel ont fait l'objet de dépassements de crédits, dont le montant est souvent modeste, en particulier si on les compare au total des dépenses de cette nature, mais qui n'en restent pas moins contraires, comme la Commission l'a déjà souligné⁽¹⁾, «aux règles de spécialité et de limitation des crédits» qui régissent l'ensemble des dépenses, y compris celles de personnel. Mais le plus important dépassement a concerné les acquisitions immobilières (76,69 M€ sur un total de 78,45 M€); il a été dû à l'acquisition auprès du Fonds de réserve constitutionnel de la Villa Paloma destinée à abriter le Musée National. Si la Commission ne peut que se féliciter du principe de cette acquisition transférant au budget de l'Etat un immeuble non productif de revenu au moyen des excédents de gestion, elle constate une nouvelle fois des dépassements en matière d'achat d'immeubles⁽²⁾. Aussi souligne-t-elle à nouveau la nécessité d'examiner les conditions de fixation des crédits de l'espèce et d'utiliser de manière plus systématique les tableaux de bord.

Examinant les observations du Contrôle Général des Dépenses, la Commission a constaté que celles-ci portaient en particulier sur le non-respect de l'annualité budgétaire et du caractère limitatif des crédits. Ainsi en est-il allé lorsque les dotations du budget 2008 ont été utilisées pour régler des dépenses effectuées en 2007, qui n'avaient pas été payées au cours de ce dernier exercice faute de crédits, ou pour le règlement anticipé de dépenses de 2009, afin d'épuiser les crédits.

Enfin, il est à noter que l'intervention du Contrôle Général des Dépenses a permis, en concertation avec les services, de rendre conforme aux normes de droit la passation de certains contrats, le règlement de quelques fournisseurs ou des erreurs de liquidation.

II. LES RECETTES BUDGETAIRES DE 2008

Les recettes budgétaires de 2008 se sont élevées à 896,7 M€, en augmentation de 51,1 M€ par rapport à 2007 et, si l'on fait

(1) rapport public 2009 - page 15

(2) rapport public 2009 - page 15

abstraction de l'opération d'échange Malbousquet- La Poterie effectuée en 2007, de 89,1 M€, c'est-à-dire de 11%, taux très voisin de celui constaté en 2007 (+ 10,9%). Ainsi, la croissance cumulée des recettes de 2007 et 2008 a-t-elle été de 169 M€, très largement supérieure à celle constatée entre 2001 et 2006 (+118 M€). Cette croissance est due plus aux recettes fiscales qu'aux recettes non fiscales.

A. Recettes fiscales

1° LE PRODUIT DES CONTRIBUTIONS EN 2008

a) La taxe sur la valeur ajoutée

Les recettes provenant de la taxe sur la valeur ajoutée (T.V.A.) se sont notablement accrues en 2008, puisque 431,6 M€ ont été encaissées à ce titre, en progression de 30,5 M€ par rapport à 2007 (+ 7,6%).

Cette croissance est due en premier lieu au versement de la France au titre du compte de partage, qui a atteint 143,4 M€, en hausse de 15,1 M€ par rapport à 2007 (+11,7%) et, en second lieu, aux restitutions aux entreprises, en diminution de 10,3% sur 2007. En revanche, les règlements effectués par les entreprises monégasques, qui constituent la part la plus importante de cette ressource, ne se sont accrues en 2008 que de 5,2 M€ (+1,4%) ; ils ont été de 370,9 M€ en 2008 contre 365,7 M€ en 2007. Encore, cette augmentation était-elle acquise dès le premier semestre, les recettes du second trimestre 2008 étant inférieures à celles du second trimestre 2007. Il faut y voir les premières conséquences de la crise, qui pourraient affecter ultérieurement les autres éléments des recettes de TVA.

b) L'impôt sur les bénéfices

En 2008, le produit net de l'impôt sur les bénéfices (ISB) a atteint 93,6 M€, ce qui représente une augmentation sur 2007 de 35,1% (69,3 M€). Si cette ressource s'est ainsi encore accrue constamment depuis 2004, les effets de la crise pourraient ici encore inverser cette tendance.

c) Les contributions sur les transactions juridiques

Le produit de ces contributions (non compris celui de la fiscalité sur l'épargne) a dépassé en 2008 de 24,1% celui de 2007, avec 137,4 M€ contre 110,7 M€ en 2007. Depuis 2002, ces recettes ont été multipliées par 2,4. Mais là encore, les effets négatifs de la crise sont à craindre.

d) La fiscalité de l'épargne

En application de l'Ordonnance Souveraine du 20 juillet 2005, la Principauté collecte une retenue à la source sur les intérêts versés pour leur épargne aux résidents de l'Union Européenne dont elle transfère 75% aux Etats de résidence des bénéficiaires et dont elle conserve 25 %. En 2007, 5,1 M€ avaient été collectés à ce titre, dont 1,285 M€ avaient été versés au budget de l'Etat en 2007. En 2006, les encaissements bruts à ce titre ont représenté 15,6 M€, soit trois fois plus qu'en 2006 ; sur ce total, 3,9 M€ ont été virés au budget général en 2008. Cette ressource devrait encore progresser.

e) Les droits de douane et de consommation

Les droits de douane encaissés en 2008 au titre du forfait douanier se sont élevés à 26,84 M€ (+2,8% par rapport à 2007) ; les recensements effectués tant en France qu'à Monaco pourraient influencer sur cette ressource, qui est fonction du rapport de populations des deux Etats.

Quant aux droits de consommation, ils ont procuré une recette de 0,83 M€ en 2008 contre 0,62 M€ en 2007 (+33%).

2° LA GESTION DES RESSOURCES FISCALES

S'agissant du calendrier et des méthodes d'évaluation des prévisions budgétaires en matière fiscale, la Commission avait, dans ses observations antérieures, estimé *souhaitable d'adapter ceux-ci afin de permettre aux services fiscaux de collecter plus d'information en vue de l'établissement des prévisions de recettes*. Elle ne peut que souligner qu'en période de crise ou de sortie de crise, les prévisions sont particulièrement difficiles à établir et qu'il serait utile dans ces conditions d'élaborer un calendrier de transmission de ces informations qui permettrait de tenir compte du caractère plus ou moins aléatoire des différentes ressources fiscales, en séparant éventuellement une prévision globale permettant de définir le plafond des dépenses et l'équilibre budgétaire et celle détaillée par type de recettes.

En ce qui concerne le recouvrement des recettes fiscales, la situation s'est une nouvelle fois améliorée en 2008 : progression des recouvrements effectifs de 35% et diminution des créances sur les entreprises en liquidation (-7,5%) et des dégrèvements ou admissions en non-valeur. Mais les problèmes posés par un contrôle fiscal sur une entreprise (107 M€) en 2007 n'ont pu être réglés en 2008. Les mesures prises en matière de retards des paiements ont permis une réelle amélioration, même si le nombre de mises en demeure s'est accru. Ainsi, « l'e-TVA » a été utilisé par un plus grand nombre d'entreprises adhérentes à ce système, tandis que les services ont envisagé la mise en place d'un traitement automatisé des règlements de TVA par chèques.

B. Recettes non fiscales

1° LES RECETTES DU DOMAINE PRIVE IMMOBILIER

Les recettes du domaine privé immobilier (76,25 M€) ont apparemment diminué de 30% entre 2007 et 2008. Toutefois, cette baisse est imputable à l'opération Malbousquet-La Poterie dont le produit avait été compensé en 2007 par une inscription d'égal montant (38 M€) au titre des dépenses en capital. Si l'on fait abstraction de cette opération, les produits de l'espèce se sont accrues de 7,6% (+5,4 M€) du fait de la révision annuelle des loyers (+0,6 M€), de la remise en location d'appartements ou d'immeubles (+4,2 M€) et du remboursement des charges locatives (+0,7 M€) ; en revanche, on constate une baisse de certaines recettes, notamment des redevances d'occupation temporaire.

En 2008, les recettes des parkings publics ont atteint 25,04 M€, en augmentation de 8,5% par rapport à 2007.

S'agissant des modalités de gestion de ce patrimoine, la Commission a noté que la créance de TVA générée par la construction du parking des Gaumates situé pour sa plus grande partie sur le territoire français qui était inscrite pour 8 M€ n'a conduit qu'à une restitution de 6 M€. D'autre part, il apparaît que les déclarations et paiements de TVA par l'Administration des Domaines depuis 2006 sont affectés par des retards significatifs. Il est donc indispensable que ce service en revienne à un strict respect de ses obligations fiscales.

Si de nombreux progrès ont été constatés dans le dépôt des comptes annuels par les syndicats d'immeubles, il convient de demander à la minorité des syndicats qui continuent à déposer leurs comptes au cours du troisième trimestre de l'année suivante qu'ils accélèrent ce dépôt, d'autant que ces retards portent sur les immeubles ou ensembles dont les montants de charges locatives sont importants.

En ce qui concerne le tableau de bord du domaine immobilier, le Service des Domaines a établi des fiches contenant les données de base physiques et financières pour plusieurs immeubles nouveaux mis en location; cette procédure devrait être généralisée à tous les immeubles.

De manière plus générale, il serait souhaitable d'améliorer la gestion financière et comptable de ce service, d'autant plus qu'il s'est vu confier la mission de gérer les Contrats Habitation- Capitalisation.

2° LES MONOPOLES

S'agissant des monopoles gérés par l'Etat en exploitation directe, les produits ont atteint 36,6 M€ en 2008 contre 36,3 M€ en 2007 (+0,7%).

Pour les monopoles concédés, les redevances encaissées par l'Etat ont diminué de 8,6% en 2008 (43,6 M€ au lieu de 47,8 M€ en 2007). Cette diminution s'explique par la baisse de la redevance versée par la Société des Bains de Mer (-9,1%) et par Monaco-Télécom (-34,3%). En revanche, Radio Monte-Carlo a repris en 2008 ses versements (0,34 M€) et ceux de la Société d'Exploitation des Ports de Monaco se sont accrus, passant de 5,2 M€ en 2007 à 6,9 M€ en 2008.

La Commission constate que l'année 2008 a connu globalement une augmentation plus faible de cette catégorie de ressources et qu'ainsi leur part dans l'ensemble des recettes de l'Etat a encore régressé (7,2% en 2008 contre 7,5% en 2007). Or il s'agit de la seule ressource budgétaire dont l'Etat soit en mesure d'orienter l'évolution. Elle considère qu'il convient d'enrayer ce déclin, en utilisant notamment les renouvellements des concessions.

3° LE DOMAINE FINANCIER

Alors que les recettes financières avaient augmenté de 59% en 2007, elles ont légèrement diminué (-3%) en 2008, passant de 25,7 M€ à 25 M€. Toutefois, comme les intérêts payés se sont établis, en 2008, à 2,4 M€ au lieu de 5,2 M€ en 2007, le résultat net global a progressé de 9,7% (22,5 M€ au lieu de 20,55 M€ en 2007).

4° PRODUITS ET RECETTES DES SERVICES ADMINISTRATIFS

Alors que ces produits avaient reculé de 8% en 2007 du fait du transfert des recettes des postes, ils ont fortement augmenté en 2008 (+ 18,2%), atteignant 21,1 M€. Cependant, cette croissance de 3,3 M€ est due, à hauteur de 1,97 M€, à des produits exceptionnels : versement au budget général de l'excédent de recettes du compte spécial du Trésor de «la Digue», remboursements effectués par des établissements d'enseignement privé et des associations, apurement du solde créditeur du compte spécial du Trésor «Héliport-avitaillement en carburant». Le surplus est dû notamment à l'augmentation des recettes du Stade Louis II.

Il apparaît ainsi que la hausse de 89 M€ des recettes en 2008 après celle de 80 M€ (hors opérations compensées) représente une croissance de 25% en deux ans, alors que pour la période 2000-2006, elle n'avait pas atteint 20%. Mais l'année 2009 s'est traduite par un retournement de tendance.

III. LES DEPENSES ORDINAIRES DE 2008

En 2008, les dépenses ordinaires se sont élevées à 572,47 M€, en augmentation de 4,4% par rapport à 2007. Ce taux, plus faible que celui des années précédentes, traduit une meilleure maîtrise des dépenses, dont il conviendrait qu'elle se confirme au cours des années suivantes. Ce taux moyen recouvre une différence entre les dépenses de fonctionnement, qui se sont accrues de 5,8%, à un rythme plus modéré qu'en 2007 (+6,9%) et celles d'intervention qui n'ont progressé que de 1,3%, contre 3% en 2007 et 8,1% en 2006.

A. Les dépenses de fonctionnement

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

| | 2007 | 2008 | | Evolution 2008/2007 |
|--|-------------|-------------|--|------------------------|
| | | Montant | Part dans les dépenses de fonctionnement | |
| Section 1 – Dépenses de Souveraineté | 36 167 811 | 39 490 788 | + 10% | 9,2% |
| Section 2 – Assemblées et Corps constitués | 3 552 720 | 4 220 449 | + 1,1% | 18,8% |
| Section 3 – Moyens des services | 195 778 724 | 205 253 153 | + 51,4% | 4,8% |
| Section 4 – Dépenses communes aux sections 1 à 3 | 113 821 675 | 119 501 095 | + 30,2% | 5% |
| Section 5 – Services publics | 24 769 573 | 27 269 503 | +6,9% | 10,1% |
| Total | 374 090 503 | 395 734 989 | 100,0% | 5,8% |

Sans doute plus significative que l'évolution des dépenses par sections budgétaires est celle des dépenses par nature. L'an dernier, le rapport public faisait état de cette évolution depuis 2004⁽¹⁾ ; il a donc paru plus simple de ne faire figurer dans le tableau ci-après que les données pour 2007 et 2008.

| Nature des dépenses | Montant des dépenses (en milliers d'€) | | Variation (en %) | |
|---|---|---------|------------------|-----------|
| | 2007 | 2008 | 2007/2006 | 2008/2007 |
| I - Dépenses de Souveraineté | 11 968 | 11 642 | + 0,75 | - 2,7 |
| II - Dépenses de personnel dont : | 215 210 | 225 307 | + 4,95 | + 4,7 |
| - traitement des titulaires | 83 811 | 87 371 | + 4,2 | + 4,2 |
| - traitement des non titulaires | 45 921 | 48 766 | + 3,0 | + 6,2 |
| - charges sociales | 73 636 | 76 832 | + 7,0 | + 4,3 |
| - autres | 11 842 | 12 338 | + 5,4 | + 4,2 |
| III - Fournitures, services extérieurs et travaux dont: | 141 567 | 156 194 | + 9,7 | + 10,3 |
| - frais de fonctionnement | 19 546 | 20 578 | + 2,3 | + 5,3 |
| - Entretien, prestations et fournitures | 31 931 | 33 499 | + 7,6 | + 4,9 |
| - Mobilier et matériel | 18 802 | 18 944 | + 11,8 | + 0,75 |
| - Travaux | 32 697 | 40 871 | + 15,5 | + 25,00 |
| - Services commerciaux | 13 821 | 15 032 | - 0,06 | + 8,8 |
| - Services publics concédés | 24 770 | 27 270 | + 16,6 | + 10,1 |
| IV - Frais financiers | 5 345 | 2 591 | + 34,8 | - 51,5 |
| Dépenses de fonctionnement | 374 091 | 395 735 | + 6,9 | + 5,8 |

Le montant *des dépenses de souveraineté*, qui n'avait que faiblement augmenté en 2007 comme en 2006, a diminué de 2,7% en 2008, retombant à 11,6 M€.

Les *dépenses de personnel* ont augmenté plus faiblement en 2008 qu'en 2007; toutefois, le taux de 4,69% est plus élevé que ceux relevés au cours des années 2005 et 2006. Même si la croissance des recettes a permis, tant en 2007 qu'en 2008, de faire face à cette évolution, celle-ci reste toutefois préoccupante. On relèvera que si le léger ralentisse-

ment constaté en 2008 est dû à la moindre progression des charges sociales et des rémunérations de tiers, celle des traitements des titulaires reste constante, tandis que celle des rémunérations des non-titulaires et des indemnités complémentaires s'accroît.

Le premier facteur de croissance est due à la progression des effectifs. En effet, si apparemment l'ensemble des agents publics (Etat, commune et établissements publics) a diminué d'une unité (6138 au 31 décembre 2008 contre 6139 au 31 décembre 2007), ce résultat est dû à la régularisation consistant à ne plus comptabiliser les 37 employés locaux des postes diplomatiques, en sorte qu'à périmètre égal les effectifs n'auraient pas diminué de 21 agents mais se seraient accrus de 16; de même si, apparemment, le nombre d'agents communaux revient de 585 à 564, les saisonniers de fin d'année n'ont pas été intégrés en 2008 dans le personnel communal, contrairement à 2007, en sorte que le nombre d'agents a priori constant s'est, en fait, accru de 5 unités. S'agissant des établissements publics locaux, on signalera l'embauche de 42 agents supplémentaires par le Centre Hospitalier Princesse Grace.

Dans ces conditions, malgré leur apparente stabilité, les effectifs publics continuent à s'accroître, ce qui conduit la Commission à renouveler ses observations des rapports précédents, notamment sur la nécessité de redéployer les effectifs dans la mesure du possible, plutôt qu'à les accroître et d'éviter que les transferts de compétence entraînent une croissance du nombre d'agents.

S'agissant des traitements eux-mêmes (titulaires et non titulaires), la croissance constatée en 2008 (+4,9%) est la plus forte de toutes celles constatées depuis 2000. Cette accélération mérite d'être soulignée. Elle résulte certes des majorations décidées pour l'ensemble des agents (1,3% au 1^{er} janvier 2008 et 1% au 1^{er} juillet 2008), qui, contrairement à celles de 2007, ont été supérieures, à la hausse des prix ainsi que des mesures catégorielles (bas salaires, reclassement de certains agents). Mais, une nouvelle fois, on constate que les mesures individuelles d'avancement ont contribué à cette croissance. Après un léger tassement en 2007, où elles concernaient cependant 47,5% des agents, ces mesures ont, en 2008, bénéficié à 65% de l'effectif. Si les avancements à l'ancienneté restent à peu près constants, des mesures exceptionnelles décidées en 2008 et les avancements au choix constituent donc le principal facteur de hausse. En 2008, ces derniers ont bénéficié à 748 des 3 395 agents, soit 22% de l'effectif, contre 19,25% en 2007 ; au surplus, les avancements au grand choix sont passés de 150 à 244 (soit 7,2% de l'effectif). La Commission ne peut ainsi que rappeler ses observations⁽²⁾ sur la *nécessité de réserver les promotions au choix et a fortiori au grand choix à la reconnaissance des mérites plutôt que comme un moyen trop généralisé d'accroître la rémunération des agents, voire d'améliorer peu avant leur départ la situation des futurs retraités, d'autant que ces procédés hypothèquent*

(1) rapport public 2009 - page 20

(2) rapport public 2009 - page 20

l'avenir en terme de traitements et de retraites alors que les exercices à venir pourraient se révéler moins favorables, s'agissant de l'ensemble des résultats.

Les comptes de trésorerie des charges sociales se sont équilibrés en 2008 au niveau de 82,12 M€ (+ 4,4% par rapport à 2007). Contrairement aux années précédentes, la participation de l'Etat s'est accrue plus modérément que celle des tiers, même si elle assure toujours la part prépondérante des recettes (92,4%). S'agissant des dépenses, les prestations maladie en nature (17,43 M€) se sont accrues de 6,2% par rapport à 2007 ; même si le rythme de croissance s'est quelque peu ralenti par rapport à l'exercice précédent (+ 12,9%), il reste nettement supérieur à l'augmentation du nombre de bénéficiaires (+2,7%), en sorte que la principale cause de croissance des dépenses provient de la charge moyenne par bénéficiaire, en particulier pour les non-titulaires retraités. La charge des pensions de retraite s'est une nouvelle fois accrue très sensiblement et même à un rythme plus rapide (+6%) que celles des années précédentes, atteignant 48,84 M€. Le nombre des retraités continue de s'accroître plus fortement que celui des actifs (+4,2% contre -0,6%) ; le montant des dépenses des retraites est ainsi passé progressivement de 33,2% des rémunérations d'activité en 2004 à 34,4% en 2008. Cette évolution s'explique certes par l'allongement de la durée de la vie, mais aussi par le nombre élevé des départs anticipés à la retraite, qui a été en 2008 de 65% par rapport à l'ensemble des départs. Même si ce taux est un peu plus faible que celui relevé en 2007 (69%), la Commission a souligné une nouvelle fois *l'utilité d'une réduction sensible des départs anticipés*⁽¹⁾. De même, elle a renouvelé son observation sur *la nécessité d'appliquer ou de réviser la décision du 24 juillet 2002 de limiter aux agents déjà recrutés à cette date le bénéfice d'une retraite complémentaire sans paiement de cotisation*⁽²⁾.

Les dépenses consacrées aux fournitures, services extérieurs et travaux ont continué, en 2008, à progresser non seulement plus fortement que la moyenne des charges de fonctionnement (+10,33% contre +5,8%), mais également plus vite que les années antérieures (+ 6,4% en 2006 ; + 9,7% en 2007).

Les frais de fonctionnement des services ont augmenté de 5,3% en 2008 (20,58 M€) au lieu de 2,3% en 2007, la progression étant notamment de 7,5% pour les « dépenses administratives » (10,14 M€), du fait notamment des frais de déplacement et de formation professionnelle qui, pour ces derniers, correspondent, il faut le noter, à des objectifs gouvernementaux. S'agissant des « dépenses de promotion », elles se sont accrues de 3,2% et paraissent traduire une adaptabilité aux objectifs gouvernementaux, notamment sur le plan géographique.

Le rythme de croissance des dépenses d'entretien, prestations et fournitures (33,5 M€ en 2008) s'est globalement ralenti en 2008 (+ 4,9%) par rapport à 2007 (+7,6%) avec

des différences importantes selon les secteurs. Certains (culture et communication, entretien courant) ont connu une diminution des dépenses, d'autres ont été marqués par des augmentations modérées (assurance, frais de téléphone, location de locaux administratifs, fonctionnement des ambassades, prestations aux services administratifs). Pour d'autres enfin, la hausse plus importante est due à des facteurs circonstanciels, comme les conditions climatiques pour le chauffage des immeubles. La Commission a souligné que la croissance continue des charges locatives (+7% en 2007 ; +5,2% en 2008) paraissait mériter une particulière attention.

En 2008, les charges de mobilier et de matériel ont atteint 18,94 M€, en hausse modeste (+ 0,7%), par rapport à 2007.

En 2008, les dépenses afférentes aux travaux d'entretien et de réparations des bâtiments et ouvrages domaniaux se sont élevées à 40,87 M€ contre 32,7 M€ en 2007. La hausse continue des charges de ce secteur (+13,9% en 2007 ; +25% en 2008) est liée à des opérations ponctuelles importantes, ainsi qu'aux remises en état d'appartements à la suite de rénovations, mais aussi de départs de locataires, ce qui semble à la Commission justifier *un examen des motifs de cette mobilité*, comme elle l'avait indiqué l'an dernier dans son précédent rapport public.⁽³⁾

En 2008, les « frais propres à l'activité des services commerciaux et des services publics concédés » atteint 42,3 M€, en croissance de 9,6% (contre +9,8% en 2007). Ceux des services commerciaux (15,03 M€) se sont accrues de 8,8% et ceux des services publics concédés de 10,1% (27,27 M€), du fait notamment de la collecte et de l'incinération des ordures ménagères (+19,6% en 2008 après +30% en 2007 et +27,6% en 2006) et de la mise en place de la nouvelle grille tarifaire des autobus.

Enfin, la charge résultant des frais financiers continue à varier fortement selon les années ; ils ont diminué en 2008 de 51,5% (2,59 M€).

B. Les interventions publiques

Les « interventions publiques » ont entraîné en 2008 une dépense de 176,74 M€, en augmentation de 1,3 % par rapport à 2007.

S'agissant de la *couverture des déficits budgétaires de la commune et des établissements publics*, la charge a atteint 64,71 M€ en 2008, en augmentation de 5% au lieu de 9,2% en 2006 et de 10,5% en 2007.

Ce ralentissement de la progression est dû à celui de la subvention versée par l'Etat à la *Commune* (33,76 M€ ; +0,6%). Conformément à la loi du 26 juin 1966⁽⁴⁾, la

(1) rapport public annuel 2009 - page 20

(2) rapport public annuel 2009 - page 20

(3) rapport public de 2009 - page 29

(4) rapport public de 2009 - page 29

dotation forfaitaire de l'Etat s'est élevée en 2008 à 29,69 M€ (+4,9%). La différence entre cette dernière, majorée des produits propres de la commune, et les dépenses de fonctionnement (770 565 €) a été versée au Fonds financier communal; quant à la dotation d'équipement de l'Etat, égale aux dépenses de la section II, elle a été de 4,07 M€.

En ce qui concerne les établissements publics du secteur social, les subventions de l'Etat ont représenté une charge pour l'Etat de 26,87 M€, en augmentation de 9,2% par rapport à 2007. Les versements effectués au Centre Hospitalier et à la Résidence du Cap Fleuri ont été de 1,69 M€ et 2,05 M€, en baisse par rapport à 2007 respectivement de 74,7% et de 21,4%⁽¹⁾. En revanche, la subvention d'équilibre de l'Office de Protection Sociale a augmenté de 23% en 2008, passant de 11,52 M€ à 14,17 M€. En effet, les ressources propres de cet établissement n'ont représenté que 0,25 M€ (+2,4% par rapport à 2007), alors que les charges passent de 11,77 M€ en 2007 à 14,43 M€ en 2008 (+22,6%), en raison non pas de la gestion de cet établissement dont le coût est réduit mais du fait des aides accordées (+22,7%) soit directement aux bénéficiaires («frais propres») soit surtout des versements aux organismes apportant des aides («prises en charge») qui ont atteint, en 2008, 8,42 M€ (allocations d'autonomie, prestations en nature). La Commission, qui a noté la fréquence des dépassements de crédit dans ce domaine, exprimait *«un doute sur la qualité des prévisions qui le concernent et le suivi des dépenses effectuées malgré le caractère très particulier des aides sociales»*.

En ce qui concerne les établissements publics culturels, l'aide de l'Etat au Musée National est passé de 1,27 M€ en 2007 à 2,17 M€ en 2008, malgré l'augmentation substantielle (+236%) des ressources propres (0,26 M€ en 2008). La progression des dépenses, qui ont atteint 2,43 M€, a été de 79,9% par rapport à 2007⁽²⁾. La Commission a par ailleurs noté que *«la question des locaux (du Musée) reste l'une des plus préoccupantes : même si la réunion des Villas Paloma et Sauber était suffisante, ce qui est loin d'être certain, les travaux et aménagements qu'elle imposera atteindront un coût très élevé»*. La subvention allouée au Centre Scientifique diminue de 15,9% (1,40 M€ en 2008 contre 1,66 M€ en 2007), en raison notamment de la baisse des acquisitions de matériel et des travaux d'équipement. Enfin, la subvention versée à la Fondation Prince Pierre a été réduite de 2% (0,516 M€ en 2008 contre 0,526 M€ en 2007)⁽³⁾.

Les dépenses dites *d'intervention* (70,28 M€) ont connu en 2008 une nouvelle réduction, de 1,3%.

Dans le «domaine international», leur augmentation de 11,1% (13,26 M€) provient des «politiques publiques» (+14,1%) du fait de l'essor notable de la politique de la

Principauté en matière d'aide publique au développement, qui a été l'un des aspects les plus affirmés du programme gouvernemental pour 2008, étant observé que, pour éviter l'obstacle de l'annualité budgétaire et faciliter les procédures de paiement, un compte de dépôt a été créé en la matière. En revanche, les subventions ont diminué de 8,2%.

Dans le «domaine éducatif et culturel», après la baisse de 7,1 % en 2007, les interventions ont augmenté de 1,6% en 2008 (29,23 M€). Les subventions sont passées de 20,90 M€ en 2007 à 21,26 M€ en 2008 (+1,7%). Les principaux bénéficiaires sont, comme les années précédentes, l'Orchestre Philharmonique de Monte-Carlo (7,95 M€), la Compagnie des Ballets de Monte-Carlo (5,61 M€), l'Opéra de Monte-Carlo (0,92 M€), le Printemps des Arts (1,22 M€), le Théâtre Princesse Grace (1,21 M€). A ces aides, il convient d'ajouter 1,13 M€ destinés à compenser la différence de coût entre l'utilisation du Grimaldi Forum et d'autres salles de spectacles, en diminution de 11,8% par rapport à 2007. Les «politiques publiques» dans ce secteur concernent essentiellement (97%) l'aide aux établissements privés, qui a représenté une charge de 7,72 M€ (+0,6%).

Les interventions dans le «domaine social et humanitaire» ont augmenté de 3,7% en 2008, après des hausses successives depuis 2004. En 2008, les «subventions», dont le premier bénéficiaire est la Croix Rouge Monégasque, ont atteint 5,195 M€ (+ 29,2% par rapport à 2007). La réduction de 2,2% par rapport à 2007 des dépenses de «politiques publiques» (17,13 M€) résulte de mouvements variables selon les secteurs. Le principal bénéficiaire reste l'aide au logement et notamment «l'aide nationale au logement», cette dernière (8,17M€) ayant diminué de 8,6%. Parmi les aides destinées à la jeunesse, celle consacrée aux bourses d'études a augmenté de 5,3% par rapport en 2007 (2,70 M€), bénéficiant à 587 boursiers. Dans ce secteur, la progression de la part de l'enseignement technique supérieur s'accroît conformément, semble-t-il, aux besoins prioritaires de la Principauté. Les mesures en faveur des personnes âgées imputées sur cette section ont diminué, mais pour avoir une meilleure idée de la charge pour l'Etat, comme pour la Commune, de ces aides, la Commission, comme elle l'avait déjà fait à plusieurs reprises, a suggéré de regrouper ces aides dans l'Office de protection sociale, qui a été précisément créé pour distribuer les aides sociales.

Dans le «domaine sportif», les interventions ont représenté une charge de 5,465 M€, en baisse de 39,2% du fait du financement en 2007 de dépenses exceptionnelles relatives à l'organisation des 12ème Jeux des Petits Etats d'Europe.

Les dépenses liées à *l'organisation de manifestations* sont restées globalement stables (32,63 M€), notamment en ce qui concerne les «subventions» (-1,1%), étant toutefois relevé que les différentes sources de financement du Grimaldi Forum ne rendent pas la charge de l'aide à ce dernier aisément lisible. En revanche, les charges liées aux «politiques publiques» ont augmenté de 18,8% par rapport à 2007 (3,725 M€). Au demeurant, l'ensemble des

(1) Les motifs de cette évolution sont analysés dans la partie IV du présent rapport public (Centre Hospitalier Princesse Grace)

(2) Cf. rapport public de 2009 - (page 55 à 66) sur les motifs de cette évolution

(3) Sur la Fondation Prince Pierre, voir infra (III^e partie)

dépenses d'organisation des manifestations s'applique à l'un des objectifs définis dans le programme gouvernemental d'actions pour 2008.

Les charges afférentes à *l'industrie, au commerce, et à l'artisanat* ont été en 2008 de 9,12 M€, en très légère baisse par rapport à 2007 (-1%). Toutefois, deux secteurs, qui apparaissent comme l'ossature du soutien à l'économie apporté par l'Etat, ont fortement augmenté: les «interventions économiques» avec 2,96 M€ en 2008 (+ 30,2%) et «l'aide au développement durable» avec 0,88 M€ en 2008 (+73,2%).

De manière générale, la Commission, tout en soulignant une nouvelle fois *l'importance de l'attention à apporter au contrôle des bénéficiaires des aides publiques, a constaté avec satisfaction les améliorations relatives au contrôle financier des organismes de droit privé bénéficiant d'une subvention de l'Etat apportées par l'Ordonnance Souveraine du 2 juillet 2008 et l'extension de ses propres compétences résultant d'une autre Ordonnance Souveraine du même jour.*

IV. LES BUDGETS DEVELOPPES DES SERVICES COMMERCIAUX

A. Les services administratifs à caractère commercial

Les recettes des *parkings publics* se sont accrues de 8,5% par rapport à 2007, tandis que les dépenses augmentaient de 5,8%. La principale des ressources est constituée par les droits de stationnement, qui ont rapporté 23,24 M€ contre 21,43 M€ en 2007. Cette croissance est due à celle du nombre de places, à la majoration des différents tarifs et au nombre d'entrées. Les autres recettes ont également progressé, en sorte que le total des recettes a atteint 25,04 M€. Celui des dépenses s'est élevé à 15,08 M€ du fait de la croissance des frais de fonctionnement et d'amélioration des locaux. Dans ces conditions, l'excédent des recettes, qui était de 8,83 M€ en 2007, a connu une nouvelle hausse (+12,8%), le portant à 9,96 M€. La Commission souligne une nouvelle fois que certaines dépenses d'équipement ne figurent pas au budget développé (1,67 M€ pour les «équipements et investissements» et 0,63 M€ au titre de la «gestion du trafic», et de «l'amélioration de la circulation» en 2008).

S'agissant du *Stade Louis II*, le budget développé, qui regroupe les opérations du parking, de la location du domaine et des services du stade, a vu ses recettes s'accroître en 2008 de 12,8% et atteindre 4,5 M€ du fait, notamment, de l'augmentation des produits du parking et de la régularisation des sommes dues par l'ASM FOOTBALL professionnel. Les dépenses (7,56 M€) ont progressé de 5,3% en 2008. De ce fait, le déficit a une nouvelle fois diminué (-3,6%), revenant de 3,36 M€ à 3,23 M€, étant toutefois observé que, comme dans le cas des parkings publics, des dépenses d'équipement retracées au budget général (4,45 M€ en 2008) ne sont pas reprises au budget développé.

En ce qui concerne *le Musée des timbres et de la monnaie*, comme la Commission l'a déjà signalé⁽¹⁾, le budget développé ne retrace pas la totalité des recettes, mais regroupe l'intégralité des dépenses. Les recettes décrites dans ce budget, qui avaient fortement décliné en 2007, ont connu en 2008 une augmentation notable, passant de 0,14 M€ à 0,37 M€, du fait de la vente au guichet d'une pièce commémorative. De leur côté, les dépenses sont passées de 0,46 M€ à 0,69 M€ (+50%), en raison de la tenue d'une exposition de nature historique et de l'achat de pièces commémoratives. Aussi, le résultat budgétaire s'est-il dégradé, le déficit de 2008 atteignant 0,325 M€, étant toutefois observé que le résultat d'exploitation du Musée intégrant la totalité des recettes fait apparaître un résultat bénéficiaire de 0,23 M€, alors qu'il était déficitaire en 2007 (-0,01 M€).

B. Les Monopoles exploités directement par l'Etat

Les recettes budgétaires de *la Régie des tabacs* ont connu, en 2008, une nouvelle augmentation qui les a portées de 14,87 M€ à 15,26 M€. Cette croissance, plus faible que celle des années précédentes (+9% en 2007) est due à celle des prix plutôt qu'à celle des quantités vendues, étant observé que l'effet conjugué de la crise économique et des interdictions de fumer ont fait sentir leurs effets au cours du second semestre de 2008. Les dépenses budgétaires (3,74 M€) ont diminué de 4,1 %, en raison de la réduction des charges de personnel (-4,6%) et surtout des achats de tabacs (-4,9%). Dans ces conditions, l'excédent budgétaire, qui était de 10,97 M€ en 2007, a atteint 11,52 M€ en 2008 (+5%) ; la progression, même si elle est inférieure en 2008 à celle de 2007 (+10%), intervient pour la quatrième année consécutive.

S'agissant des *Postes et télégraphes*, le budget développé retrace en recettes, en application de l'Ordonnance Souveraine du 19 août 1963 rendant exécutoire une convention franco-monégasque du 18 mai 1963, les produits du compte de partage versés par la Poste française ainsi que les remboursements des dépenses engagées par le Gouvernement Princier, l'année précédente. En 2008, le total de ces recettes s'est élevé à 12,95 M€ en augmentation de 1,7% par rapport à 2007, essentiellement en raison des ressources provenant du courrier (11,62 M€; +3,6%). Les dépenses, qui avaient fortement augmenté en 2006 (+17,3%) et en 2007 (+16,4%), ont encore progressé en 2008, mais de manière plus modérée (+1,9%). Ces augmentations successives résultent notamment, comme la Commission l'avait déjà souligné l'an dernier, des évolutions intervenues depuis deux ans dans la Poste française, qui assure les services postaux et télégraphiques de la Principauté. Les résultats du budget développé sont caractérisés par une légère augmentation de l'excédent des recettes (+0,8%) après la diminution constatée en 2006 et 2007.

S'agissant de *l'Office des émissions de timbres-poste*, les recettes budgétaires ont connu, en 2008, un nouveau recul (-10,7%) après ceux observés en 2006 et 2007 (respectivement

(1) rapport public annuel 2009 - page 25

-14,1% et -5,8%), ramenant leur total de 3,69 M€ en 2007 à 3,30 M€ en 2008. Cette baisse affecte, en premier lieu, le produit des émissions philatéliques, qui est revenu de 3,22 M€ à 2,91 M€ en raison de la réduction continue des ventes et de la diminution de la valeur faciale des émissions. On constate notamment un nouveau recul du nombre des collectionneurs monégasques et français, l'évolution des ventes à l'étranger demeurant incertaine. La régression touche aussi les ventes aux guichets français, qui sont passées de 0,43 M€ en 2007 à 0,34 M€ en 2008. Les dépenses ont diminué de 12,3% entre 2007 (3,18 M€) et 2008 (2,79 M€), malgré une augmentation de 5,2% des charges de personnel, en raison de la diminution des frais de fonctionnement (-8,2%) et surtout des frais de fabrication et d'études (-53,9%). Cette évolution des recettes et de dépenses s'est traduite par un maintien de l'excédent des premières, qui a été de 0,506 M€ en 2008 contre 0,512 M€ en 2007.

Le budget développé des *Publications officielles* regroupe les opérations relatives au Journal de Monaco et celles de publication des textes officiels. En ce qui concerne le premier, les recettes se sont accrues, passant de 0,93 M€ en 2007 à 0,97 M€ en 2008, du fait de la progression (5,1%) du produit des « insertions et annonces légales », qui, avec 0,86 M€, représente l'essentiel des ressources. Les dépenses ont sensiblement diminué, revenant de 0,65 M€ en 2007 à 0,56 M€ en 2008, en raison principalement de la baisse des frais de fabrication du journal. Dans ces conditions, les résultats ont été bénéficiaires à hauteur de 0,40 M€ en 2008 contre 0,28 M€ en 2007.

S'agissant de la publication des textes officiels, les recettes se sont réduites de 6,8%, revenant de 0,1 M€ en 2007 à 0,09 M€ en 2008. En revanche, les dépenses se sont accrues très fortement, passant de 0,08 M€ en 2007 à 0,33 M€ en 2008 en raison des coûts de l'ouverture du site Internet. Aussi, l'excédent des recettes de 0,02 M€ de 2007 a fait place en 2008 à un excédent de dépenses de 0,24 M€.

V. LES DEPENSES EN CAPITAL DE 2008

Au cours de l'exercice 2008, les dépenses en capital se sont élevées à 320,17 M€. Leur augmentation par rapport à 2007 (+8,7%) représente le taux le plus modéré de ces dernières années (9,2% en 2007; 11% en 2006 et 6,8% en 2005). Toutefois, comme cette croissance est plus élevée que celle des autres catégories de charges, la part des dépenses en capital dans l'ensemble a continué d'augmenter, atteignant 35,9% en 2008. Cette hausse est due aux acquisitions immobilières, les achats de matériel d'équipement et les travaux ayant diminué par rapport à 2007.

A. Les acquisitions immobilières

Les dépenses liées aux acquisitions immobilières, qui avaient décliné en 2006, ont connu en 2007 et 2008 une très forte croissance, qui les ont portées de 6,6 M€ en 2006 à 82,1 M€ en 2007 et à 129,95 M€ en 2008.

Les achats effectués auprès de tiers ont représenté, en 2008, une charge de 16,4 M€ contre 65 M€ en 2007, année au cours de laquelle avait été réalisée l'opération Malbousquet⁽¹⁾.

En revanche, les acquisitions auprès du Fonds de réserve constitutionnel sont passées de 17,1 M€ à 113,1 M€. Elles ont concerné des terrains (La Tranchée, délaissés de la SNCF, délaissés ESCOTA) pour un total de 3,4 M€, des appartements et des bureaux (Patio Palace) pour 32,56 M€ et surtout la Villa Paloma destinée à abriter le Musée National pour 77,15 M€.

La Commission, qui avait, à de nombreuses reprises, souligné l'intérêt de ne conserver durablement au Fonds de réserve constitutionnel que des immeubles susceptibles de lui procurer des revenus, ne peut que se féliciter de l'importance en 2008 des transferts de biens ne produisant que les revenus limités, voire ne générant que des dépenses.

B. Matériel d'équipement

Les achats de mobilier et matériel financés sur les crédits de divers articles de la section 7 ont représenté une dépense totale de 24,5 M€, en diminution de 29,3% par rapport à 2007. Cette réduction est due essentiellement au caractère exceptionnel de l'augmentation constatée en 2007. Si l'acquisition de cinq rames TER s'est poursuivie en 2008, entraînant une dépense de 20,9 M€ (22,1 M€ en 2007), les versements effectués au Musée National sont revenus à 1 M€ au lieu de 10,6 M€ en 2007 consacrés notamment à l'achat de quatre œuvres de peintre Van Dongen pour 9,6 M€.

En revanche, les achats liés à la « gestion du trafic routier » ont connu une croissance de 279,2% en 2008 après une hausse de 48% en 2007 représentant une charge de 1,18 M€ contre 0,21 M€ en 2006; ces dépenses sont liées à la volonté de développer le recours aux parkings publics grâce à une amélioration de l'information instantanée des utilisateurs.

C. Travaux d'équipement

Les dépenses correspondant aux travaux d'équipement proprement dits ont représenté, en 2008, une charge de 165,69 M€, en diminution de 6,8% par rapport à celles de 2007, qui étaient elles-mêmes inférieures de 31,7% à celles de 2006. Mais il faut souligner que ces dépenses varient fortement d'un exercice sur l'autre en raison de l'état d'avancement des opérations. Ainsi, en 2006, elles étaient en croissance de 40,8%. La situation varie naturellement selon les secteurs.

Les *grands travaux et l'urbanisme* ont entraîné, en 2008, une dépense de 54,9 M€, en réduction de 33% sur celles

(1) Cf. rapport public annuel 2009 - pages 16 et 27

de 2007 (81,9 M€)⁽¹⁾. Il s'agit essentiellement de l'urbanisation des terrains SNCF (81,6% du total), qui concerne la voirie et les réseaux (22,6 M€), l'îlot Rainier III (12,2 M€), l'îlot Prince Pierre (4,5 M€), l'opération Auréglija-Grimaldi (2,2 M€), l'îlot Castelleretto (2,9 M€).

Parmi les autres réalisations, ont figuré en 2008 l'amélioration de la sécurité de circulation dans les tunnels (7,2 M€) ainsi que diverses études d'urbanisme.

Les travaux d'équipement routier, si l'on fait abstraction des achats de matériel liés à la gestion du trafic (cf. supra B), ont diminué de 11% par rapport à 2007 (4,19 M€ contre 4,7 M€). Ces dépenses ont essentiellement concerné l'amélioration des parkings publics (1,67 M€), la remise en état d'ouvrages d'art (0,97 M€) et la réfection de trottoirs (0,94 M€).

En ce qui concerne l'équipement portuaire, les dépenses ont atteint 11,2 M€ en 2008, en hausse de 90% par rapport à 2007 (5,9 M€) ; cette croissance fait suite à celle de 37,7% constatée l'année précédente. Ces dépenses ont porté principalement sur trois opérations : les études sur l'urbanisme en mer (4,79 M€), l'aménagement de l'avant-port (4,18 M€) et la réparation des ouvrages du Port Hercule (1,39 M€). En revanche, les travaux sur les superstructures de la digue devraient être réalisés ultérieurement.

S'agissant de l'équipement urbain, les travaux proprement dits, hors achats de matériels, ont entraîné une dépense de 11,67 M€, en croissance de 22,4% par rapport à 2007. Ces charges ont concerné essentiellement la remise aux normes de la station d'épuration (7,24 M€), le développement durable et les énergies renouvelables (1,28 M€).

Les dépenses d'équipement sanitaire et social imputées au chapitre 5 ont été en 2008 de 65,69 M€, en diminution de 36,9% par rapport à 2007 (104,08 M€). Toutefois, si, faisant abstraction des acquisitions immobilières et des achats de matériel, l'on s'en tient aux seuls travaux, la tendance est inverse, puisqu'ils ont représenté, en 2008, une charge de 58,92 M€ contre 57,88 M€ en 2007 (+1,8%), la situation étant variable selon les secteurs.

Dans le secteur sanitaire, les dépenses ont augmenté de 38,8%, passant de 20,76 M€ en 2007 à 28,83 M€ en 2008. Trois opérations principales ont été réalisées à ce titre : les travaux du Centre de Gérontologie (23,2 M€), la mise à niveau du Centre Hospitalier Princesse Grace (1,11 M€) et la «solution 5» du Centre Hospitalier (4,49 M€). S'agissant de cette dernière réalisation, les règlements opérés en 2008 ont porté sur les deux premiers acomptes de la maîtrise d'œuvre, et pourraient se développer dans les années à venir. Cette opération complexe consistant à implanter un nouvel hôpital sur l'emplacement de l'actuel était évaluée dans le programme triennal 2008-2010 à 261 M€. La Commission a, sur ce dernier point, noté que si cette construction continuera d'être

financée directement par l'Etat, les autres le seront par l'établissement public au moyen d'une subvention versée par l'Etat, cette solution devant permettre de faire apparaître clairement les charges d'équipement de l'hôpital.

Dans le secteur social, les dépenses liées aux travaux se sont élevées en 2008 à 30,09 M€, en diminution de 19,2% par rapport à 2007 (37,21 M€). Quatre opérations ont représenté 97,5% du total des dépenses : les logements et places de parking de la zone «Industria Minerve» (15,25 M€), la construction d'une école maternelle et d'une crèche «la Cachette» (6,15 M€), la résidence «A Qiétudine» (4,85 M€), l'opération «21-25 rue de la Turbie» (2,25 M€).

La diminution des dépenses d'équipement culturel et divers en 2008 de 20,2% (12,99 M€ au lieu de 16,26 M€) est due pour l'essentiel à celle des acquisitions d'œuvres d'art (cf. supra B). A s'en tenir aux seuls travaux, les réalisations se sont élevées en 2008 à 11,86 M€, contre 5,56 M€ en 2007, ce qui a représenté une croissance de 113,2%. Les plus importantes ont concerné le Yacht Club et le Musée de la Marine (5,87 M€), l'opération Grimaldi Forum (2,58 M€), les bâtiments domaniaux (1,05 M€), la rénovation du système de climatisation de l'auditorium Rainier III (1,31 M€) et la maîtrise d'œuvre du Musée National pour la Villa Paloma (0,41 M€).

S'agissant de l'équipement sportif, les dépenses sont passées de 4,81 M€ en 2007 à 5,73 M€ en 2008 (+ 19,1%). Elles correspondent aux investissements liés au Grand Prix Automobile, la rénovation du Stade Louis II (4,45 M€), celle du Stade Nautique Rainier III et l'extension du Quai Albert 1^{er}.

Les dépenses concernant les seuls travaux de l'équipement administratif se sont élevées en 2008 à 6,9 M€ au lieu de 4,37 M€, en 2007 (+58,6%). Il s'agit principalement de l'amélioration et de l'extension des bâtiments publics (3,15 M€) portant notamment sur le Palais de Justice et la Direction des Relations Extérieures. Il est à noter que l'opération « de la Visitation » destinée au transfert du Conseil National a donné lieu en 2008 au règlement de 0,59 M€.

Les autres dépenses Investissement, Equipement Fon-tivieille et Equipement industriel et commercial ont été ou inexistantes ou faibles en 2008, si l'on excepte celles concernant le Quai Antoine 1^{er} (0,96 M€).

VI. LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR, LA TRESORERIE ET LE FONDS DE RESERVE CONSTITUTIONNEL EN 2008

A. Les comptes spéciaux du Trésor en 2008

Les opérations des comptes spéciaux du Trésor prévues et autorisées par la loi du budget de 2008 ont représenté des recettes à hauteur de 34,27 M€, supérieures aux dépenses (30,14 M€), contrairement aux deux exercices précédents. Dans ces conditions, l'exécution des opérations de ces comptes s'est traduite par un excédent de recettes de 4,13 M€.

(1) Les dépenses totales du chapitre I ont été respectivement de 75,8 M€ en 2008 et 104 M€ en 2007, mais elles comprennent également les charges correspondant aux rames TER (Cf. supra A).

Les dépenses des *comptes d'opérations monétaires* (0,82 M€) ont augmenté, contrairement aux exercices précédents, tandis que les recettes (0,79 M€) sont restées relativement stables; le solde, tout en restant créditeur au 31 décembre 2008 (4,18 M€), a donc légèrement diminué par rapport au 31 décembre 2007 (4,21 M€).

Au total, le solde créditeur des *comptes de commerce* est passé de 6,88 M€ à 5,66 M€. Pour l'essentiel, les opérations ont concerné le compte de «développement des approvisionnements en eau», dont les recettes (3,65 M€), constituées par le versement de la société concessionnaire du service, sont restées pratiquement stables, comme les dépenses représentées par le versement au budget général (4 M€). La Commission a constaté que plusieurs comptes n'ont enregistré aucune opération en 2008, laissant des soldes débiteurs inchangés, que le budget général devrait prendre en charge, entraînant leur suppression, comme ce fut déjà le cas pour d'autres comptes.

Les opérations des *comptes de produits régulièrement affectés* concernent presque exclusivement le compte de «Fiscalité de l'épargne», créé, en 2006, à la suite d'une directive européenne. Pour l'année 2008, les recettes de ce compte résultant des retenues à la source opérées par la Principauté au titre de l'imposition des revenus de l'épargne perçus sous forme d'intérêt ont augmenté sensiblement (20,31 M€), ainsi que les dépenses (19,13 M€) représentant des versements, pour les trois quart, aux Etats membres de la CEE où résident les bénéficiaires des intérêts imposés et pour le solde (25%) au budget général de la Principauté. A ce dernier titre, ce budget a perçu, en 2008, 3,91 M€ représentant le solde créditeur du compte existant au 31 décembre 2007 ; celui-ci au 31 décembre 2008 s'élevait à 5,04 M€ qui bénéficieront au budget de 2009.

Les *comptes d'avances* ont retracé en 2008 des opérations de recettes de 4,26 M€ et de dépenses de 3,37 M€. Leur solde, débiteur de 2,19 M€ au 31 décembre 2007, est ainsi tombé à 1,3 M€ au 31 décembre 2008.

Les *comptes de dépenses sur frais avancés par l'Etat* représentaient une charge nette pour la trésorerie de 12,3 M€ fin 2008, en réduction de 7% par rapport à fin 2007. Pour l'essentiel, il s'agit du compte «Travaux Grimaldi Forum», dont le solde débiteur est resté inchangé en 2008 (11,5 M€).

En 2008, la charge résultant des *comptes de prêts* a connu une nouvelle et sensible réduction, de 18,1% (10,73 M€ fin 2008).

B. Les opérations de trésorerie en 2008

Au 31 décembre 2008, la *situation de la trésorerie* était, tant à l'actif qu'au passif, de 192,83 M€, en augmentation de 94,16% par rapport au 31 décembre 2007 (91,31 M€), ce qui constitue un retournement de la tendance constatée en 2006 et 2007. Cette évolution est due au fort accroissement des disponibilités, dont le montant a été multiplié par 4,67.

Parmi les *comptes de tiers*, les opérations hors FCRAT⁽¹⁾ concernent en premier lieu des comptes de dépôts, qui décrivent en fait des opérations de nature variée que l'Etat effectue avec des partenaires publics ou privés. Il est à noter qu'en 2008, le compte destiné à retracer le financement de la «digue du large» a été clos. D'autres comptes concernent la Société Nationale de Financement, la coopération internationale, la société «Monaco Inter Expo» (pour l'exposition universelle du Shanghai), l'Automobile Club de Monaco et la Société des Bains de Mer (subventions aux associations culturelles). A d'autres comptes de tiers, figurent les dépôts des notaires ou les cautionnements constitués à l'occasion de la location d'immeubles domaniaux.

En ce qui concerne les *comptes financiers*, le poste «Disponibilités» a connu la plus forte variation, atteignant 128,24 M€ au 31 décembre 2008, contre 27,45 M€ au 31 décembre 2007. Au passif, il n'existe plus fin 2008 aucune avance de Fonds de réserve constitutionnel, contrairement aux années précédentes.

Au total, l'évolution favorable des charges de trésorerie, tant du budget général que des comptes spéciaux du Trésor, s'est traduite aussi bien dans la situation de trésorerie fin 2008 que par une gestion plus aisée en cours d'année.

Pour faire face aux différences de rythme des encaissements et des paiements dans le cours de l'année, l'Etat a besoin de moyens de financement, même si, comme ce fut le cas en 2008, l'exécution des opérations se termine par un excédent de recettes. A ce titre, l'exercice 2008 se caractérise par des excédents de dépenses importants au cours des deux premiers mois qui, après une réduction progressive lors des mois suivants, a fait place à un excédent de recettes à partir du mois de septembre. Si le recouvrement des recettes s'est accéléré en 2008, la part des dépenses de fonctionnement réglée pendant le second semestre s'est accrue, contrairement à celles relatives aux interventions publiques dont le paiement s'est effectué majoritairement au cours du premier semestre. S'agissant des dépenses d'équipement et d'investissement, la Commission a constaté une nouvelle fois la concentration excessive et même accrue en 2008⁽²⁾ des dépenses réglées en fin d'année, concentration qui «ne correspond ni à une bonne programmation des dépenses, ni à une gestion optimale de la trésorerie», comme le soulignait le précédent rapport public⁽³⁾.

Pour couvrir ses besoins de trésorerie, l'Etat recourt presque exclusivement à des avances du Fonds de Réserve Constitutionnel, assorties d'intérêts. Ces derniers ont représenté, en 2008, une charge de 1,68 M€, en diminution de 63% par rapport à 2007, ce qui traduit l'amélioration de la situation de la trésorerie en 2008.

(1) Les opérations comptables du «Fonds complémentaire de répartition des accidents du travail et des maladies professionnelles» (FCRAT) retracées dans cette situation ont représenté 36,63 M€ en 2008, en légère augmentation par rapport à 2007 (36,1 M€). Elles n'affectent pas les finances de l'Etat.

(2) Due, il est vrai, au paiement en février 2009 sur le budget 2008 du transfert au domaine public d'un immeuble du Fonds de réserve constitutionnel.

(3) rapport public 2009 - page 39

C. Le Fonds de réserve constitutionnel

Le montant du Fonds de réserve constitutionnel s'élevait au 31 décembre 2008 à 3 742 M€, en diminution de 8,4% par rapport au 31 décembre 2007. Cette diminution annulait les progressions enregistrées en 2007 (+4,9%) et en 2006 (+2,2%). Malgré cette évolution due, pour une grande part, à la crise boursière, le Fonds a continué, en 2008, à apporter ses concours habituels au budget en prenant en charge le déficit de l'exercice 2005 et en accordant des avances à la trésorerie.

Les résultats de l'exercice 2008 sont marqués par l'apparition de pertes et de moins-values importantes sur des postes financiers fortement bénéficiaires les années précédentes.

Le compte d'exploitation du Fonds pour 2008 présente un bénéfice de 39,6 M€, en progression de 18% par rapport à 2007, qui résulte de l'évolution positive des résultats d'exploitation du patrimoine et de l'augmentation du résultat du « domaine financier » (+29,5%).

En 2008, les résultats concernant les OPCVM, positifs les années précédentes, ont été négatifs, leur valorisation au 31 décembre 2008 faisant apparaître des moins values nettes.

En ce qui concerne les autres actifs (titres de créances négociables, titres de participations, dépôt d'or), l'année 2008 a été marquée, pour les deux premiers par des moins-values et pour le stock d'or par une plus-value inférieure à celles de 2007.

S'agissant des actifs du Fonds au 31 décembre 2008, les immobilisations s'élèvent à 1 204,40 M€, en léger recul par rapport à 2007 (-1,38%). Une partie de cette diminution provient de transferts au domaine privé de l'Etat dont la Commission a souligné la nécessité lorsque ces biens immobiliers n'offrent pas de rentabilité. Les titres de participation ont enregistré une forte moins-value, inférieure toutefois à la progression constatée en 2007. Enfin, les disponibilités et avoirs réalisables à court terme ont diminué de 8,36%.

L'évolution du Fonds en 2008 a été marquée par les effets de la crise boursière au cours des derniers mois de 2008, mais la gestion prudente du Fonds et notamment du portefeuille d'OPCVM a permis d'en limiter les conséquences. Ainsi se trouve soulignée la nécessité de préserver l'autonomie et la spécificité du Fonds.

*

* *

La Commission supérieure des comptes a formulé sur la gestion budgétaire et financière de l'Etat en 2008 un certain nombre d'observations dont les plus importantes figurent dans les développements qui précèdent. Elle relève avec satisfaction que plusieurs de ses suggestions ont été prises en compte ou sont étudiées par le Gouvernement Princier. Celui-ci a également répondu sur les propositions contenues dans son rapport sur 2008, qui a été transmis au Prince Souverain et au Conseil National.

Pas plus que pour les années précédentes, les observations de la Commission ne sont de nature à mettre en cause la régularité et la sincérité des comptes 2008. Aussi n'a-t-elle formulé aucune objection au règlement du budget général de 2008 sur la base des résultats dégagés par ces comptes, soit un excédent de recettes du budget général de 4 033 887,19€ qui devra être versé au Fonds de réserve constitutionnel, en application de l'article 41 de la Constitution.

CHAPITRE III

LES COMPTES ET LA GESTION DE LA FONDATION PRINCE PIERRE DE MONACO EXERCICES 2004 - 2009

La loi du 17 février 1966 a constitué sous la forme d'un établissement public la « Fondation Prince Pierre de Monaco », destinée à « favoriser, spécialement par la création et l'attribution de prix, la culture et le progrès des lettres et des arts ».

Depuis cette date, la Fondation s'est attachée à la promotion de la création internationale et contemporaine, en organisant des sessions annuelles de conférence et en attribuant des prix.

Elle est administrée par un Conseil d'Administration désigné par Ordonnance Souveraine, présidé par S.A.R. la Princesse de Hanovre et comprenant des personnalités monégasques et étrangères ; le secrétariat général en est exercé par le directeur des Affaires Culturelles.

La Fondation étant antérieure à la loi du 27 décembre 1971 sur les établissements publics, son organisation diffère quelque peu de celle prévue par cette loi. Ainsi, les fonctions de directeur sont exercées par le secrétaire général, c'est-à-dire par le directeur des Affaires Culturelles, ce qui n'est pas le principe retenu pour les autres établissements publics ; de même, l'agent comptable exerce seulement un contrôle général en fin d'exercice, la fonction comptable étant exercée par le trésorier de la Fondation, lui-même membre du Conseil d'Administration.

I. LES RESULTATS BUDGETAIRES ET HORS BUDGET

A. Les opérations budgétaires

1° Les recettes budgétaires

Les recettes comprennent les produits propres à l'établissement mais surtout la subvention d'équilibre du budget général qui représente au cours des exercices sous revue entre 92,7% et 97% du total.

S'agissant des *produits propres*, les recettes afférentes aux «cycles de conférences» baissent de manière continue et préoccupante en raison de la décroissance du nombre d'abonnés. Les autres ressources (ventes de catalogues relatifs au prix international d'art contemporain, recettes diverses, intérêts bancaires, dons et legs) varient selon les années mais ont, eux aussi, tendance à régresser. Dans l'avenir, toutefois, elles pourraient s'accroître du fait de la budgétisation des recettes du mécénat à partir de 2009.

2° les dépenses budgétaires

Les exercices 2004 et 2005 ont connu un développement de l'activité et des dépenses; après une stabilisation en 2006, l'année 2007 a connu un sensible accroissement (+13,7%) suivi d'un recul de 0,5% en 2008 et d'une notable progression en 2009 (+22,4%).

Les dépenses budgétaires comprennent des frais de personnel, au demeurant minimes (35 455€ en 2009), la Fondation étant un établissement public dépourvu de personnel propre, son activité étant exercée en fait par la direction des Affaires Culturelles. Les frais de gestion générale, progressivement passés de 7 228€ en 2004 à 13 288€ en 2009 sont eux aussi minimes.

L'essentiel des dépenses concerne les «frais propres» de l'établissement, qui sont passés de 313 940€ en 2004 à 609 543€ en 2009. Ce chapitre budgétaire retrace le montant des prix décernés, qui ne varie pas sensiblement (54 150€ en 2004, 60 000€ en 2009), et les frais d'organisation. Ces derniers représentent chaque année plus de 80% des dépenses budgétaires et enregistrent une croissance continue: 259 790€ en 2004, 370 653€ en 2005, 381 200€ en 2006, 439 968€ en 2007, 449 246€ en 2008 et 541 543€ en 2009.

Au total, pour les exercices 2004 à 2009, les résultats budgétaires sont passés de 367 402€ à 658 286€, les frais propres augmentant de 313 940€ à 609 543€ et l'organisation des trois prix croissant de 259 790€ à 549 533€. Dans le même temps, la subvention d'équilibre, qui était en 2004 de 348 937€, a atteint 614 808€ en 2009.

B. Les opérations hors budget de la Fondation

Le *budget général*, hors subvention d'équilibre, a été conduit à deux reprises à financer des dépenses de la Fondation. En 2001, à l'occasion du 50^{ème} anniversaire du Prix Littéraire, le département de l'Intérieur a pris en charge, sur l'article «Manifestations nationales», des versements de 76 045€ et 45 735€. En 2008, la direction du Tourisme a financé, à hauteur de 51 843€, l'exposition du Prix international d'Art Contemporain, tandis que la direction des Affaires Culturelles affectait 101 125€ à l'exposition des œuvres de la lauréate de ce prix et que la Fondation Princesse Grace participait pour 30 000€ aux dépenses de la Fondation Prince Pierre.

En raison notamment du Prix national d'Art contemporain, la Fondation a recours au mécénat. Les mécènes ont apporté 120 000€ en 2006, 117 500€ en 2007, 65 000€ en 2008, 25 713€ en 2009, le solde du compte mécénat s'élevant au 31 décembre 2009 à 181 580€.

La Fondation Princesse Grace a réglé pour le compte de la Fondation Prince Pierre au titre du Prix de la Bourse de la Découverte et de la Production du Prix d'Art Contemporain des sommes variables (50 000€ en 2004, 62 000€ en 2005, 50 000€ en 2006, 27 000€ en 2007, 42 000€ en 2008 et 27 000€ en 2009), de même que la SOGEDA pour le prix «Coup de Cœur des Lycéens» et le concert de la cérémonie des prix (40 000€ en 2005, 7 500€ en 2007, 58 500€ en 2008 et 62 000€ en 2009).

Au cours des exercices 2004 à 2009, le solde des comptes de la Fondation a toujours été créditeur pour des montants faibles (quelques centaines d'euros), sauf en 2008 (montant créditeur de 18 357€), qui correspondent au reversement du disponible sur la subvention de l'Etat.

II. LES ACTIVITES CULTURELLES DE LA FONDATION

A. Les trois prix

Au prix littéraire, créé en 1951, se sont ajoutés, en 1960, le prix de composition musicale et, en 1965, le prix international d'art contemporain.

Pour l'attribution de ces trois prix, la Fondation a constitué trois conseils regroupant des personnalités reconnues internationalement.

S'agissant des dépenses correspondantes, elles comprennent, en dehors du montant du prix (15 000€ dans chaque cas), les frais d'organisation, dont le montant global a varié de 218 952€ en 2004 à 515 300€ en 2009.

1° les frais communs aux trois prix

Ceux-ci regroupent des frais de publicité (51 820€ en 2004 et 82 676€ en 2009), les frais d'accueil du jury (61 395€ en 2004 et 83 099€ en 2009), des frais d'organisation (59 057€ en 2006 et 110 078€ en 2009) qui regroupent frais de gestion et frais de déplacement.

2° le prix littéraire

Ce prix, créé en 1951, «honore un écrivain d'expression française de renom pour l'ensemble de son œuvre à l'occasion de la parution récente d'un ouvrage de cet auteur». Sur proposition du conseil littéraire, il a effectivement couronné des écrivains célèbres. La Fondation a constitué une «collection des lauréats» et fait rééditer certains de leurs ouvrages. En 2001, a été en outre instituée une «bourse de la découverte» destinée, chaque année depuis 2008, à un «jeune écrivain francophone pour son premier ouvrage de fiction». Le montant de cette bourse

(12 000€) est financé par la Fondation Princesse Grace. La Fondation Prince Pierre a en outre créé successivement, en 2005, un «salon des jeunes auteurs», en 2006, un «marathon de lecture», et en 2007, un «coup de cœur des lycéens».

Au total, le coût du prix littéraire, qui s'élevait à 70 214€ en 2004, a atteint 95 314€ en 2009. Mais il a connu entre temps d'importantes variations (101 512€ en 2005 ; 44 689€ en 2008).

3° le prix de composition musicale

Ce prix, institué en 1960, est destiné à récompenser une œuvre de musique contemporaine créée l'année précédente. Le jury comprenant des personnalités de nombreux pays a primé des œuvres variées. Son coût reste le moins élevé (54 072€ en 2004, 30 257€ en 2009).

4° le prix international d'art contemporain

Après une période de réflexion et de consultation, ce prix a, en 2005, fait l'objet d'une nouvelle formule qui lui donne quatre objectifs : il doit être «représentatif de la création artistique internationale, favoriser la découverte annuelle d'un artiste émergent, bénéficier d'un jury internationalement réputé, obtenir un retentissement médiatique ». Cette conception implique des dépenses importantes, le choix de l'œuvre retenue pouvant contraindre à une organisation complexe, le lauréat bénéficiant de surcroît d'un crédit de 15 000€ pour présenter une œuvre inédite lors de l'exposition suivant l'année de l'attribution du prix. Entre 2004 et 2009, les dépenses relatives à ce prix ont varié selon les années, entre 148 817€ en 2004 et 326 410€ en 2005. En 2009, les dépenses se sont élevées à 226 608€, dont une partie financée par le mécénat. Il est à noter que l'aspect «contemporain» s'est traduit par le recours à d'autres expressions que la peinture et la sculpture (par exemple, vidéo en 2004).

Aux frais de promotion dont le montant varie, entre 20 000 et 60 000€, et de publicité s'ajoutent des dépenses de gestion dont le montant n'a pas cessé de croître, passant de 33 019€ en 2004 à 137 083€ en 2009 en raison tant de la complexité des œuvres que de la multiplicité des experts consultés (une centaine) et du rôle du directeur artistique et de l'attaché de presse. A la différence des frais de réception et de voyage qui paraissent contenus, ceux liés au transport des œuvres semblent s'accroître au cours de la période récente.

B. Le cycle des conférences

Ce cycle réunit des conférenciers réputés dans les domaines les plus divers de la connaissance.

La tendance à la régression des produits constitue une préoccupation pour le Conseil de la Fondation (15 355€ en 2004, et 6 100€ en 2009). Cette évolution est due à la diminution du nombre d'abonnements, qui est tombé à 57 en 2009, à la fréquentation moindre par conférence malgré une diminution du tarif, à une réduction du nombre de conférences (12 en 2007, 5 en 2009).

Les charges sont restées relativement stables (40 838€ en 2004 et 34 213€ en 2009), étant toutefois relevé que celles liées à la publicité se sont fortement accrues.

*
* *

Le contrôle des comptes et de la gestion de la Fondation Prince Pierre pour les exercices 2004 et 2009 n'a pas appelé de critiques particulières de la Commission Supérieure des Comptes, qui a même relevé avec satisfaction la récente budgétisation des apports du mécénat et les progrès de la comptabilité analytique.

S'agissant des ressources, la Commission ne peut que regretter la faible part des recettes propres, ainsi que le recul qui affecte le produit des conférences. En ce qui concerne les dépenses, elle a noté l'importance des frais de publicité et, surtout, le coût élevé et difficilement maîtrisable du prix d'Art contemporain.

Enfin, la Commission a souligné le fait que la Fondation Prince Pierre, créée avant la publication de la loi du 27 décembre 1971 sur les établissements publics, se distingue, sensiblement dans son organisation et son fonctionnement, des autres établissements publics de la Principauté, ce qui pourrait appeler une réflexion sur son statut juridique.

CHAPITRE IV

LE CENTRE HOSPITALIER PRINCESSE GRACE EXERCICES 2005-2008

La Commission a examiné les comptes des exercices 2005 à 2008 du Centre Hospitalier Princesse Grace (CHPG) et de la Résidence du Cap Fleuri, qui constitue, au sein de l'établissement public, un service annexe doté d'un budget distinct.

Dans son précédent rapport, portant sur les années 2000 à 2004, la Commission avait observé la mise en œuvre des deux importantes réformes intervenues en 1998 : la réforme du statut des praticiens hospitaliers, ayant supprimé le statut de praticien à temps partiel jusqu'alors en vigueur au CHPG pour lui substituer un nouveau statut de praticien salarié à temps plein ; et la réforme de la tarification, résultant de l'avenant n°5 à la convention franco-monégasque de Sécurité sociale, qui indexait l'évolution des tarifs d'hospitalisation du CHPG sur celle des établissements hospitaliers de la Région voisine et, en particulier, du CHU de Nice.

La période 2005-2008 aurait dû connaître à son tour un changement majeur en raison du passage à la tarification à l'activité, dite T2A, qui devait remplacer en 2007 la tarification traditionnelle en prix de journée. Mais l'échéance a été successivement reportée, d'abord en 2008, puis en 2009 et de nouveau en 2011. Elle est actuellement prévue pour 2013, sous réserve toutefois de la mise en œuvre effective

à cette date de la facturation directe en T2A dans les établissements hospitaliers français.

Pour le CHPG, qui a continué à facturer l'hospitalisation en prix de journées, comme pour la Résidence du Cap Fleuri qui a, de son côté, adopté en 2008 le système tarifaire en vigueur dans les établissements d'hébergement de personnes âgées dépendantes (EHPAD) français, les tarifs ont exercé une influence déterminante sur les résultats budgétaires, qui ont évolué comme suit.

(en euros)

| CHPG | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Charges | 112 213 260 | 117 794 700 | 124 167 147 | 134 996 800 | 147 916 143 |
| Produits | 105 906 579 | 111 747 919 | 117 351 185 | 128 324 712 | 146 229 289 |
| Déficit | -6 306 682 | -6 046 781 | -6 815 963 | -6 672 089 | -1 686 853 |
| RDC | | | | | |
| Charges | 6 051 882 | 6 095 098 | 6 618 956 | 7 207 752 | 7 636 253 |
| Produits | 4 236 440 | 4 400 202 | 4 450 643 | 4 599 149 | 5 584 574 |
| Déficit | -1 815 442 | -1 694 896 | -2 168 314 | -2 608 603 | -2 051 679 |
| Déficit total CHPG+RDC | 8 122 124 | -7 741 677 | -8 984 277 | -9 280 692 | -3 738 532 |

PREMIERE PARTIE

LE CENTRE HOSPITALIER PRINCESSE GRACE

I. LA GESTION

A. L'activité

L'activité du CHPG, tant dans les services d'hospitalisation que dans les services médico-techniques, a sensiblement progressé au cours de la période examinée.

1° Les services d'hospitalisation

De 2004 à 2008, le nombre de journées est passé de 155 052 à 164 631 (+6,17%). La capacité, mesurée en nombre de lits, n'ayant augmenté dans le même temps que de 3,71% (de 484,79 à 502,96 lits en moyenne annuelle), il en est résulté une hausse des taux d'occupation. En 2008, ils atteignaient 86% dans le secteur MCO (médecine, chirurgie, obstétrique) et dépassaient 90% dans le secteur hors MCO comprenant les moyens et long séjours, la psychiatrie, l'hospitalisation et les soins à domicile.

Le nombre de patients hospitalisés est passé de 14 300 en 2004 à 16 124 en 2008. Celui des patients originaires de Monaco et des communes limitrophes, qui constituent la zone de desserte normale du CHPG, ayant légèrement diminué (8 383 en 2004, 8 372 en 2008), la hausse est venue des patients originaires de Menton et surtout du reste des Alpes-Maritimes. La forte progression du nombre de ces derniers – de 2 617 en 2004 à 4 238 en 2008 – doit être soulignée, car elle témoigne de l'attractivité du CHPG, due à la réputation des soins et du service, mais aussi au recrute-

ment de praticiens issus des hôpitaux de Nice qui ont attiré à Monaco une partie de leur clientèle.

Le poids de la Sécurité sociale française dans le financement du CHPG s'en est trouvé accru. En 2000, la part des Caisses sociales monégasques et celle de la Caisse primaire d'assurance maladie des Alpes-Maritimes (CPAM), respectivement 36,63 et 38,02% des recettes, étaient à peu près égales, le solde provenant encore en grande partie des patients payants à 100%. Le nombre de ces derniers n'ayant depuis cessé de décliner, la part des organismes sociaux a globalement augmenté, mais les Caisses monégasques ne représentaient plus en 2008 que 35,16% des recettes et la part de la CPAM s'élevait la même année à près de 51%.

L'analyse de l'activité par services fait apparaître une croissance plus rapide du secteur MCO (+7,15%, de 99 579 journées en 2004 à 106 699 en 2008) que du secteur hors MCO (+ 4,43%, de 55 473 à 57 932 journées) dont les possibilités de développement sont en tout état de cause limitées, dans l'attente de l'ouverture prévue pour 2011 du Centre Rainier III, par la capacité d'accueil des moyens et longs séjours.

A l'intérieur du secteur MCO, l'hospitalisation conventionnelle (plus de 24 heures) ne progresse que de 3,41% (de 91 925 journées en 2004 à 95 067 en 2008) alors que l'hospitalisation de courte durée (moins de 24 heures), beaucoup moins importante en volume, croît de 51,97% (de 7 654 à 11 632 journées). Confirmant la tendance observée les années précédentes, cette croissance rapide tient à l'activité toujours en progrès de la chirurgie ambulatoire et de l'hôpital de jour, mais aussi à la création en 2006 de l'unité d'hémodialyse permettant de procéder sur place aux séances de dialyse auparavant réalisées à l'extérieur.

En médecine, la hausse du nombre de journées a été générale, à l'exception de la cardiologie qui avait été privée de deux lits. Le service de pédiatrie notamment, longtemps caractérisé par une sous-activité chronique, a confirmé le redressement amorcé au début des années 2000 : de 2004 à 2008, le nombre de journées est passé de 2 119 à 3 053 (+44,07%), le taux d'occupation atteignant cette dernière année 83,42%. L'activité de la maternité, où 968 naissances ont été enregistrées en 2008, a également progressé.

En chirurgie, trois services ont été supprimés au départ de leur chef : le service de chirurgie vasculaire, dont l'activité était insuffisante, l'un des deux services de chirurgie orthopédique, enfin le service de chirurgie viscérale et digestive qui a été fusionné avec le service de chirurgie générale pour former le nouveau service de chirurgie générale, digestive et viscérale.

L'activité de la chirurgie générale a fortement augmenté (de 11 346 journées en 2004 à 13 291 en 2008, +17,14%). Celle de la chirurgie orthopédique a par contre diminué, la baisse du nombre de journées (de 12 329 en 2004 à 10 688 en 2008) étant à rapprocher du net recul de l'activité du bloc orthopédique, contrastant avec la progression observée dans les autres blocs opératoires (viscéral, obstétrical, ORL).

2° Services médico-techniques

L'activité des services médico-techniques a continué de croître plus vite que celle des services d'hospitalisation en raison de la technicité toujours plus grande des soins hospitaliers et du dynamisme des soins externes.

Le remplacement en 2006 de la Nomenclature générale des actes professionnels (NGAP) par la Classification commune des actes médicaux (CCAM) a eu pour effet de substituer à la cotation des actes en lettres-clés leur valorisation en euros. Désormais, l'existence d'une mesure commune à tous les services, sauf exceptions⁽¹⁾, permet de suivre globalement l'évolution de leur activité.

De 2005 à 2008, la somme des actes valorisés en euros est passée de 5,58 à 6,37 M€ (+13,39%), les actes réalisés au profit des soins externes progressant plus rapidement (+14,10%) que les actes réalisés au profit des services d'hospitalisation (+12,45%). A des degrés divers, tous les services ont vu croître leur activité, à l'exception toutefois de la radiologie dont l'activité a fortement baissé en raison du transfert d'une partie des examens vers le scanner et de la disparition de l'activité privée à la suite du départ du chef de service.

Revêtant historiquement une importance particulière au CHPG, où le régime de la clinique ouverte a fonctionné jusqu'à la réforme du statut des praticiens en 1998, le nombre des consultations a continué d'augmenter, passant de 126 967 en 2005 à 144 254 en 2008 (+13,61%).

En ce qui concerne les urgences, la progression du nombre des admissions s'est poursuivie, de même que la baisse des hospitalisations après examen, qui ne concernaient plus en 2008 que 17,17% des patients contre 24,48% en 2000.

B. Le projet médical

Le Conseil d'Administration a adopté en 2007 le projet d'établissement pour la période 2007 à 2011, incluant le projet médical qui en est l'élément central.

Il avait été précédé de l'audit médical effectué à la demande du Gouvernement Princier par la société SANESCO, dont le rapport final a été remis en 2005. En 2006, le CHPG avait lui-même procédé à une auto-évaluation dans le cadre de la procédure d'accréditation des établissements hospitaliers, obligatoire en France, à laquelle il avait décidé de se soumettre et qui s'est conclue en 2007 par une accréditation sans réserves.

Le pilotage du projet médical a été assuré par l'établissement public, mais le Gouvernement Princier, qui menait simultanément une réflexion sur le schéma de santé de

la Principauté, a été étroitement associé aux travaux du comité qui en a défini les grands axes.

Le premier n'est autre, au demeurant, que la mise en œuvre de la politique de santé publique définie par le Gouvernement Princier et fixant au CHPG quatre priorités :

- la constitution d'un « pôle mère-enfant » groupant la maternité, la pédiatrie et le nouveau service de néonatalogie qui a été créé en 2009 ;

- la prise en charge des personnes âgées dans le cadre du nouveau service de gérontologie clinique qui disposera en 2011 des 120 lits du Centre Rainier III, portant à 207, y compris Cap Fleuri II, le nombre de lits de moyen et long séjours. Par ailleurs, aux 122 lits de la Résidence du Cap Fleuri, se sont ajoutés les 70 lits de la nouvelle résidence pour personnes âgées «A Qiétudine» ouverte en 2010 et constituant également, au sein de l'établissement public, un service annexe à budget distinct. Ce dispositif a été complété par la mise en place en 2008 de structures spécialisées, le Centre de coordination gérontologique et la Villa Speranza pour l'accueil des personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer, gérées par la direction des affaires sanitaires et sociales (DASS) qui rembourse au CHPG la rémunération des personnels mis à sa disposition par l'établissement public ;

- la santé mentale englobant, outre la psychiatrie et la pédopsychiatrie hospitalières, les diverses structures gérées par la DASS, le Centre médico-pédagogique (CMP) et l'Unité de prévention médico-sociale (UMPS), dont la création remonte à plusieurs années, et l'Unité mobile de psychiatrie créée en 2008, dont les personnels et les moyens matériels sont fournis par le CHPG ;

- la lutte contre les facteurs de risques du cancer et son dépistage qui ont motivé la création, toujours en 2008, du Centre de dépistage du cancer du colon, également géré par la DASS.

Le deuxième axe est le développement d'activités sensibles eu égard aux relations de concurrence ou de complémentarité avec les autres institutions de soins de la Principauté : le Centre cardio-thoracique dont les activités ne recourent qu'à la marge celles du service de cardiologie ; l'Institut de médecine et chirurgie sportive avec lequel la concurrence est possible dans le domaine de chirurgie orthopédique, mais laisse cependant au CHPG la possibilité de développer les activités faisant appel au plateau technique d'anesthésie-chirurgie ambulatoire, la micro-chirurgie et la robotisation ; le Centre d'hémodialyse de Monaco avec qui la création d'un service de néphrologie-hémodialyse rend la coopération nécessaire.

Troisième axe, la valorisation du savoir médical acquis par le CHPG, qui participe déjà à des études cliniques en coopération avec des CHU et peut faire valoir sa compétence dans certains domaines, en particulier dans celui de la cancérologie considérée comme stratégique en liaison avec le plan cancer français.

(1) Le laboratoire de biologie, le service d'anatomopathologie, le centre de transfusion sanguine et le service de médecine physique et rééducation fonctionnelle dont les actes restent cotés en NGAP.

Enfin, l'amélioration du parcours du patient constitue un quatrième axe. Sont notamment en jeu la prise en charge de la lutte contre la douleur, pour laquelle une unité d'algologie a été créée, et le développement de la médecine de jour et des soins de suite et de réadaptation. Egalement envisagée, la création de lits de suite a été différée, mais reste programmée dans la perspective du passage à la T2A, qui privilégie les courts séjours.

C. La direction

Le CHPG a longtemps souffert de la faiblesse de ses moyens administratifs. Depuis les années quatre-vingt-dix, la situation a toutefois évolué avec la création de postes et le recrutement de cadres ayant en France le grade de directeur d'établissement hospitalier.

En 2004, l'organigramme comprenait, sous l'autorité du directeur du CHPG auquel étaient rattachés directement les services techniques et le service administratif, quatre directions chargées du contrôle de gestion et des affaires générales, du budget, de la gestion administrative des patients, de la délégation qualité, de la gestion des risques et de la communication, des ressources humaines, des affaires médicales et du contentieux, des ressources matérielles, des achats, des approvisionnements et des équipements non médicaux.

Par la suite, des remaniements successifs ont porté le nombre des directions d'abord à cinq en 2005 puis en 2009 à neuf : sept directions dont les responsables ont désormais le titre de directeur adjoint - administration générale, projets, investissements et équipements, affaires financières, ressources humaines et formation, affaires médicales, coopération internationale et recherche, ressources matérielles, qualité, gestion des risques et contentieux, Résidence du Cap Fleuri et filière gériatrique – et deux autres directions : la direction des soins créée en 2006 et la direction des Systèmes d'information et de l'organisation, qui a succédé en 2008 au service informatique.

En cinq ans, l'équipe de direction a donc été considérablement renforcée et son organisation profondément modifiée par l'apparition de nouvelles directions créées en fonction des orientations du projet médical (affaires médicales, coopération internationale et recherche, filière gériatrique, soins) ou, s'agissant de la direction des systèmes d'information, pour mettre en œuvre le schéma directeur informatique inclus dans le projet d'établissement.

Il faut également noter la création d'un service des travaux rattaché au directeur de l'administration générale, des projets, des investissements et des équipements, liée quant à elle au transfert à l'établissement public, à partir de 2008, de la maîtrise d'ouvrage des travaux de rénovation des installations du CHPG qu'exerçait jusqu'alors le service des Travaux Publics de l'Etat.

D. Le personnel médical

1° Les effectifs

En moyenne annuelle, les effectifs médicaux sont passés de 152,51 équivalents temps plein (ETP) en 2004 à 157,53 en 2008. Contrastant avec la forte croissance observée les années précédentes, le ralentissement est d'autant plus net qu'une partie de l'augmentation de 5,02 ETP correspond à des recrutements effectués pour les nouvelles structures de la DASS.

L'évolution des emplois budgétaires apparaît toutefois plus importante. Hors emplois DASS et vacataires, leur nombre est passé de 146,1 ETP au budget primitif 2004 à 166,3 au budget primitif 2008, soit 20,3 postes supplémentaires. La plupart ayant été créés au budget rectificatif 2007 sur la base des organigrammes médicaux définis dans le projet médical adopté la même année, ces créations n'ont toutefois eu en 2007 et 2008 qu'un impact limité sur les effectifs réels en raison des délais nécessaires pour l'organisation des concours.

Par catégories, le nombre des chefs de service est passé de 24,25 à 26,92 ETP du fait de la création de nouveaux services (oncologie-hospitalisation de jour et consultations, néphrologie-hémodialyse) ou de nouveaux postes dans des services existants (épidémiologie et hygiène, radiologie, anesthésie-réanimation et chirurgie ambulatoire), en partie compensée par la suppression de trois services de chirurgie conventionnelle. Par promotions internes ou recrutements extérieurs, l'effectif des chefs de services adjoints a, lui, significativement progressé, de 33,50 ETP en 2004 à 40,97 en 2008. En revanche, la hausse apparemment importante du nombre des praticiens hospitaliers, qui durant la même période est passé de 41,70 à 68,66 ETP, doit être relativisée.

Elle résulte, en effet, pour l'essentiel, de la transformation en postes de praticiens hospitaliers de postes d'assistants non pourvus faute de candidats que rebute la précarité du statut de contractuel recruté pour une durée maximale de six ans et du règlement du sort des résidents. Sur les 18 encore présents en 2005, que leur diplôme ne permettait pas d'intégrer en qualité de praticien hospitalier ou qui refusaient leur intégration comme assistants, 13 ont été néanmoins intégrés en 2006 en tant que titulaires de diplômes européens. Les 5 autres ont été reclassés dans la catégorie des praticiens contractuels visés par l'article 133 de l'Ordonnance Souveraine n°13.839 du 29 décembre 1998 portant statut des praticiens hospitaliers. Sur la base de cet article, normalement utilisé pour des remplacements temporaires, ils ont été recrutés sur des contrats à durée indéterminée qui leur donnent la même grille de rémunération et la même évolution de carrière que les praticiens hospitaliers.

Par ailleurs, la création de 4 postes supplémentaires au service des urgences a permis de réduire le nombre des vacations pour gardes et astreintes de 6,71 ETP en 2004 à seulement 0,38 en 2008.

2° L'activité libérale

L'Ordonnance Souveraine n°13.839 du 29 décembre 1998, supprimant l'ancien régime «clinique», autorisait néanmoins les praticiens à temps plein régis par le nouveau statut à exercer une activité libérale dans les conditions fixées par la même ordonnance. Mais le texte initial, en raison des difficultés soulevées par son application, a fait par la suite l'objet de plusieurs modifications.

A l'origine, les praticiens avaient le choix entre un régime forfaitaire sur le modèle français et un régime proportionnel dans lequel l'activité libérale ne peut excéder 30 % de leur activité globale personnelle, appréciée par catégories d'actes définis en termes de lettres-clés de la NGAP. Très vite, la superposition de critères hétérogènes - de temps passé et de nombre de lits pour le premier, de pourcentage d'activité mesurée en actes pour le second - a rendu problématique la coexistence de ces deux régimes. L'Ordonnance Souveraine n°840 du 18 décembre 2006 a donc supprimé le régime forfaitaire, qui ne subsiste que pour les rares praticiens ayant opté pour lui au départ.

Plus récemment, l'Ordonnance Souveraine n°2.186 du 7 mai 2009 a étendu le droit à l'exercice d'une activité libérale, initialement réservé aux chefs de service et chefs de service adjoints, aux praticiens hospitaliers du CHPG qui se trouvaient, à cet égard, désavantagés par rapport à leurs homologues des hôpitaux français.

Le contrôle des dépassements du quota de 30% et le reversement des honoraires perçus en trop ont été plus controversés.

En 2003, la commission de l'activité libérale avait relevé, au titre des années 2001 et 2002, cinq cas de dépassements significatifs dont les auteurs se trouvaient au total redevables de 115 994€. Des procédures contentieuses avaient été engagées, mais rapidement suspendues à la demande du Gouvernement Princier dans l'attente d'une clarification de la définition de l'activité globale personnelle des praticiens, base de calcul du quota, que contestaient les intéressés.

L'Ordonnance Souveraine n° 16.084 du 5 décembre 2003 avait réglé un premier point litigieux en précisant que les actes de surveillance et de suivi effectués auprès des patients hospitalisés ne peuvent pas être pris en compte pour le calcul du quota.

L'appréciation de l'activité globale personnelle des praticiens par catégories d'actes définis en lettres-clés de la NGAP restait cependant un problème, car elle interdisait toute compensation entre les dépassements constatés sur une catégorie, le plus souvent les consultations, et les marges pouvant exister sur les autres. Le remplacement de la NGAP par la CCAM en a facilité la solution en permettant de mesurer globalement l'activité personnelle des praticiens sur la base de tarifs conventionnels en euros. L'Ordonnance Souveraine n°840 du 18 décembre 2006 a modifié dans ce sens l'article 112 de l'Ordonnance Souveraine de 1998.

Entre temps, d'autres dépassements avaient été constatés sur les années 2003, 2004 et 2006, qui portaient le nombre des praticiens en cause de cinq à trente-cinq et le montant des excédents d'honoraires à 204 051€. En juin 2009, le Conseil d'administration a décidé de demander à tous les intéressés de régulariser leur situation.

Au 30 juin 2010, 47 154€ avaient été versés et 156 944€ restaient à recouvrer, dont 40 950€ répartis entre dix praticiens dont certains s'étaient déjà acquittés partiellement et les 115 994€ toujours dus par les auteurs des dépassements relevés en 2001 et 2002, qui ont tous quitté le CHPG. Deux procédures contentieuses sont en cours et la commission d'activité libérale devait entreprendre en 2010 le contrôle des années 2008 et 2009.

Très minoritaire dans l'ensemble, l'activité libérale est aussi très inégalement répartie. Dans les services d'hospitalisation, elle est pratiquement absente en médecine, mais significative en chirurgie où sa part varie selon les services entre 15 et 25% de l'activité totale. Elle atteint près de 45% en chirurgie ambulatoire, taux anormalement élevé qu'expliquent cependant l'importance de l'O.R.L dont le chef de service a conservé l'ancien statut de praticien à temps partiel et l'intervention fréquente de praticiens associés qui peuvent consacrer deux vacations sur trois à l'activité libérale. Dans les services médico-techniques, l'activité libérale apparaît concentrée sur les explorations fonctionnelles (y compris l'endoscopie et l'échographie) et les consultations, étant parfois dominante dans les soins externes. Globalement, elle n'en est pas moins très inférieure à l'activité publique. A titre indicatif, les recettes de l'activité libérale ne représentaient en 2008 que 1,01 M€ sur un total de 12,52 M€.

E. Le personnel non médical

1° La durée du travail

Le statut du personnel non médical - personnels des services médicaux, des services généraux et d'entretien, personnel administratif, personnel para-médical - est en principe aligné sur celui des agents des établissements hospitaliers français. Entrée en vigueur au 1er janvier 2002, la réduction de 39 à 35 heures de la durée hebdomadaire de travail leur était donc applicable, comme plus tard la réduction de 35 à 32 heures 30 de l'horaire des personnels de nuit intervenue en 2004.

Toutefois, faute de consensus sur les modalités de cette réduction et notamment la définition du temps de travail, la durée effective du travail avait été maintenue pour les personnels de jour à 39 heures, qui reste la durée légale en Principauté, et à 35 heures pour les personnels de nuit. Les heures effectuées en plus de la norme des hôpitaux français étaient rémunérées au tarif des heures supplémentaires.

Cette situation a persisté jusqu'à ce que le directeur du CHPG, par une note du 17 décembre 2007, définisse les nouvelles règles d'organisation du travail applicables au 1er janvier 2008 et fixe à la même date la durée hebdomadaire à 37 heures 30 pour les personnels de jour et 34 heures 50 pour les personnels de nuit avec un maximum de 10 heures par jour,

y compris les temps de pause et d'habillage et déshabillage pour les agents astreints au port d'une tenue de travail.

Pour compenser l'écart de 2 heures 30 entre les 37 heures 30 hebdomadaires des agents du CHPG et la durée légale de 35 heures en vigueur dans les établissements hospitaliers français, le salaire de base a été majoré de 7,14%, les heures travaillées en sus des nouveaux horaires restant rémunérées en heures supplémentaires. A la différence de la France, la réduction du temps de travail exclut toutefois toute récupération (RTT) sous forme de jours de congés supplémentaires. Sur un point important tel que la durée du travail, la situation des personnels du CHPG s'écarte ainsi du modèle français.

2° Les effectifs

Les effectifs du personnel non médical ont continué de croître. Modérée en 2005 et 2006, la progression s'est accélérée en 2007 et 2008, faisant finalement passer le nombre des agents rémunérés de 1403,01 ETP en 2004 à 1590,39 en 2008 (+3,32%) dont 1461,25 titulaires et 129,14 auxiliaires contractuels.

Les causes de cette augmentation ont été la croissance de l'activité et l'apparition de besoins nouveaux. C'est ainsi que 23 emplois ont été créés à la suite de la réduction du temps de travail, 30 au titre du projet médical, 8 à celui du projet hôtelier approuvé en 2007 par le Conseil d'Administration, 4 pour la mise en place du service des travaux et 18 pour les nouvelles structures DASS mentionnées plus haut.

II. LES COMPTES

De 2004 à 2008, le montant des charges est passé de 112,2 à 147,9 M€ (+31,82%) et celui des produits de 105,9 à 146,2 M€ (+38,07%). Dans les deux cas, la hausse a toutefois été amplifiée par le transfert à l'établissement public de la maîtrise d'ouvrage des travaux de rénovation de ses installations, qui s'est traduite dans les comptes 2008 par une dépense de 5,7M€ compensée en recettes par une subvention de l'Etat de même montant et sans incidence sur le résultat.

A. Les charges

1° FRAIS DE PERSONNEL

Les frais de personnel (chapitre 61) représentent 60% du total des dépenses et 65% des seules dépenses de fonctionnement. De 2004 à 2008, ils sont passés de 70,2 à 88,5 M€ (+ 26,05%).

(en euros)

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|-----------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Traitements et indemnités : | 57 602 046 | 60 235 199 | 63 963 379 | 68 425 045 | 71 744 871 |
| -personnel médical | 15 823 037 | 16 655 566 | 17 207 085 | 17 740 952 | 18 935 423 |
| -personnel non médical | 41 779 009 | 43 579 633 | 46 756 294 | 50 684 093 | 52 809 448 |
| Charges sociales | 12 685 557 | 13 693 636 | 17 936 249 | 16 058 561 | 16 852 876 |
| Total | 70 287 603 | 73 928 835 | 81 899 628 | 84 483 606 | 88 597 747 |

La croissance des traitements et indemnités du personnel médical (+19,66%) résulte de la progression des effectifs, de la transformation de postes de résidents en postes de praticiens hospitaliers et de postes de praticiens hospitaliers en postes de chefs de service adjoints, du GVT et des mesures salariales (+1,5% en 2006, +0,5% en mars 2008 et +0,3% en octobre). La revalorisation du tarif des gardes, porté en 2008 de 296 à 450€ par alignement sur le tarif français⁽¹⁾, y a également contribué, de même que l'augmentation du montant des honoraires médicaux reversés aux praticiens au titre de leur activité libérale (1,4 M€ en 2004, 2 M€ en 2008).

Sensiblement plus forte, la croissance des traitements et indemnités du personnel non médical (+26,40%) tient à la hausse des effectifs et aux mesures salariales. Outre la refonte en 2005 du bas de la grille des rémunérations en application des protocoles français, l'octroi d'un point supplémentaire en 2006 et les revalorisations périodiques (+0,5 en janvier 2005 et +0,3 en octobre, +3% en 2006, +1% en mars 2008 et +0,6% en juin), la fixation des nouveaux horaires de travail a donné lieu en 2008, comme indiqué plus haut, à une majoration de 7,14% du salaire de base que la diminution du coût des heures supplémentaires n'a que partiellement compensée.

Les charges sociales ont augmenté de 32,85%. Le montant des cotisations sociales n'a progressé que de 17,83% (8,14 M€ en 2004, 9,59 M€ en 2008), mais les charges patronales -cette appellation désignant la contribution du CHPG aux régimes de retraite de ses personnels- se signalent par une croissance extrêmement rapide, étant passées de 3,80 M€ en 2004 à 6,14 M€ en 2008, soit en quatre ans une hausse de 61,54%.

Les régimes de retraites des personnels titulaires, médicaux et non médicaux, du CHPG étant internes à l'établissement public, celui-ci en assure l'équilibre en comblant l'écart entre le montant des cotisations acquittées par les intéressés et celui des pensions servies aux retraités. Les prestations sont calquées sur celles de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), à laquelle sont affiliés les personnels des établissements hospitaliers français, le taux des cotisations étant celui de la Fonction publique monégasque, qui est de 6% au lieu de 7,85% pour la CNRACL.

La Commission avait déjà souligné dans ses précédents rapports le déséquilibre des régimes de retraites du CHPG, en particulier le régime du personnel non médical, mais la détérioration, aggravée par la majoration de 0,8% du point d'indice de la CNRACL en 2008, a été telle que cette dernière année l'établissement a contribué pour plus des deux tiers au financement des pensions versées (9,23 M€).

Les causes sont comme ailleurs l'allongement de la durée de la vie, mais aussi, dans le cas du CHPG, le départ des nombreux agents recrutés après la reconstruction de

(1) Limitée en 2008 aux praticiens extérieurs, cette revalorisation a été étendue en 2009 aux praticiens du CHPG

l'hôpital à la fin des années soixante-dix. En 2010, on comptait ainsi 700 retraités pour 1 800 salariés, le montant des retraites représentant, selon les prévisions du budget rectificatif, 14,57% de la masse salariale contre seulement 12,32% en 2004.

2° Autres charges de fonctionnement

Elles se répartissent entre plusieurs chapitres, mais les achats et services (chapitre 60) en constituent plus des trois quarts (27,50 M€ sur 35,08 en 2008), les fournitures médicales étant de loin les plus importantes. En 2008, ces dépenses se sont élevées à 22,39 M€, en hausse de 22,04% par rapport à 2004.

Entre 2000 et 2004, elles avaient doublé, mais le ralentissement constaté ensuite est dû, d'une part à la diminution des cessions de médicaments aux patients non hospitalisés en raison de l'élargissement de la liste des produits que les pharmacies de ville sont autorisées à commercialiser, et d'autre part au déménagement de la pharmacie pendant la rénovation de ses locaux, qui a temporairement affecté la distribution aux personnels du CHPG.

En réalité, le coût des produits pharmaceutiques a continué de croître, passant en moyenne de 56,45€ par journée d'hospitalisation (MCO) en 2005 à 66,81€ en 2008. Les achats de médicaments coûteux, dont la liste est établie par le ministère français de la Santé et qui sont depuis 2005 identifiés sur une ligne distincte dans les comptes du CHPG, ont fortement progressé. De 2005 à 2008, leur montant est passé de 3,45 à 5,94 M€, représentant cette dernière année plus de la moitié des dépenses de produits pharmaceutiques.

Les dépenses de prothèses, en particulier cardiaques et viscérales, et de produits sanguins ont aussi beaucoup augmenté, passant de 1,99 M€ en 2004 à 3,25 M€ en 2008 (+61,13%). Depuis 2007, les achats de prothèses coûteuses figurant sur la liste établie par le ministère français de la Santé sont également identifiés sur une ligne distincte dans les comptes du CHPG (726 511€ en 2008).

L'identification comptable des médicaments coûteux comme des prothèses coûteuses s'inscrit dans la perspective du passage à la T2A, qui les rendrait facturables en plus du prix de séjour-patient alors qu'ils sont actuellement pris en charge dans le prix de journée.

3° Les dépenses d'équipement

Les dépenses d'équipement (chapitre 66) ont évolué comme suit :

| en euros | | | | | |
|-----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| Matériel d'équipement | 5 904 006 | 5 849 551 | 6 713 300 | 6 409 558 | 6 052 223 |
| Travaux d'équipement | 378 232 | 543 610 | 161 423 | 505 147 | 6 139 772 |
| Total | 6 282 238 | 6 393 161 | 6 874 723 | 6 914 705 | 12 191 995 |

La brusque croissance en 2008 des dépenses de travaux résulte, comme indiqué plus haut, du transfert à l'établissement public de la maîtrise d'ouvrage des travaux de rénovation auparavant financés directement par l'Etat.

Prises dans leur ensemble, les dépenses de matériel d'équipement ont pour leur part peu varié, mais leur répartition a évolué.

Les dépenses de matériel médical ont reculé de 4,76 M€ en 2004 à 3,24 M€ en 2008. Les annuités des opérations de leasing (imagerie médicale et Petscan) étant constantes, le montant des acquisitions de nouveaux matériels a diminué de moitié (de 4,05 M€ en 2004 à 2,07 en 2008).

De nature très diverse, les achats de matériel hôtelier et général ont par contre augmenté (de 0,65 M€ en 2004 à 1,31 M€ en 2008), en raison notamment de l'acquisition en 2008 d'un véhicule médicalisé.

Les dépenses de matériel informatique sont passées de 0,48 M€ en 2004 à 1,51 M€ en 2008. Cette hausse correspond à la mise en œuvre du schéma directeur informatique approuvé en 2007 par le Conseil d'Administration dans le cadre du projet d'établissement, comportant la refonte du système de gestion administrative, et la modernisation des réseaux. Le coût était évalué à 9,03 M€ sur cinq ans, dont 2,02 M€ en 2007 et 2,92 M€ en 2008, ces montants incluant les dépenses d'informatique imputées sur des chapitres de fonctionnement, le partage entre équipement et fonctionnement étant en la matière mal défini.

Au total, les dépenses d'informatique, réparties de manière à peu près égale et sans critères évidents entre le chapitre 66 et divers chapitres de fonctionnement, en particulier les chapitres 60 « Achats et services » et 63 « Entretien et amélioration », ont été proches des prévisions, s'étant élevées à 1,97 M€ en 2007 et 2,68 M€ en 2008.

B. Les produits

Ils proviennent à plus de 80 % des produits hospitaliers, le solde étant constitué des subventions de l'Etat et des produits accessoires et divers, dont la majeure partie correspond à des cessions et remboursements de frais venant en contrepartie de charges.

en euros

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Produits hospitaliers | 86 751 039 | 93 398 870 | 98 690 081 | 108 802 229 | 119 282 159 |
| -Hospitalisation | 72 676 813 | 78 888 138 | 84 221 724 | 93 546 786 | 103 519 192 |
| -Soins externes | 12 270 538 | 12 831 500 | 12 654 945 | 13 164 308 | 13 536 705 |
| -Divers | 1 803 688 | 1 679 232 | 1 813 412 | 2 091 135 | 2 226 262 |
| Subventions | 4 166 900 | 3 970 800 | 4 263 200 | 3 797 160 | 8 954 852 |
| Autres produits | 14 917 639 | 14 378 249 | 14 497 904 | 16 725 389 | 17 992 278 |
| Total | 105 906 579 | 111 747 919 | 117 351 185 | 129 324 712 | 146 229 289 |

1° Les produits hospitaliers

Les recettes d'hospitalisation représentent plus de 85% des produits hospitaliers. De 2004 à 2008, elles ont augmenté de 37,50% grâce à la progression de l'activité et à la majoration des tarifs.

Depuis l'abandon en 2001 de l'indexation des tarifs du CHPG sur l'évolution des prix de journée du CHU de Nice, leur fixation dépend des négociations annuelles se déroulant au sein de la commission mixte franco-monégasques, dont les résultats sont par nature aléatoires.

D'une année sur l'autre, ils ont du reste été très variables. En 2005, les hausses se sont échelonnées selon les disciplines entre 6,50 et 11,20%. En 2006, elles ont été uniformes et limitées à 2,50%. Mais en 2007 puis en 2008, le CHPG a bénéficié de deux majorations successives de 10% des prix de journée, qui se sont traduites dans ses comptes par une nette réduction du déficit en 2008.

Les recettes des soins externes n'ont augmenté que de 10,31%, leur progression n'étant due ou presque qu'à celle de l'activité.

Il n'est pas possible de rentrer dans le détail de la tarification des soins externes, car elle dépend de l'organisme payeur, la Sécurité sociale française d'une part, les Caisses sociales monégasques d'autre part, et se trouve depuis 2006 partagée entre deux modes de valorisation, les actes techniques étant facturés en CCAM alors que les consultations restent cotées en lettres-clés de la NGAP. Mais, de manière très générale, les revalorisations ont été peu fréquentes et le plus souvent limitées. Pour les consultations par exemple, la valeur de la lettre C du tarif monégasque n'a fait l'objet que d'une seule majoration entre 2003 et 2007, où elle a été portée de 17 à 22€, et celle des autres lettres n'a pas bougé depuis 2000.

2° Les subventions

Mise à part la subvention pour travaux de 5,73 M€ versée par l'Etat pour financer les travaux de rénovation dont la maîtrise d'ouvrage avait été transférée à l'établissement public, le montant des subventions reçues en 2008 (3,21 M€) se révèle au total inférieur à celui de 2004, qui s'était élevé à 4,16 M€. Cette diminution est à rapprocher de la réorientation de la politique du Gouvernement Princier, qui a accompagné l'apparition de la nouvelle subvention pour travaux.

Si les subventions d'exploitation versées pour l'Institut de formation en soins infirmiers, la Centre de transfusion sanguine et le Service mobile d'urgence et de réanimation (respectivement 253 200, 1 180 000 et 348 500€ en 2008) ont été reconduites, la subvention pour l'Innovation diagnostique et thérapeutique, introduite en 2003, a été supprimée. Les surcoûts correspondants sont désormais couverts par la subvention d'équilibre.

La subvention dite de restructuration, mais destinée en fait à l'acquisition d'équipements médicaux (1,4 M€ en 2007), a disparu en tant que telle. En 2008, il subsiste

toujours une subvention pour équipements médicaux, mais sensiblement réduite puisque son montant avait été ramené à 508 000€, dont seulement 240 350 ont été utilisés, et il apparaît une subvention pour l'informatique destinée au financement du schéma directeur. En 2008, elle s'est élevée à 1,20 M€.

C. Les résultats

Après vingt années de croissance quasiment ininterrompue, le déficit du CHPG, qui avait atteint 6,81 M€ en 2006 et s'élevait encore en 2007 à 6,67 M€, est retombé en 2008 à 1,68 M€. Ce retournement, dû aux deux majorations de 10% des prix de journée intervenues successivement en 2007 puis en 2008 et qui ont, en outre, coïncidé avec une progression de l'activité d'hospitalisation, est sans précédent, mais aussi précaire, car ayant dépendu de mesures tarifaires dont la maîtrise échappe au CHPG.

1° L'analyse des résultats

Fondée sur la comptabilité analytique, plus proche de la réalité économique que la comptabilité budgétaire, car éliminant les dépenses d'investissement et les subventions d'équipement pour leur substituer les amortissements calculés sur l'ensemble des immobilisations y compris celles financées directement par l'Etat, l'analyse des résultats permet de situer les sources de pertes et de profits.

en euros

| | 2006 | 2007 | 2008 |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|
| Hospitalisation | - 1 838 294 | - 2 034 441 | + 3 860 710 |
| Soins externes | - 6 117 711 | - 6 795 220 | - 7 046 763 |
| Structures DASS | - 233 977 | - 253 297 | - 132 411 |
| Total | - 8 189 982 | - 9 082 959 | - 3 318 464 |

Le résultat devenu positif en 2008 de l'hospitalisation confirme le rôle déterminant de hausse des prix de journée.

Déjà bénéficiaire en 2007 (+7,21 M€), l'hospitalisation conventionnelle (plus de 24 heures) a dégagé en 2008 un excédent de 12,55 M€. En dépit des pertes importantes de la pédiatrie (-1,35 M€) et de la réanimation (-1,24 M€), qui restent structurellement déficitaires, les services de médecine ont réalisé un gain net de 4,84 M€, les services de chirurgie affichant pour leur part un bénéfice de 1,51 M€. Traditionnellement bénéficiaire, la psychiatrie, dont le prix de journée est celui de la médecine mais la durée des séjours plus longue, a vu son excédent croître de 4,96 M€ en 2007 à 5,94 M€ en 2008.

En revanche, l'hospitalisation de courte durée (moins de 24 heures), dont la tarification est spécifique, apparaît toujours en 2008 lourdement déficitaire (-5,31 M€), en raison notamment des foyers de pertes importants que constituent la chimiothérapie (-2,01 M€) et la chirurgie ambulatoire (-2,29 M€). Bien que les forfaits journaliers de ces deux activités aient été majorés en 2007 et en 2008 dans les mē-

mes proportions que les prix de journée, ces majorations n'ont suffi ni à compenser la rapide croissance du coût des médicaments utilisés en chimiothérapie, ni à combler le déficit de la chirurgie ambulatoire, qui s'est au contraire creusé au point de dépasser le montant des recettes.

Egalement déficitaires, la gériatrie (-2,79 M€ en 2008), l'hospitalisation à domicile et les soins à domicile (ensemble -0,72 M€) ont une tarification propre, car échappant aux contraintes des accords avec la France, les patients étant pour la plupart monégasques. Etant fixés par le Conseil d'Administration, en accord avec les Caisses sociales et sous réserve de l'approbation du Gouvernement Princier, les prix de journée n'ont progressé que d'un peu plus de 11% entre 2004 et 2008.

Contrairement à l'hospitalisation, le déficit des soins externes a continué de croître, passant de 6,04 M€ en 2004 à 7,04 M€ en 2008. Alors qu'ils ne représentent qu'un peu plus de 10% des produits hospitaliers, les soins externes apparaissent ainsi et de très loin comme source principale du déficit du CHPG.

En réalité, deux activités totalisent plus de 80 % des pertes. D'une part les urgences (-2,23 M€ en 2008), qui remplissent une mission de service public mobilisant jour et nuit des moyens en personnel importants. D'autre part les explorations fonctionnelles et consultations (-3,79 M€ en 2008), en raison notamment de la faible rémunération des consultations.

2° Les perspectives

En 2009, les prix de journée ont été majorés de 7% et le déficit n'a encore été que de 1,84 M€. Mais la commission mixte franco-monégasque ayant décidé pour les années suivantes de prendre comme référence l'ONDAM⁽¹⁾, la hausse des prix de journée a été limitée pour 2010 à 2,8% et le déficit, évalué dans le budget rectificatif à 5,45 M€, devrait fortement augmenter.

A partir de 2013, si l'échéance est respectée, le passage à la T2A modifiera la donne.

Le CHPG pourra dès lors facturer en plus du prix de séjour les médicaments et prothèses répertoriés comme coûteux par le ministère français de la Santé et devrait en outre, si les problèmes de procédure sont résolus, avoir accès aux financements complémentaires attribués au titre des missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation (MIGAC).

Mais la T2A a pour objectif premier de contenir la dérive des coûts hospitaliers en alignant les tarifs sur les résultats des établissements les plus performants. A cet égard, le CHPG risque d'être pénalisé par des coûts de structure et des coûts salariaux supérieurs à la moyenne des

établissements hospitaliers, tenant à son caractère atypique d'hôpital de proximité développant des activités de pointe et doté de moyens techniques importants, à la croissance continue de ses effectifs et au poids anormalement élevé des charges de retraites.

D'autre part, au contraire des prix de journée, la T2A pénalise les longues durées de séjour. Au cours des dernières années, la durée moyenne de séjour (DMS) du CHPG s'est rapprochée de la DMS « cible » des établissements hospitaliers français. Certains services - l'hépatogastro-entérologie et l'hémo-oncologie - sont même en avance, mais d'autres, notamment en chirurgie, restent en retard. En moyenne, l'écart n'était plus en 2008 que de 0,06 jours, mais équivalait encore à 1 270 journées d'hospitalisation non facturées.

En 2010, la direction du CHPG a cherché à mesurer l'ampleur du risque en effectuant une simulation. Il en est ressorti qu'en l'état le passage à la T2A exposerait l'établissement public à un déficit annuel de l'ordre de 24 M€ sur la base de la simulation concernant l'exercice 2009.

DEUXIEME PARTIE

LA RESIDENCE DU CAP FLEURI

I. LA GESTION

La Résidence du Cap Fleuri, qui était à l'origine une maison de retraite accueillant des pensionnaires valides, est devenue au fil des ans un établissement pour personnes âgées dépendantes. Le transfert en 2004 du rez-de-chaussée de la Résidence au service de gériatrie clinique du CHPG a précipité cette évolution en entraînant le départ des derniers pensionnaires encore autonomes, dits de la catégorie A dans la tarification alors en vigueur.

Se distinguant initialement du CHPG, au sein du même établissement public, en raison de sa vocation propre, la Résidence du Cap Fleuri apparaît aujourd'hui comme un élément du dispositif d'accueil et de traitement des personnes âgées dont le service de gériatrie clinique est le pivot et qui comprend aussi, outre la nouvelle résidence «A Qietüdine», les structures gérées par la DASS. Les médecins vacataires auxquels la Résidence faisait auparavant appel ont d'ailleurs été remplacés en 2006 par l'équipe médicale du service de gériatrie clinique qui lui consacrerait actuellement la moitié de son activité. La création en 2009 d'une direction commune à la Résidence du Cap Fleuri et à la filière gérontologique témoigne de cette évolution.

L'activité est étale autour de 43 000 journées par an, nombre correspondant à peu de choses près à la capacité de 122 lits. Les mouvements sont importants, mais les entrées ne font que remplacer les départs pour cause de décès ou de transfert en gériatrie. La seule évolution notable est l'augmentation de l'âge moyen des pensionnaires, dont 85% sont des femmes, qui est passé de 87 ans en 2005 à 88,22

(1) Objectif national des dépenses de l'assurance maladie.

ans en 2008, ce vieillissement se traduisant par un glissement continu vers les catégories les plus dépendantes.

Les effectifs rémunérés sont passés en moyenne annuelle de 117,21 ETP en 2004 à 123,79 en 2007. En 2008, ils sont redescendus à 119,40, mais la Résidence a bénéficié de la mise à disposition de 6 agents du CHPG. Sans même tenir compte de ces derniers, le nombre d'agents par lits a augmenté de 0,70 en 2004 à 0,97 en 2008. Cette augmentation est justifiée par l'aggravation de l'état de dépendance des pensionnaires, mais le ratio de 0,97 apparaît nettement supérieur à la norme française qui est, en principe, de 0,6.

Le fait le plus marquant de la période examinée a toutefois été le changement en 2008 du mode de tarification.

Il était fondé jusqu'en 2007 sur le classement des pensionnaires en trois catégories : A, B et C par ordre de dépendance croissant. L'hébergement était facturé sur la base d'un prix de journée également croissant, les soins faisant l'objet de forfaits journaliers : forfaits de soins courants, de soins invalides et de pharmacie pris en charge par les Caisses sociales ; forfait dépendance incombant, comme le prix de journée, aux pensionnaires ou leur famille et, à défaut, à l'aide sociale au titre de l'allocation d'autonomie.

En 2008, la Résidence a adopté la tarification par Groupes Iso-Ressources (GIR) en vigueur en France dans les établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes (EHPAD). Si l'architecture est voisine, la nouvelle tarification dissocie l'hébergement et la dépendance, le prix de journée étant désormais uniforme quel que soit le classement des pensionnaires dans l'échelle des GIR. A l'inverse, les forfaits, réduits à deux, le forfait dépendance et le forfait soins, sont gradués du GIR 5/6 au GIR 4/3 et au GIR 1/2, ce dernier correspondant aux pensionnaires les plus dépendants.

II. LES COMPTES

De 2004 à 2008, les charges ont augmenté de 26,2%, passant de 6,05 à 7,63 M€.

Les frais de personnel en constituent les deux tiers (4,98 M€ en 2008). Entre 2004 et 2008, ils ont progressé de 21%. Les traitements, indemnités et charges sociales ont suivi l'évolution des effectifs et celle des rémunérations, les agents de la Résidence ayant le même statut que les personnels du CHPG et bénéficiant des mêmes mesures salariales et sociales. Les charges sociales ne comprennent cependant pas la contribution patronale à l'équilibre du régime de retraites qui, depuis 2001, est prise en charge par le CHPG. Ne sont remboursés à ce dernier que les salaires des médecins et les gardes et astreintes au prorata du temps passé.

Le montant des achats et services, qui sont le deuxième poste en importance (1,31 M€ en 2008), a crû de 38,63%, la cause étant la forte hausse des dépenses de fournitures

médicales à la suite du changement de tarification, divers frais médicaux et para-médicaux auparavant remboursés directement aux pensionnaires par les organismes sociaux étant désormais inclus dans le forfait soins et pris en charge par la Résidence.

Les taxes – contribution mobilière et taxe sur les salaires – dont la Résidence, située sur le territoire français, est redevable aux services fiscaux, représentent une charge substantielle, en hausse de 26,62% par rapport à 2004 et qui s'est élevée en 2008 à 374 953€.

De leur côté, les produits ont augmenté de 31,82%, passant de 4,23 M€ en 2004 à 5,58 M€ en 2008. Pour plus de 90%, ils proviennent des frais de séjour, les tarifs étant fixés par le Conseil d'Administration sous réserve de l'approbation du Gouvernement Princier et en accord avec les Caisses sociales pour les forfaits de soins.

Pendant les trois années 2005, 2006 et 2007 précédant le changement du mode de tarification, les recettes n'avaient augmenté que de 8,56% (de 4,23 à 4,59 M€). Les mesures tarifaires ont été, en effet, limitées. Gelé en 2005, le prix de journée a été relevé de 2% en 2006 puis de nouveau en 2007. Les forfaits journaliers ont été majorés de 2,52% en 2005, 3,46% en 2006 et 1,97% en 2007.

En 2008, en revanche, les recettes ont augmenté de 21,56%. La nouvelle tarification s'est en effet avérée favorable à la Résidence, dans la mesure où la progressivité des forfaits journaliers prend mieux en compte le coût de la grande dépendance, les forfaits du GIR 1/2 ayant été fortement majorés par rapport à ceux des autres GIR. La comptabilité analytique le montre d'ailleurs clairement. En 2008, le déficit unitaire a été moindre pour le GIR 1/2 (- 38,44€) que pour les GIR 4/3 et 5/6 (respectivement -51,12 et -64,38€). Jadis pénalisant, le glissement des pensionnaires vers les catégories les plus dépendantes exerce ainsi, désormais, un effet favorable sur les résultats, ce qui était le but recherché. L'avantage est important pour la Résidence du Cap Fleuri dont, en 2008, près de 60% des pensionnaires – 73 sur 122 – étaient classés en GIR 1/2.

Le déficit qui, entre 2004 et 2007, avait rapidement progressé, passant de 1,81 à 2,60 M€, est retombé en 2008 à 2,05 M€. Il a cependant recommencé à croître les années suivantes, puisqu'il s'est élevé en 2009 à 2,26 M€ et devrait atteindre en 2010, selon les prévisions du budget rectificatif, 2,49 M€, se rapprochant du record de 2007, même s'il reste encore inférieur.

*
* *

Si l'année 2008 a été marquée par une baisse spectaculaire du déficit du CHPG, cette amélioration n'aura été vraisemblablement qu'un répit. Dès 2010, le déficit devrait retrouver un niveau comparable à celui des années précédentes et les perspectives, compte tenu du passage à la T2A prévu pour 2013, sont alarmantes.

L'ampleur du déficit résultant de la simulation effectuée par la direction a conduit le Gouvernement Princier à renoncer au projet de construction d'un nouvel hôpital par extension du site actuel. Cette décision ne remet pas en cause le besoin d'un nouvel hôpital plus fonctionnel, mais qui pourrait éventuellement être réalisé sur un autre site à déterminer et conçu sur des bases plus modestes. La préférence paraît être, en effet, donnée au recentrage du CHPG sur sa mission d'établissement de proximité et à son insertion, pour les activités de pointe et de recherche, dans le tissu hospitalier de la région voisine.

Pour la première fois depuis longtemps, le budget 2011 ne prévoit aucune création de postes, et la direction du CHPG a entrepris, avec les chefs de service, la revue des pratiques médicales pour chercher les économies réalisables. Il est clair, en effet, que le CHPG ne pourra, avec la T2A, conserver une structure de coûts trop différente de celle des autres établissements hospitaliers.

En ce qui concerne la Résidence du Cap Fleuri, la nouvelle tarification mise en place en 2008 a eu un effet favorable sur le résultat. Mais le déficit n'en demeure pas moins anormalement élevé, puisqu'il représentait encore près de 40 % du montant des recettes, étant en proportion considérablement plus important que celui du CHPG. La Résidence supporte en effet de lourdes charges dues à un degré de médicalisation, dont la présence d'une garde médicale de nuit est un exemple, très supérieur à celui de la plupart des établissements similaires.

**REPONSES DU
GOUVERNEMENT PRINCIER
AU RAPPORT PUBLIC ANNUEL
DE LA COMMISSION SUPERIEURE
DES COMPTES 2010**

**CHAPITRE II - LA GESTION BUDGETAIRE ET
FINANCIERE DE L'ETAT EN 2008**

III - LES DEPENSES ORDINAIRES EN 2008

B - Les interventions publiques

(page 13, paragraphe 1)

En ce qui concerne les dépenses de l'Office de Protection Sociale, il s'avère que les aides versées sont en constante augmentation en raison d'un nombre de bénéficiaires croissant et difficile à anticiper, ce qui rend les prévisions budgétaires difficiles à réaliser avec précision.

ciaires croissant et difficile à anticiper, ce qui rend les prévisions budgétaires difficiles à réaliser avec précision.

(page 13, paragraphe 6)

Il est pris note de la remarque de la Commission Supérieure des Comptes de regrouper les dépenses relatives aux personnes âgées dans l'Office de Protection Sociale, au lieu de les laisser dans le domaine « social et humanitaire ». Toutes ces politiques publiques (centre de coordination gérontologique, structure d'accueil Speranza...) ne relèvent pas de l'Office de Protection Sociale. Seul éventuellement l'article « Aide aux personnes âgées » (carnets spectacles...) pourrait être rattaché à l'Office de Protection Sociale dans le cas uniquement où les services concernés n'y verraient pas d'inconvénient.

**VI - LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR,
LA TRESORERIE ET LE FONDS DE RESERVE
CONSTITUTIONNEL EN 2008**

A - Les comptes spéciaux du Trésor en 2008

(page 17, paragraphe 2)

Il peut être indiqué que la Direction du Budget et du Trésor s'attache régulièrement à analyser les comptes spéciaux du Trésor présentant des soldes inchangés depuis plusieurs exercices. Les comptes spéciaux du Trésor qui ne sont plus amenés à être utilisés sont soldés, tandis que sont conservés ceux susceptibles d'être utilisés à nouveau.

**CHAPITRE III
LES COMPTES ET LA GESTION DE LA FONDATION
PRINCE PIERRE DE MONACO
EXERCICE 2004 – 2007**

**II - LES ACTIVITES CULTURELLES
DE LA FONDATION**

B - Le cycle de conférences

(page 20, paragraphe 10)

En ce qui concerne la Fondation Prince Pierre, il convient d'indiquer qu'une réflexion est actuellement en cours concernant son statut juridique. La Fondation Prince Pierre pourrait en effet devenir une association, et non plus un établissement public.

IMPRIMERIE GRAPHIC SERVICE
GS COMMUNICATION S.A.M. MONACO

imprimé sur papier 100% recyclé

