

PRINCIPAUTÉ DE MONACO
—
COMMISSION SUPÉRIEURE DES COMPTES
—

RAPPORT PUBLIC ANNUEL

2021

**ANNEXE AU « JOURNAL DE MONACO » N° 8.582
DU 18 MARS 2022**

Le présent rapport a été délibéré et arrêté par la Commission Supérieure des Comptes en séance tenue le 6 décembre 2021.

La Commission Supérieure des Comptes, instituée par l'Article 42 de la Constitution et régie par l'Ordonnance Souveraine n° 1.707 du 2 juillet 2008, était composée, jusqu'au 31 décembre 2021, de M. Jean-Pierre GASTINEL, Président, M. Christian DESCHEEMAER, Vice-Président, M. Paul HERNU, Mme Sylvie ESPARRE, M. Roberto SCHMIDT et M. Olivier ORTIZ, Membres. M. Christian DESCHEEMAER en a été nommé Président à compter du 1^{er} janvier 2022.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
CHAPITRE I – LES ACTIVITÉS DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DES COMPTES EN 2021	3
I - CONTRÔLES EFFECTUÉS.....	3
II - LES ACTIVITÉS INTERNATIONALES	3
CHAPITRE II – RAPPORT SUR LA GESTION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT EN 2020	4
I - LA GESTION ET LES RÉSULTATS BUDGÉTAIRES	4
A. Budget Primitif	5
B. Budgets Rectificatifs.....	5
C. Réalisations.....	5
D. Virements de crédits	5
II - LES RECETTES BUDGÉTAIRES.....	5
A. Produits et revenus du Domaine de l'État...5	
B. Recettes des Services Administratifs.....	6
C. Contributions.....	6
III - LES DÉPENSES ORDINAIRES	6
A. Dépenses de fonctionnement	6
B. Interventions publiques.....	9
IV - LES DÉPENSES EN CAPITAL.....	11
A. Évolution des crédits d'engagement dans le Programme Triennal d'Équipement Public 2021/2023	11
B. Programmation des crédits de paiement au Programme Triennal 2021/2023	15
C. Dépenses en capital réalisées en 2020.....	16
V - LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR ET LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT.....	20
A. Comptes Spéciaux du Trésor	20
B. Trésorerie de l'État	25
C. Trésorerie et rythme d'exécution du Budget Général.....	26
VI - LE FONDS DE RÉSERVE CONSTITUTIONNEL	26
A. Résultats du Fonds.....	27
B. Évolution des Actifs du Fonds.....	27
C. Évolution du Passif du Fonds	28
CHAPITRE III – RAPPORT SUR LES MODALITÉS D'INSTRUCTION, DE DÉCISION ET DE SUIVI DES SUBVENTIONS ACCORDÉES PAR L'ÉTAT MONÉGASQUE (L'EXEMPLE CULTUREL)	29
I - L'INSTRUCTION DE LA DEMANDE DE SUBVENTION	29
II - LA CONVENTION DE SUBVENTIONNEMENT	29
III - LE VERSEMENT DE LA SUBVENTION ET SON SUIVI PAR L'ADMINISTRATION.....	29
VI - LES CONTRÔLES DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES DÉPENSES.....	30
V - LES RÈGLES DE SUIVI ET DE GESTION DES EXCÉDENTS DE SUBVENTION THÉSAURISÉS	30
CHAPITRE VI – RAPPORT SUR LES COMPTES ET LA GESTION DU CENTRE SCIENTIFIQUE DE MONACO DE 2015 À 2019	31
I - LA GOUVERNANCE ET LE FONCTIONNEMENT	31
A. Statut et organisation administrative	31
B. Organisation Scientifique de l'Établissement.....	32

II - LES RESSOURCES HUMAINES.....	32
III - L'ACTIVITÉ.....	33
VI - LES OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES.....	35
V - LES COMPTES.....	36
OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT PRINCIER SUR LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2021	36

INTRODUCTION

L'Article 11 de l'Ordonnance Souveraine n° 1.707 du 2 juillet 2008 prévoit que la Commission Supérieure des Comptes « adresse chaque année au Prince Souverain un rapport d'activité dans lequel elle expose notamment les principales constatations et observations auxquelles ont donné lieu les contrôles qu'elle a exercés sur les comptes et la gestion de l'État et des organismes publics au cours de l'année écoulée ».

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

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

Tandis que le Chapitre I est consacré à l'activité de la Commission Supérieure des Comptes en 2021, les chapitres suivants traitent des différents contrôles effectués pendant cette même année.

* *

*

CHAPITRE I

ACTIVITÉS DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DES COMPTES EN 2021

L'année 2021 a continué d'être marquée par la pandémie de la COVID-19. Les membres de la Commission Supérieure des Comptes se sont adaptés aux contraintes découlant de la crise sanitaire tout comme les services de l'Administration monégasque en recourant davantage au télétravail et aux visio-conférences, surtout au premier semestre.

I – LES CONTRÔLES EFFECTUÉS

Pendant l'année 2021, la Commission Supérieure des Comptes a réalisé en premier lieu, conformément aux textes qui la régissent, le contrôle des comptes et de la gestion financière de l'État pendant l'exercice 2020 (Chapitre 2).

En second lieu, la Commission Supérieure des Comptes a achevé les contrôles suivants :

- les modalités d'attribution et de suivi des subventions accordées par l'État monégasque (l'exemple culturel) (Chapitre 3) ;
- les comptes et la gestion du Centre Scientifique de Monaco pour les Exercices 2015 à 2019 (Chapitre 4).

Enfin, la Commission Supérieure des Comptes a mené des contrôles qui doivent être achevés en 2022 :

- les Aides au logement attribuées par l'État aux Résidents sur le territoire de la Principauté de Monaco ;
- les comptes et la gestion du Stade Louis II ;
- l'Office de Protection Sociale ;
- la Société d'Exploitation des Ports de Monaco.

II – LES ACTIVITÉS INTERNATIONALES

La Commission Supérieure des Comptes entretient des relations suivies avec les Institutions Supérieures de Contrôles (I.S.C.) étrangères au sein des trois organisations dont elle est membre : l'EUROSAI (Association de ces Institutions au Niveau Européen), l'INTOSAI (Organisation mondiale) et l'AISSCUF (Association des Institutions Supérieures de Contrôle ayant en Commun l'Usage du Français).

L'année 2021 a été essentiellement marquée par le congrès de l'EUROSAI qui aurait dû se tenir en 2020 à Prague et, après avoir été reporté d'un an, s'est tenu le 14 avril 2021 en ligne. La présidence de cette organisation est désormais assurée pour trois ans par l'I.S.C. de la République Tchèque.

*

* *

CHAPITRE II

—

**RAPPORT SUR LA GESTION BUDGÉTAIRE ET
FINANCIÈRE DE L'ÉTAT EN 2020**

—

Conformément aux dispositions des Articles 6, 9 et 10 de l'Ordonnance Souveraine n° 1.707 du 2 juillet 2008, la Commission Supérieure des Comptes a établi un rapport annuel à partir des contrôles qu'elle a effectués sur les opérations de l'État au cours de l'Exercice 2020. Ce rapport a notamment pour but de permettre de procéder au règlement du budget de cet exercice.

Ce rapport examine successivement :

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

I - LA GESTION ET LES RÉSULTATS BUDGÉTAIRES

Le tableau suivant retrace les résultats de l'Exercice 2020 et les compare à ceux de l'Exercice 2019 et aux prévisions et autorisations budgétaires des budgets successifs de l'exercice.

En €	2019	2020			
	Résultats	Budget Primitif (a)	1 ^{er} Budget Rectificatif (b)	2 ^{ème} Budget Rectificatif (C)	Résultats
BUDGET GÉNÉRAL					
Recettes	1 523 743 912	1 508 869 500	1 334 819 500	1 620 361 000	1 703 017 260
Dépenses ordinaires	901 271 710	946 822 000	1 304 822 000	1 296 186 100	1 258 898 362
Équipement et investissement	618 660 056	557 253 200	507 253 200	489 459 600	547 324 026
Total Dépenses	1 519 931 766	1 504 075 200	1 812 075 200	1 785 645 700	1 806 222 387
Excédent de Recettes (+) ou de Dépenses (-)	+ 3 812 146	+ 4 794 300	- 477 255 700	- 165 284 700	- 103 205 127
COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR					
Recettes	67 516 678	57 264 500	167 264 500	290 180 000	203 963 544
Dépenses	106 579 625	121 785 000	191 785 000	313 815 000	127 095 177
Excédent de Recettes (+) ou de Dépenses (-)	- 39 062 947	- 64 520 500	- 24 520 500	- 23 635 000	+ 76 868 367
ENSEMBLE DES OPÉRATIONS DE L'ÉTAT					
Excédent de Recettes (+) ou de Dépenses (-)	- 35 250 801	- 59 726 200	- 501 776 200	- 188 919 700	- 26 336 760
<p>(a) Loi n° 1.484 du 23 décembre 2019.</p> <p>(b) Loi n° 1.487 du 23 avril 2020.</p> <p>(c) Loi n° 1.497 du 20 octobre 2020.</p>					

A. Budget Primitif

Le Budget Général prévoyait des recettes d'un montant de 1 508 869 500 € en augmentation de 12,1 % par rapport au Budget Primitif de 2019. Un excédent de recettes de 4 794 300 € était inscrit, d'un ordre de grandeur comparable au Budget Primitif précédent. Les Comptes Spéciaux du Trésor présentaient un excédent de dépenses de 64 520 500 €, lui aussi du même ordre de grandeur que celui du Budget Primitif 2019.

B. Budgets Rectificatifs

Comme il est dit par ailleurs, la pandémie a profondément modifié les données financières et a conduit à adopter non pas un seul, mais deux Budgets Rectificatifs.

Un premier Budget Rectificatif a été voté en avril 2020. Les évaluations de recettes ont été réduites de 174 050 000 € et les autorisations de dépenses majorées de 358 000 000 €, ce qui conduisait à un excédent de dépenses de 477 255 700 €, montant tout à fait inhabituel. L'excédent de dépenses des Comptes Spéciaux du Trésor était toutefois réduit par rapport au Budget Primitif pour s'établir à 24 520 500 €.

Le deuxième Budget Rectificatif, voté en décembre 2020, a de nouveau largement modifié les équilibres financiers. Les prévisions de recettes ont été majorées de 285 541 500 € et les autorisations de dépenses réduites de 26 429 500 €, ce qui a ramené l'excédent prévisionnel de dépenses à 165 284 700 €. L'excédent de dépenses prévu pour les Comptes Spéciaux du Trésor n'a guère été modifié.

C. Réalisations

L'exécution du Budget 2020 s'est soldée par un excédent de dépenses de 103 205 127 € en raison d'un montant de recettes particulièrement élevé par rapport aux prévisions même rectifiées et de dépenses qui ont certes été majorées – surtout les dépenses d'équipement – mais pour un montant moindre.

D. Virements de crédits

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

II - LES RECETTES BUDGÉTAIRES

Les recettes du Budget Général de l'État avaient dépassé en 2019 le milliard et demi d'euros et, en leur sein, le poste « Contributions », avait dépassé depuis 2018 le milliard d'euros. Malgré la crise sanitaire, les contributions ont continué d'augmenter globalement

(+ 12,8 %) en 2020 de même que les produits et revenus du Domaine de l'État (+ 11,4 %). Seuls les produits et recettes des services administratifs, poste nettement moins important, ont enregistré une diminution (11,6 %). Si la prévision budgétaire, établie avant le déclenchement de la crise, s'est révélée à peu près juste malgré cette crise, c'est de façon globale et en raison d'évolutions en sens contraire de diverses catégories de recettes. Des rectifications importantes sont intervenues dans les deux Budgets Rectificatifs.

A. Produits et revenus du Domaine de l'État

Leur hausse est due aux recettes du *Domaine Immobilier*, tous les autres postes enregistrant des diminutions. Le Domaine Financier comporte, comme l'année précédente, une opération destinée à majorer les recettes de l'État par ce qui n'est qu'un jeu d'écriture : le transfert au F.R.C. d'une partie des actions inaliénables de la S.B.M. jusqu'alors détenues par l'État (Budget). Prévue initialement pour une centaine de millions d'euros, l'opération, en raison du cours de l'action, a rapporté à l'État – et coûté au Fonds de réserve – 136 M€.

Les recettes du *Domaine Immobilier* ont connu une augmentation de 39,1 % comparable à celle de l'année précédente. De nouveau, cette évolution tient à la rubrique des Produits de Cession. Le montant perçu, déjà inhabituellement élevé en 2019, a été porté à 102,1 M€ en 2020. Cette somme inclut en particulier le premier versement afférent à la soulte de l'opération d'extension en mer (40 M€) ainsi que des droits de surdensification (dont 20 M€ liés à l'opération Testimonio II). Quant aux loyers de logements et de locaux commerciaux, ils ont enregistré une augmentation de 3,6 % pour atteindre 62,90 M€.

Les recettes des *Parkings Publics* ont été de 31,37 M€, en diminution de 18,6 %. Le Service estime que la crise sanitaire lui a fait perdre 20 % de ses recettes ; les recettes des autocars de tourisme ont diminué de 92 %.

Les *Produits des monopoles* ont diminué de 6,5 %, les évolutions étant différentes selon qu'il s'agit des monopoles exploités par l'État ou des monopoles concédés. Les premiers ont vu leurs recettes diminuer de 10,2 %, tous les postes étant affectés. Les Postes et Télégraphes sont désormais le premier contributeur, quasiment à égalité avec la Régie des Tabacs et Allumettes qui a enregistré une baisse de recettes plus marquée. L'Office des Émissions de Timbres-Poste enregistre une diminution de 16,4 % et voit ses recettes ramenées à 2,10 M€.

Pour ce qui est des monopoles concédés dont les recettes sont de 60,66 M€, leur diminution est moins marquée (3,8 %). La principale ressource reste la redevance versée par la *S.B.M.* : elle a été de 34,7 M€, soit presque autant qu'en 2019. La redevance de *Monaco Télécom*, dont la concession a été renouvelée pour vingt ans en mars 2021, a été en 2020 de 7,8 M€.

B. Recettes des Services administratifs

Les produits et recettes des Services administratifs, qui ne représentent que 2,1 % des recettes totales du budget, se sont réduits à 36,24 M€ en 2020. Les recettes du Service des Titres de Circulation ont été quasiment stables en 2020 (6,29 M€) et des améliorations ont été apportées à son système informatique ; d'autres sont prévues. Quant à l'Aviation Civile, elle a vu les recettes de l'Héliport chuter fortement en 2020 en raison de la crise sanitaire ; ce contexte n'a pas été propice aux mesures d'apurement des dettes parfois anciennes que les deux principales compagnies de transport par hélicoptère ont à l'égard de l'État, mesures qui sont nécessaires.

C. Contributions

Le produit des contributions (1 192,84 M€) a connu une augmentation de 12,8 %. Cette augmentation est un fait notable et inattendu de l'année 2020 marquée par la crise sanitaire et ses conséquences sur l'économie.

Les Droits de Douane, qui incluent les taxes sur l'énergie, ont rapporté 45,19 M€, soit 5,9 % de moins qu'en 2019.

Les contributions sur les Transactions juridiques ont augmenté de 1 % en 2020 alors que la prévision budgétaire initiale était une baisse de leur montant ; le montant perçu est de 183,8 M€. Les droits de succession ont rapporté 29,1 M€, résultat élevé dû à une succession importante.

Les recettes de T.V.A. augmentent de 16,6 %, hausse particulièrement importante. La crise sanitaire a conduit à de fortes variations dans les prévisions budgétaires concernant cet impôt :

- le Budget Primitif (Loi du 23 décembre 2019) prévoyait une recette de T.V.A. de 708 500 000 € ;
- le 1^{er} Budget Rectificatif (Loi du 23 avril 2020) la ramenait à 573 000 000 € ;
- le 2^{ème} Budget Rectificatif (Loi du 20 octobre 2020) remontait la prévision à 762 500 000 € ;
- la recette constatée en 2020 a finalement été de 804 022 777 €, à comparer à 689 419 078 € en 2019.

Ces changements dans les prévisions reflètent les graves inquiétudes qui ont marqué les débuts de la crise.

Si la T.V.A. non immobilière voit ses recettes diminuer de 6,6 % (590,8 M€ contre 632,3 M€ en 2019), la T.V.A. immobilière voit au contraire son montant grimper à 215,8 M€, niveau inégalé à comparer à 49,7 M€ en 2019. Ce résultat exceptionnel repose sur les travaux publics et plus précisément sur le programme d'urbanisation en mer qui a produit une recette de 138,6 M€.

Enfin, l'impôt sur les bénéfices commerciaux voit son produit net, après déduction des restitutions, augmenter de 16,5 % pour se fixer à 158,7 M€. Cet impôt est assis sur les résultats de 2019, et non de 2020.

III - LES DÉPENSES ORDINAIRES

Les dépenses ordinaires ont représenté en 2020 une charge de 1 259 M€, en augmentation de 39,7 % par rapport à 2019. Cette forte hausse résulte notamment de la mise en œuvre des mesures dites COVID dont le coût atteint 396 M€.

A. Dépenses de fonctionnement

Les « Dépenses de Fonctionnement » sont en baisse de 1,8 %, après deux années consécutives de hausses supérieures à 5 % (+ 5,3 % en 2019 et + 5,4 % en 2018).

	En milliers d'€			Variation en %		
	2018	2019	2020	2018/2017	2019/2018	2020/2019
Dépenses de Souveraineté	12 500	12 500	8 000	=	=	- 36,0
Dépenses de Personnel	324 339	338 990	341 659	+ 5,0	+ 4,5	+ 0,8
Fournitures, Services extérieurs et Travaux	217 164	231 705	222 731	+ 6,7	+ 6,7	- 3,9
Frais financiers	502	550	587	- 54,6	+ 9,6	+ 6,8
Total	554 505	583 745	572 977	+ 5,4	+ 5,3	- 1,8

1° DÉPENSES DE PERSONNEL

Les dépenses réelles de l'Exercice se sont élevées à 342 M€, en augmentation de 0,8 % par rapport à celles de l'année précédente alors que la hausse avait été de 4,5 % en 2019.

a) Effectifs, traitements et charges sociales

Les effectifs de l'État ont augmenté de 140 personnes, contre 43 en 2019, pour s'établir au 31 décembre 2019 à 4199 agents publics en incluant les Services Judiciaires, le Palais, les Commissions, Assemblées et Corps Constitués ainsi que les fonctionnaires détachés dans les Établissements Publics et les Fondations. Les recrutements en renfort des services du Département des Affaires Sociales et de la Santé (+ 49 personnes) et du Département de l'Intérieur (+ 47 personnes), dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire imputés en dépenses sur le C.S.T. n° 82.33 « Plan Relance COVID », ainsi que la réorganisation des services chargés du numérique ont largement contribué à cet accroissement.

Le nombre de mesures individuelles d'avancement s'est élevé à 2 219, en hausse par rapport à 2019 (2 183) et plus d'un fonctionnaire sur deux (53 %) a été concerné.

Le nombre de fonctionnaires proposés à l'avancement demeure donc élevé malgré l'application de quotas depuis plusieurs années.

En 2020, les traitements ont été revalorisés de 0,8 % le 1^{er} janvier, mais l'augmentation des « Dépenses de Personnel » a été ralentie du fait d'une baisse de 0,5 % du poste « Traitements des titulaires » et de 15 % du poste « Rémunération des Tiers ».

Le compte de trésorerie des « Charges Sociales » a présenté un total de dépenses de 132 M€, en augmentation de 2,5 %.

b) Retraites

Le total des Pensions de Retraite et des Allocations Diverses rangées dans la même rubrique, qui avait représenté en 2019 une charge de 80 M€, s'élève à 82,6 M€ en 2020 (+ 3,3 %), après deux années de hausses supérieures à 6 %. L'évolution de la masse des pensions est en 2020, comme en 2019, un peu plus rapide que celle de la masse des traitements d'activité.

On constate que l'accélération des départs anticipés observée ces trois dernières années (plus de 70 agents en 2018 comme en 2019) a été interrompue. Les 58 départs anticipés comptabilisés 2020 représentent toutefois 65 % du nombre total des départs (89) qui est en baisse pour la première fois depuis 2017.

La Commission Supérieure des Comptes fait état avec insistance dans ses rapports successifs de sa préoccupation quant aux charges de retraite.

Elle recommande que l'âge effectif de départ à la retraite, actuellement inférieur dans bien des cas à l'âge « normal », se rapproche de celui-ci, ce qui suppose par exemple, de revoir les incitations aux départs anticipés.

c) Indemnité de fin de détachement

Cette indemnité est un supplément de retraite que ses bénéficiaires acquièrent sans cotisation. Ceux-ci sont des fonctionnaires français détachés dans l'Administration Monégasque, principalement des enseignants. L'indemnité a représenté en 2020 une dépense de près d'1 M€ pour 29 bénéficiaires.

La Commission Supérieure des Comptes préconise de réexaminer la justification de ce supplément de retraite compte tenu de l'évolution de la législation française relative aux pensions de retraite des fonctionnaires.

d) Arrêts Maladie

S'agissant des arrêts maladie de l'ensemble du personnel de la Fonction Publique, la Commission Supérieure des Comptes note que de nouvelles mesures de contrôle préparées par le Service des Prestations Médicales de l'État (S.P.M.E.) sont entrées en vigueur à la fin de l'année 2020.

2° DÉPENSES DE SOUVERAINETÉ

Les « Dépenses de Souveraineté » ont été réduites de 36 % (8 M€ en 2020 contre 12,5 M€ en 2019).

3° FOURNITURES, SERVICES EXTÉRIEURS ET TRAVAUX

Les dépenses de « Fournitures, Services extérieurs et Travaux » sont elles aussi en réduction, de 3,9 % (223 M€ contre 232 M€ en 2019). Cette diminution est la conséquence de la crise sanitaire qui a conduit à une baisse des activités et s'est traduite par une diminution des déplacements et des missions ainsi qu'à l'annulation ou au report de Conférences Internationales.

Seuls les « Frais d'Administration » sont en augmentation importante, de 14,5 %. Cette hausse provient des dépenses du Secrétariat Général du Gouvernement Princier pour la fourniture d'une solution clef en main destinée à permettre à la Principauté de Monaco la fabrication, la délivrance et le contrôle des passeports. Les Dépenses Informatiques sont elles aussi en hausse, de 4,3 % (elles avaient crû de 25,5 % en 2019).

Dans son ensemble, l'augmentation des Frais d'Entretien, Prestations et Fournitures est restée modérée à + 1,5 % et les dépenses de « Travaux d'entretien et de réparation » diminuent de 2,8 %.

4° FRAIS FINANCIERS

Les comptes enregistrent chaque année de fortes fluctuations. Le montant de 2020 est légèrement supérieur à celui de 2019 et les commissions bancaires liées aux paiements effectués par carte bancaire au Service des Parkings représentent près de 50 % de la dépense.

5° SERVICES PUBLICS CONCÉDÉS

Les dépenses des « Services publics concédés » se caractérisent par une baisse générale de charges de 3,9 % résultant notamment de la baisse exceptionnelle des activités économiques en 2020 et d'une réduction consécutive de 16,8 % des coûts de collecte et d'incinération des ordures.

Dépenses en €	2020	Variation en %
<u>S.M.A.</u>		
Nettoiemment de la Ville	11 299 951	+ 1,7
Collecte et Incinération	15 597 729	- 16,8
Collecte Pneumatique	270 574	+ 80,4
Entretien de la Station d'Épuration	1 645 540	+ 20,8
<u>S.M.E.G.</u>		
Entretien de l'Éclairage Public	1 812 057	- 0,9
Consommation d'énergie éclairage	1 537 925	+ 0,9
<u>SM.Eaux</u>		
Consommation d'eau	1 484 415	+ 6,6
Entretien des bassins et fontaines	213 332	- 10,9
<u>C.A.M.</u>		
Transports Publics	9 849 800	+ 7,9
Diffusion Météo Marine	232 000	- 3,3
Total	43 943 323	- 3,9

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

a) Traitement des déchets

La Convention de concession de 1997 confiant à la Société Monégasque d'Assainissement l'exploitation du Service public de traitement des résidus urbains et assimilés a été prorogée par voie d'avenant de 2017 à 2019.

Suite au premier appel d'offre lancé en 2019, déclaré infructueux, le Gouvernement Princier a confié à l'exploitant actuel une étude de faisabilité sur une nouvelle installation de valorisation des déchets qui a été présentée au Conseil National en novembre 2021. Une nouvelle consultation doit être lancée sur cette base.

b) Chemin de fer et la gare

Les négociations relatives à la concession avec la S.N.C.F. ont abouti avec le groupe S.N.C.F. d'une part (une filiale de « Gares et Connexions ») pour la concession de la Gare, d'autre part avec S.N.C.F. Réseau pour la concession de l'exploitation de la section de voie ferrée située en territoire monégasque et dont l'État est propriétaire (et qu'il aurait donc pu gérer lui-même).

Les deux concessions ont été signées par l'État de Monaco le 3 décembre 2019 avec d'une part Hubs et Connexion PM, d'autre part S.N.C.F. Réseau, et approuvées par une Ordonnance Souveraine du 23 janvier 2020.

c) Transport public de voyageurs

Le « Transport public de voyageurs » (hors chemin de fer) qui relève d'une concession de Service public à la Compagnie des Autobus de Monaco (C.A.M.) a fait l'objet d'un audit technique et financier du réseau en 2019 et il est aujourd'hui envisagé de faire évoluer l'entité C.A.M. en distinguant l'activité de transport de voyageurs de celle des véhicules en libre-service et en modernisant la convention de transport public de voyageurs.

Deux nouvelles concessions, l'une pour l'activité « Vélos électriques en libre-service » (MonaBike) et l'autre le transport public de voyageurs impliquant pour le concessionnaire de nouveaux engagements sur la fréquentation, les coûts d'exploitation et une démarche qualité sont envisagées d'ici 2022.

La Commission Supérieure des Comptes, qui suit ces dossiers, constate que les nouvelles concessions avec la S.N.C.F. ont été signées dans les délais et sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2020 et que l'adaptation de la concession du transport public (hors ferroviaire) fait l'objet de négociations avancées, qui pourraient aboutir d'ici 2022.

Le dossier complexe de la concession du traitement des déchets reste à régler dans des délais désormais contraints.

B. Interventions publiques

Les dépenses relevant de la section VI du Budget de l'État sont en augmentation de 116 % en 2020, principalement en raison de la mise en œuvre de

mesures COVID en cours d'année. De ce fait, la part des « Interventions Publiques » dans le Budget total de l'État augmente significativement par rapport aux années précédentes (38 % en 2020, contre 20,9 % en 2019 et 23 % en 2017 et 2018).

Le tableau ci-dessous précise les évolutions pour les quatre parties de la section.

En €	2018	2019	2020	Variation en %	
				2019/2018	2020/2019
I - Couverture des déficits du budget communal et des Établissements Publics	100 875 605	105 051 372	105 834 062	+ 4,1	+ 0,7
II - Interventions	110 853 213	120 648 316	119 568 588	+ 8,8	- 0,9
III - Manifestations	43 006 157	43 294 209	21 097 555	+ 0,7	- 51,3
IV - Industrie - Commerce - Tourisme (dont mesures COVID)	33 000 602	48 531 793	439 420 551	+ 47,1	+ 805,4
Total	287 735 577	317 525 690	685 920 756	+ 10,4	+ 116,0

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

a) Commune

La dotation forfaitaire allouée par l'État à titre définitif pour l'Exercice 2020 s'est élevée à 47,5 M€, en augmentation de 6,7 %.

b) Domaine Social

La charge pour l'État des déficits budgétaires des Établissements Publics de ce domaine qui était, ces dernières années, croissante, est en baisse de 3,5 % (44 M€ en 2020 contre 46 M€ en 2019) en raison d'une diminution de l'activité courante du Centre Hospitalier Princesse Grace, mais les subventions d'équilibre qui lui ont été versées sont en forte augmentation en raison de la crise sanitaire.

Le C.H.P.G. a ainsi perçu, par ailleurs, 30,1 M€ de subventions « Mesures COVID » dont 23,6 M€ au titre des pertes de recettes (fermetures des services et des blocs opératoires et limitation des consultations),

4,4 M€ de dépenses diverses (matériels et renforts médicaux) et 2,1 M€ de prime exceptionnelle COVID en faveur des personnels particulièrement impliqués.

Les subventions d'équilibre versées aux résidences pour personnes âgées ainsi qu'au Domaine Médical sont en progression en 2020 pour les mêmes raisons.

c) Domaine Culturel

On constate en 2020 une progression des recettes propres du Musée National de Monaco et du Centre Scientifique de Monaco grâce à une augmentation de 193 % et 133 % du montant des dons et legs affectés et une stabilisation de la subvention d'équilibre qui leur est versée (8,9 M€, comme en 2019).

2° INTERVENTIONS

Après une décennie de hausse, les « Interventions », d'un montant de 119,6 M€ en 2020, sont, du fait de la crise sanitaire, en baisse de 0,9 %.

En €	2018	2019	2020	Variation en %	
				2019/2018	2020/2019
Domaine International	24 959 470	28 911 589	32 430 110	+ 15,8	+ 12,2
Domaine Éducatif et Culturel	46 497 619	51 770 246	47 563 263	+ 11,3	- 8,1
Domaine Social et Sanitaire	32 048 929	31 846 598	33 021 145	- 0,6	+ 3,7
Domaine Sportif	7 347 195	8 119 883	6 554 070	+ 10,5	- 19,3
Total	110 853 213	120 648 316	119 568 588	+ 8,8	- 0,9

a) Domaine International

Au titre de la politique étrangère de la Principauté, les *Subventions* versées à différentes organisations internationales ont été stables (1,8 M€ en 2020), mais les dépenses des *Politiques Publiques*, d'un montant de 30,6 M€, sont en 2020 en hausse de 13,2 %. Cette hausse résulte de la consolidation de l'Aide publique au Développement pour faire face aux enjeux globaux du Développement Durable dont les dépenses ont été portées à 22,15 M€ et d'une augmentation importante des aides d'urgence, dont une aide exceptionnelle de 4 M€ en faveur des victimes des violentes intempéries de l'automne 2020 qui ont touché, en France, les Alpes Maritimes et, en Italie, la Ligurie ainsi qu'une aide d'urgence COVID de 1,55 M€.

b) Domaine Éducatif et Culturel

Les dépenses de ce domaine ont baissé en 2020 de 8,1 % pour atteindre 47,5 M€. Elles étaient de 51,8 M€ en 2019.

Les bénéficiaires de ces *Subventions* ou *Interventions* sont restés nombreux en dépit de la crise sanitaire et les *Subventions* destinées aux spectacles qui représentent la part la plus importante des *Subventions* du « Domaine Éducatif et Culturel » ont été préservées au même niveau qu'en 2019 voire augmentées lorsque la programmation a pu être maintenue. Pour l'*Opéra de Monte-Carlo* et pour l'*Orchestre Philharmonique*, les *subventions* sont stables (3 M€ et 8,7 M€). La *subvention* versée à la *Compagnie des Ballets de Monte-Carlo* s'établit à 10,3 M€ (+ 4,4 %).

En dehors des spectacles, le concours apporté au *Musée Océanographique de Monaco* est en forte baisse de 48,4 % (4,5 M€ en 2020 contre 8,8 M€ en 2019), en raison de l'achèvement du plan de soutien pluriannuel de rénovation qui avait été présenté par l'*Institut Océanographique - Fondation Albert 1^{er}*, au début de l'année 2018.

S'agissant des *Politiques Publiques*, le soutien aux établissements d'enseignement privé est en augmentation de 9,3 % (11 827 600 €), celui qui est apporté aux voyages d'écoliers et à l'accueil d'élèves étrangers en Principauté est en baisse de 52,2 %, compte tenu de la crise sanitaire.

c) Domaine Social et Sanitaire

En 2020, les *Subventions* et les *Politiques Publiques* du « Domaine Social et Sanitaire » (33 M€) sont en hausse de 3,7 %, mais cet accroissement découle surtout d'une progression de la rubrique « *Subventions* » de 22,1 % en 2020 (7,5 M€) en soutien à la « *Croix-Rouge Monégasque* », à l'AMAPEI-CAPS et à *Fight Aids*.

Les dépenses pour les *Politiques Publiques* du « Domaine Social et Sanitaire » sont globalement en baisse de 0,7 %, mais tous les secteurs ne sont pas touchés par une diminution des aides. Ainsi, « *L'Aide Nationale au Logement* » est en croissance de 17,1 % (11,1 M€ en 2020 contre 9,5 M€ en 2019) et représente désormais près de 44 % du montant des *Politiques Publiques* du « *Domaine Social et Sanitaire* ». L'Allocation Différentielle de Loyer est également en hausse, de 3 % (2,3 M€). En 2020, 937 foyers allocataires percevaient une aide mensuelle dont le montant a progressé de 8,3 %, en un an, pour atteindre en moyenne 964 €.

d) Domaine Sportif

L'ensemble du Domaine Sportif a été touché par les restrictions d'événements et de rassemblements sportifs imposées par la situation sanitaire. En 2020, le montant des aides versées (6,6 M€) est en baisse de 19,3 %.

Le « *Centre de Formation A.S.M. F.C.* » voit ses *subventions* réduites de 47,6 %, celles qui ont été versées au « *Yacht Club de Monaco* » et au Comité Antidopage sont respectivement en baisse de 21,4 % et de 11,2 %.

En ce qui concerne les *Politiques Publiques*, l'article le plus important reste celui consacré au « *Comité Olympique* », mais il est en baisse de 20,6 % (1,5 M€) en raison du report en 2021 des J.O. qui étaient prévus au Japon en 2020.

3° MANIFESTATIONS

En 2020, les dépenses liées aux « Manifestations » (21 M€) sont en baisse de 51,3 % du fait de la crise sanitaire.

Les *Subventions* ont été réduites de 49,4 %. Celles qui sont versées à l'Automobile Club de Monaco pour les « *Épreuves Sportives Automobiles* » sont passées de 21,7 M€ à 6,6 M€ en 2020, en raison de l'annulation du Grand Prix de Monaco et du Rallye des Véhicules à Énergie Nouvelle.

Les *Subventions* versées pour les événements culturels qui devaient se dérouler au Grimaldi Forum ont été diminuées de 70,1 %, mais celles versées à la SAM du Grimaldi Forum pour son exploitation (6 600 000 €), à « *Monaco Medias* » (3 750 000 €) et à « *Monaco Inter Expo* » (600 000 €) ont été maintenues au même niveau qu'en 2019.

La baisse des dépenses de *Politiques Publiques* a touché l'ensemble des secteurs.

4° INDUSTRIE - COMMERCE - TOURISME

Le montant de cette sous-section, initialement dédiée au Développement économique et au Développement Durable, est en très forte augmentation (439,4 M€ en 2020 contre 48,5 M€ en 2019). Elle supporte en effet l'ensemble des mesures COVID adoptées en 2020.

a) Aide Industrie - Commerce - Tourisme

Les Subventions sont globalement en hausse de 180,4 %, en raison d'un premier versement de 4 M€ prévu pour la participation de l'État Monégasque au financement « TER Région Sud » dans le cadre de la nouvelle convention signée en juillet 2020 avec la S.N.C.F. Un échéancier a été mis en place lors de la signature de la convention qui fixe une contribution annuelle de 8 M€ par an en 2022 et 2023.

Les dépenses des *Politiques Publiques* ont augmenté de 2 435,6 % en 2020 en raison de la mise en œuvre du plan d'accompagnement COVID, d'un montant de 396 M€ et qui a été prolongé en 2021 dans le cadre d'un plan de relance de l'économie.

b) Développement Durable

Les aides au « Développement Durable » (25,5 M€) sont en diminution en 2020 de 15,2 %.

Les Subventions aux « *Associations d'Aide au Développement Durable* » sont restées stables.

S'agissant des *Politiques Publiques*, l'Article « *Transition Énergétique* », créé pour recevoir des inscriptions annuelles en faveur du « Fonds Vert National » connaît aussi une diminution de ses dépenses (25 M€ en 2020 contre 29,5 M€ en 2019), le remboursement comptable de la Taxe Intérieure sur la Consommation Finale d'Électricité (T.I.C.F.E.) ayant été réalisé au titre d'une année simple (9,7 M€) et non au titre d'un double exercice comme cela avait été le cas en 2019.

L'effet de cette baisse a toutefois été atténué par une hausse de 5 M€ de l'abondement volontaire de l'État au Fonds Vert National, compte tenu du programme des dépenses à long terme désormais prévues sur ce Fonds.

*

* *

Les dépenses de la section « Interventions » ont connu en 2020 une hausse exceptionnelle de 116 %, du fait de la crise sanitaire et des politiques mises en œuvre pour en atténuer les effets. La part des « Interventions Publiques » dans le budget total de l'État augmente donc significativement par rapport aux années précédentes (38 %, contre 20,9 % en 2019).

Les aides COVID répertoriées à l'Article 609.205 ont représenté 57,7 % de l'ensemble des dépenses de la section.

La Commission Supérieure des Comptes observe que des dépenses d'accompagnement de la crise et de soutien à divers organismes ont été accordées à partir de chapitres budgétaires divers. Elle recommande qu'à l'issue de cette crise, une consolidation des dépenses liées à la COVID-19 puisse être effectuée, de façon qu'un bilan puisse être établi le plus précisément possible.

IV - LES DÉPENSES EN CAPITAL

Dans la continuité des constatations et des observations formulées dans son rapport relatif à l'Exercice 2019, la Commission Supérieure des Comptes a examiné, dans un premier temps, la programmation budgétaire des opérations inscrites au Programme Triennal d'Équipement Public 2021/2023 adopté en annexe du Budget Primitif pour 2021, le 17 décembre 2020, puis, dans un second temps, la réalisation des dépenses d'équipement et d'investissement au cours de l'Exercice budgétaire 2020.

A. Évolution des crédits d'engagement dans le Programme Triennal d'Équipement Public 2021/2023

1° ÉVOLUTION GLOBALE DES CRÉDITS D'ENGAGEMENT

Globalement, le cumul des crédits d'engagement, reflétant le coût prévisionnel des programmes ou des opérations, est passé de 6 731,95 M€ au Programme Triennal annexé au Budget Primitif 2020 couvrant les Exercices 2020 à 2022, à 7 410,47 M€ dans la version du programme annexée au Budget Primitif 2021 couvrant les Exercices 2021 à 2023, soit une augmentation de 678,52 M€.

Au Programme Triennal annexé au Budget Primitif 2019 couvrant les Exercices 2019 à 2021, le cumul des crédits d'engagement s'élevait à 4 956,84 M€. Pour les trois dernières versions du Programme Triennal, le cumul des crédits d'engagement a ainsi augmenté de 49,50 %, dont + 35,81 % entre 2019 et 2020 et + 10,08 % de 2020 à 2021.

2° ÉVOLUTION DES CRÉDITS D'ENGAGEMENT NON CONSOMMÉS APRÈS LA FIN DU PROGRAMME TRIENNAL EN 2023

Le montant des crédits d'engagement non consommés après la fin de l'Exercice 2023 peut être défini par la différence entre le montant des crédits d'engagement ouverts au Programme Triennal d'Équipement actualisé au 1^{er} janvier 2021, par rapport à la somme, d'une part, du cumul des dépenses réalisées à la fin de l'Exercice 2020, d'autre part, des crédits de paiement ouverts au budget des exercices 2021, 2022 et 2023.

L'examen des trois dernières versions du Programme Triennal d'Équipement Public montre une croissance régulière et très importante des crédits d'engagement non consommés :

- pour le Programme Triennal 2019/2021, le total de ces crédits, après la fin du programme de trois ans en 2021, s'élevait à 1 286,55 M€, soit 26 % du total des crédits ouverts par ledit programme d'un montant de 4 956,84 M€ ;
- pour le Programme Triennal 2020/2022, le total des crédits d'engagements non consommés après 2022 était de 1 728,56 M€, soit 25,7 % du total des crédits d'engagement ouverts d'un montant de 6 731,95 M€, en croissance de 34,4 % par rapport à la version précédente du Programme Triennal ;
- pour la dernière version du Programme Triennal 2021/2023, le total des crédits d'engagement non consommés après 2023 atteint un montant de 2 144,39 M€, soit 28,9 % du total des crédits d'engagement ouverts d'un montant de 7 410,47 M€, en croissance de 24 % par rapport à la version précédente du Programme Triennal.

En résumé, pour les trois dernières versions du Programme Triennal, le total des crédits d'engagement ouverts est passé de 4 956,84 M€ à 7 410,47 M€, soit une augmentation en deux ans de 49,5 % et le total des crédits d'engagements non consommés à l'issue des programmes est passé dans le même temps de 1 286,55 M€ à 2 144,39 M€, soit une augmentation de 66,7 %.

Cette très forte augmentation des crédits d'engagement non consommés à l'issue des programmes triennaux résulte, à la fois, de la croissance très importante des crédits d'engagement ouverts, et du décalage également important entre l'ouverture de ces crédits et leur consommation par la réalisation des dépenses d'Équipement ou d'Investissement ou l'ouverture des crédits de paiement pendant la durée des programmes triennaux.

3° ANALYSE PARTICULIÈRE DE CERTAINS PROGRAMMES OU DE CERTAINES OPÉRATIONS

a) Opération « Galerie de Sécurité - Rainier III »

Pour cette opération, on relève, par rapport à la date d'ouverture du crédit d'engagement en 2020, l'importance du décalage d'une durée de trois années pour le démarrage des travaux prévu en 2023, et d'une durée de six années pour la fin des travaux prévue en 2026. Ce décalage a résulté du temps pris pour la mise au point de l'ouvrage avec la France et de la longueur de réalisation des études et des travaux qui conduisent à reporter après 2023 un crédit d'engagement non consommé qui, selon les données figurant au Programme Triennal 2021/2023, représenterait plus de 90 % du crédit d'engagement qui y est ouvert, soit 58,2 M€ sur un crédit global d'engagement ouvert à hauteur de 64 M€.

b) Programme « Urbanisation des terrains S.N.C.F. - Îlot Charles III »

Au démarrage budgétaire du programme en 2015 et jusqu'en 2021, le programme a été conçu comme un tout représentant une seule opération. Puis, à partir de 2021, il a été décidé de le scinder en plusieurs opérations, l'opération relative à l'unité de traitement et de valorisation des déchets étant transférée sur un article budgétaire distinct et chacune des trois tours d'activités pouvant ainsi faire l'objet d'une inscription distincte sur des chapitres budgétaires indépendants.

Le temps pris pour le changement de programme explique, pour une très large part, la longueur de son délai de réalisation et le décalage entre la date d'ouverture du crédit d'engagement et sa consommation. De ce fait, le crédit d'engagement non consommé reportable après 2023 pourrait encore représenter, selon les données figurant au Programme Triennal 2021/2023, plus de 25 % du crédit d'engagement qui y est ouvert, lequel a pourtant été ramené à 120 M€ en 2021 après avoir été diminué de 185 M€ par rapport au montant inscrit en 2020.

c) Programme « Urbanisation des terrains S.N.C.F. - Îlot Pasteur »

La première estimation du coût du programme de 2011, issue du concours d'architectes de 2009, a été réalisée sur la base de ratios et du préprogramme de la Direction de la Prospective, de l'Urbanisme et de la Mobilité. Mais, depuis 2013, les études de maîtrise d'œuvre ont conduit à des changements de programme chaque année, qui se sont traduits par la suppression d'un hôtel, la suppression du « Data Center » et la modification du collège.

Le dernier relèvement du coût prévisionnel du programme opéré en 2021 à hauteur de 483 M€ résulte tant des études de conception que du résultat des appels d'offres pour les travaux en tous corps d'état.

Ici encore, le décalage entre la date d'ouverture du crédit d'engagement et sa consommation a résulté des changements de programme et entraînerait le report après 2023, selon les données figurant au Programme Triennal 2021/2023, d'un crédit d'engagement non consommé qui représenterait 16 % du montant dernièrement réajusté en 2021. Par ailleurs, l'estimation du montant du crédit d'engagement par le recours à des ratios de coûts unitaires de construction, anticipant le chiffrage par la maîtrise d'œuvre du coût prévisionnel des travaux, a conduit aussi à majorer dans le temps l'importance du crédit d'engagement non consommé.

Comme pour le programme précédent, un découpage du programme par opération et un chiffrage du montant du crédit d'engagement sur la base d'estimations de la maîtrise d'œuvre auraient certainement contribué à mieux calibrer dans le temps le montant du crédit d'engagement et le montant de crédits de paiement ajustés sur le calendrier de réalisation de chaque opération.

d) Opération « Rénovation et extension de l'Héliport »

Le crédit d'engagement, inscrit initialement au Programme Triennal 2015/2017, s'élevait à 36 M€. Il a été augmenté de 44,3 M€ au programme 2021/2023 pour être porté à 80,3 M€.

L'estimation de 2015 est issue de l'étude des services de l'Aéroport de Nice Côte d'Azur. Elle a été réalisée sur la base de ratios portant uniquement sur la rénovation du bâtiment de l'Héliport.

La définition des besoins ayant évolué avec les changements de compagnies, il a été décidé d'ajouter à l'opération la construction d'une piste d'atterrissage, ce qui explique la forte augmentation du coût prévisionnel en 2021.

Le bouleversement du programme de l'opération en 2021, par rapport à l'opération initiale de 2015, entraînerait ainsi un report de la plus grande part de son exécution après la fin de la dernière version du Programme Triennal prévue en 2023, en faisant ressortir un crédit d'engagement non consommé de 83,8 % du crédit total d'engagement ouvert en 2021.

e) Opération « Unité de Valorisation Énergétique de Trigénération des déchets »

Le crédit d'engagement, inscrit initialement au Programme Triennal de 2017/2019 à hauteur de 56 M€, est resté inchangé à ce montant au programme 2021/2023.

La complexité et le caractère innovant voulu de l'opération ont entraîné, du fait des délais d'études subséquents et de l'échec d'un premier appel à concurrence, une large anticipation de l'ouverture du crédit d'engagement et, par voie de conséquence, un important report de la part de ce crédit non consommée après la fin du Programme Triennal en 2023, qui pourrait représenter, selon les données de ce Programme, 78 % du montant du crédit d'engagement qui y est ouvert.

Il semble qu'en l'espèce, il eût mieux valu n'ouvrir le crédit d'engagement, dans un premier temps, qu'à hauteur du besoin de financement des études de définition du nouvel équipement.

f) Programme immobilier « Bel Air »

Ce programme a fait l'objet de l'inscription, pour la première fois, d'un crédit d'engagement de 180 M€ au Programme Triennal de 2020/2022, porté à 260 M€ au programme 2021/2023.

Le retard de démarrage des travaux, reporté de 2021 à 2022, s'explique par un processus de relogement des locataires plus long que prévu, qui a nécessité de différer des parties de tranches de crédits de paiement.

L'importance du crédit d'engagement non consommé reportable après 2023 s'explique par un pic d'activité du chantier, en phase avec la date de livraison des logements, estimée en 2025 au moment de la présentation du Programme Triennal 2021/2023.

g) Programme « Rénovation/Reconstruction de la Résidence de Cap Fleuri »

Décidé en 2013, ce programme a fait l'objet d'une première inscription d'un crédit d'engagement de 131 M€ au Programme Triennal de 2017/2019, porté à 162,5 M€ au programme de 2021/2023.

Les études menées en 2019 et 2020 ont fait ressortir que les règles d'urbanisme et les contraintes techniques nécessitaient de transformer le programme d'une simple rénovation en une démolition/reconstruction des deux bâtiments.

La transformation du programme en 2020 a conduit à allonger la durée de son exécution et, ce faisant, à reporter après la fin du Programme Triennal en 2023, un montant de crédit d'engagement non consommé qui représenterait 30 % du montant du crédit d'engagement qui y a été ouvert.

h) Programme « Gros travaux au Stade Louis II »

Ce programme a fait l'objet d'une 1^{ère} inscription d'un crédit d'engagement au Programme Triennal de 2014/2016 à hauteur de 18,26 M€, rehaussée à 70 M€ au programme 2018/2020, puis à 86,4 M€ au programme 2019/2021, à 87,80 M€ au programme 2020/2022, avant d'être fixée à 355 M€ au dernier programme 2021/2023, soit une multiplication par plus de 19 du coût total prévisionnel.

L'évolution de ce coût prévisionnel ne s'est pas faite à périmètre constant, le contenu du programme s'étant étoffé au fil des années.

En 2021, la très forte augmentation du coût global prévisionnel du programme de 87,8 M€ à 355 M€ résulte de la validation par S.A.S. le Prince Souverain, en juillet 2020, d'un vaste projet de restructuration globale du Stade Louis II.

Cette restructuration apparaît comme un programme de très grande ampleur qui a conduit à repousser considérablement dans le temps la consommation du crédit d'engagement ouvert à hauteur de 355 M€ en 2021. Selon les données du Programme Triennal 2021/2023, le report après 2023 du crédit d'engagement non consommé représenterait 78,5 % du crédit d'engagement qui y est ouvert. Un découpage du programme en tranches opérationnelles correspondant aux phases d'études et aux phases de travaux de réalisation des différents équipements et aménagements qui y sont prévus aurait permis de limiter l'importance du crédit d'engagement ouvert au programme triennal à compter du 1^{er} janvier 2021.

i) Programme « Transition numérique »

Ce programme a fait l'objet de l'inscription d'un crédit d'engagement de 96,28 M€ au Programme Triennal 2019/2021, avant le rehaussement du montant de ce crédit à 185,51 M€ au programme 2020/2022, puis à 461,55 M€ au programme 2021/2023, soit une multiplication par 4,8 du coût total prévisionnel par rapport à l'estimation de 2019.

Du tableau communiqué à la Commission Supérieure des Comptes, il ressort que de nombreux postes de dépenses ne sont pas constitués exclusivement de dépenses d'Équipement ou d'Investissement, mais comprennent aussi des dépenses de fonctionnement qui gagneraient à être sorties du Programme Triennal d'Équipement Public en vue de présenter, en la matière, une programmation plus exacte et plus précise.

Sur ce point, le Gouvernement Princier avait précisé, en réponse au Rapport de la Commission Supérieure de Comptes pour l'Exercice 2019, que le projet de refonte budgétarocomptable, comprenant une révision du plan comptable de l'administration monégasque, permettrait de répondre à la problématique de distinction des dépenses par nature.

L'importance du crédit d'engagement non consommé, reportable après 2023, qui devrait représenter, selon les données du Programme Triennal 2021/2023, 48 % du montant total du crédit d'engagement qui y est ouvert, résulte de la décision d'inscrire au Programme Triennal le coût total des opérations dans une logique décennale, plutôt que triennale.

j) Programme « Acquisitions de terrains et d'immeubles »

Depuis le plan triennal 2020/2022, les opérations d'acquisitions ont été regroupées à l'Article 709.991 « Acquisitions » pour permettre une plus grande souplesse dans l'utilisation des crédits. L'Article budgétaire 705.982 « Acquisitions Terrains–Immeubles » a ainsi été clôturé et le crédit d'engagement non consommé à cet article, d'un montant de 100 M€, transféré sur l'Article 709.991, explique en partie que le crédit d'engagement ouvert à cet article ait été porté de 35 M€ en 2019 à 205 M€ en 2020 et 2021.

Selon l'Administration des Domaines en charge de la gestion du programme, les inscriptions de crédits au Programme Triennal correspondent à des inscriptions de principe pour l'acquisition de biens immobiliers, soit dans un but de caractère social dans la perspective de la réalisation d'opérations à usage d'habitation, soit à titre d'investissement. Elle précise en complément que les sommes inscrites constituent des sommes provisionnelles en vue de réaliser des opérations selon les opportunités d'acquisition et les possibilités de préemptions qui se présentent en cours d'année, que l'État n'a aucun moyen d'anticiper.

Ces indications font ressortir que le chiffrage des crédits au Programme Triennal, tant en crédit d'engagement pluriannuel, qu'en crédits de paiement annuels, ne repose sur aucun élément précis et identifié.

k) Programme « Nouveau Centre Hospitalier Princesse Grace »

Le crédit d'engagement inscrit pour le nouveau C.H.P.G. a été porté de 867 M€ au Programme Triennal 2020/2022 à 888 M€ au programme 2021/2023.

Les sommes portées à l'Article budgétaire 709.997 permettent de provisionner le besoin en crédits de paiement pour la construction du Nouvel Hôpital et d'alimenter annuellement le compte de dépôt recevant les provisions.

Selon la Direction des Travaux Publics gestionnaire du programme, le solde disponible du compte de dépôt s'élève à 197,95 M€ à la fin de l'Exercice budgétaire de 2020 et le montant des travaux à réaliser en 2021, 2022 et 2023 s'élèverait, respectivement, à 47 M€, 55 M€ et 60 M€, soit au total 162 M€, ce qui, après un abondement du compte de dépôt de 52 M€ en 2022 et 2023, conforme aux crédits de paiement prévus, laisserait un solde disponible de ce compte de 139,95 M€ à la fin de l'Exercice 2023, selon les données du Programme Triennal 2021/2023.

Au regard des données figurant dans ce Programme et du montant des dernières estimations faites sur le coût global prévisionnel du Nouveau C.H.P.G., passé de 586 M€ T.T.C. en coût initial estimé au Budget Primitif de l'État pour 2012, à 888 M€ T.T.C. selon la dernière estimation de 2021, soit une augmentation de plus de 50 %, le crédit d'engagement non consommé, reportable après 2023, pourrait s'élever à 434 M€, soit 48,9 % du crédit d'engagement pour financer la totalité du programme. Par rapport à ce montant, le solde de la provision disponible après 2023, de 139,95 M€, ne représenterait ainsi que 32,1 % du reste à financer après cette date et le montant des crédits de paiement à ouvrir à compter de 2024 s'élèverait encore à 68,7 % de ce reste à financer, soit une somme de 295 M€.

1) Programme « Centre Commercial de Fontvieille »

Programmées budgétairement en 2018, la restructuration et l'extension du Centre Commercial de Fontvieille ont fait l'objet d'une première estimation à hauteur de 56 M€, avant la définition du programme et avant le choix d'une équipe de conception au milieu de l'année 2019. Fin 2019 et au cours de l'année 2020, le programme a été largement accru pour y ajouter l'agrandissement du parking existant et la réalisation d'un immeuble de logements domaniaux, ce qui a plus que doublé l'estimation prévisionnelle du coût du programme à hauteur de 123 M€. Puis, après la désignation de l'équipe architecturale et des bureaux d'études techniques, le coût prévisionnel du programme a été porté à 300 M€ au Programme Triennal de 2021/2023, soit une multiplication par 2,4 par rapport à l'estimation précédente et par 5,4 par rapport à l'estimation principale.

Sur la base des réalisations de dépenses en 2019 et 2020, d'un montant de 8,57 M€ et des prévisions de crédits de paiement, le crédit d'engagement, ouvert à hauteur de 300 M€ dans le Programme Triennal 2021/2023, resterait non consommé après 2023 pour un montant de 216,80 M€, soit 72,2 % du crédit total.

L'Administration des Domaines en charge de la gestion de l'opération présente ce programme sous l'appellation d'une « opération » comportant deux « volets » pour reprendre la terminologie employée : un « volet » consacré

au nouveau Centre Commercial et un « volet » consacré au logement. En réalité, ladite opération constitue plutôt un véritable programme comportant la réalisation de trois opérations : la rénovation du Centre Commercial lui-même, l'agrandissement du parking et la construction d'un immeuble d'habitation domanial d'une quarantaine d'appartements.

B. Programmation des crédits de paiement au programme triennal 2021/2023

Le Programme Triennal d'Équipement Public a pour objet, d'une part, d'inscrire les crédits d'engagement correspondant à l'estimation du coût prévisionnel des programmes ou des opérations, d'autre part, de programmer les tranches annuelles de crédits de paiement subséquentes au sein des budgets annuels.

Au Programme Triennal 2021/2023, la programmation des crédits de paiement se présente de la façon suivante :

- coût total des opérations programmées : 7 410,47 M€ (1) ;
- cumul des dépenses réalisées à la clôture des comptes de l'Exercice budgétaire 2020 au titre des opérations inscrites au Programme Triennal : 3 216,75 M€ (2), soit 2 699,60 M€ de dépenses réalisées à fin 2019 + 547,32 M€ pour les opérations réalisées en 2020 – 30,17 M€ pour les opérations réalisées en 2020 hors Programme Triennal ;
- montant des crédits de paiement adoptés ou restant à programmer à partir de 2021 : (3) = (1 – 2) = 4 193,72 M€.

Les tranches annuelles de cette programmation sont ventilées ainsi qu'il suit :

- crédits de paiement inscrits au budget adopté pour 2021 : 587,65 M€ (hors report de crédits (4)) ;
- crédits de paiement inscrits au Programme Triennal pour 2022 : 916,03 M€ (5) ;
- crédits de paiement inscrits au Programme Triennal pour 2023 : 560,45 M€ (6) ;
- crédits de paiement restant à financer après 2023 : (7) = (3 – 4 – 5 – 6) = 2 129,59 M€.

Selon le Programme Triennal 2021/2023, la moyenne annuelle des crédits de paiement à financer au cours des trois exercices budgétaires 2021, 2022 et 2023 s'élèverait ainsi à un montant de l'ordre de 688 M€, hors opérations non prévues au Programme Triennal, soit un niveau supérieur de 30 % à la moyenne des dépenses financées et réalisées, toutes opérations confondues, au cours des trois exercices précédents, de 2018 à 2020, d'un montant de 526 M€.

De surcroît, le reste des crédits de paiement, d'un montant total de 2 129,59 M€ correspondant, à fin 2023, au solde restant à financer des opérations inscrites au Programme Triennal 2021/2023, nécessiterait d'inscrire chaque année au budget, pour chacun des exercices des trois années suivantes, 2024, 2025 et 2026, une moyenne de crédits de paiement de l'ordre de 700 M€, très supérieure au rythme moyen de réalisation constaté de 2018 à 2020, en supposant qu'aucune nouvelle opération ne soit ouverte pendant la période postérieure à 2020.

Toutefois, en prenant l'hypothèse d'une fourchette de réalisation entre 3 et 7 ans des opérations restant à financer après 2023, qui correspond à une programmation décennale de ces opérations, la moyenne annuelle des crédits de paiement à ouvrir, au maximum de la fourchette de 7 années, s'établirait à 304 M€, en supposant qu'aucune opération nouvelle ne soit ouverte de 2021 à 2030.

Ce rythme très soutenu prévu pour l'ouverture des crédits de paiement, induit par la dernière version du Programme Triennal d'Équipement Public actualisé en 2021, résulte de programmes d'opérations très importants, en matière de logements domaniaux, d'équipements sanitaires, d'équipements sportifs, de transition numérique et d'équipement commercial pour la restructuration du Centre Commercial de Fontvieille.

Comme il ressort du point A.3° ci-dessus présentant l'analyse d'opérations ou de programmes d'opérations présentant les crédits d'engagement non consommés les plus importants reportables après la fin du Programme Triennal en 2023, dans ces différents secteurs d'équipement, la très forte progression des besoins de financement à couvrir par l'ouverture de crédits de paiement découle de la façon, à la fois, dont les opérations ou les programmes d'opérations sont définis et dont les coûts prévisionnels de ces opérations ou programmes sont calculés, qui conduit à une surestimation de ces coûts prévisionnels au niveau de la programmation des crédits d'engagement et des crédits de paiement subséquents.

« Aussi, pour éviter le risque de difficultés budgétaires et préserver l'utilité de la programmation triennale des dépenses en capital, la Commission Supérieure des Comptes préconise-t-elle de nouveau de renforcer la sélection des opérations qui y sont inscrites, d'affiner son contenu par le découpage en tranches fonctionnelles des programmes qui correspondent à plusieurs opérations répondant chacune à une finalité distincte et de chiffrer le montant des crédits d'engagement et de paiement de chaque opération sur la base d'études précises de définition et de maîtrise d'œuvre ».

C. Dépenses en capital réalisées en 2020

1° ÉVOLUTION GLOBALE DES DÉPENSES EN CAPITAL DE 2018 À 2020 INCLUS

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

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

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

2° EXAMEN PAR CHAPITRE BUDGÉTAIRE DES PRINCIPAUX PROGRAMMES OU OPÉRATIONS RÉALISÉS EN 2020

a) Chapitre 1 « Grands Travaux d'Urbanisme »

Au sein du Chapitre 1, quatre programmes d'opérations, avec un montant total de 64 033 543 €, concentrent 93,6 % des dépenses réalisées au cours de l'Exercice 2020 sur le Chapitre 1, d'un montant total de 68 444 147 €. Ils relèvent des articles budgétaires suivants :

- 701.913/2 « Urbanisation S.N.C.F. - Îlot Charles III » : 6 000 000 € ;
- 701.913/3 « Urbanisation S.N.C.F. - Îlot Canton » : 2 328 968 € ;
- 701.913/4 « Urbanisation S.N.C.F. - Îlot Rainier III » : 1 038 751 € ;
- 701.913/7 « Urbanisation S.N.C.F. - Îlot Pasteur » : 54 665 824 €.

b) Chapitre 2 « Équipement Routier »

En 2020, l'opération ayant entraîné le montant de dépenses le plus important, d'un montant de 4 998 291 €, a concerné la réalisation du parking du Portier.

c) Chapitre 3 « Équipement Portuaire »

Deux opérations importantes ont concerné ce chapitre budgétaire :

- la reconstruction du Quai des États-Unis qui a induit des dépenses d'un montant de 7 834 708 € en 2020, portant leur cumul depuis l'origine de l'opération à 41,24 M€, soit 97 % du montant du crédit d'engagement ouvert ;
- l'aménagement du Larvotto qui s'est traduit, en 2020, par un montant de dépenses réalisées de 39 299 155 €, soit un cumul de dépenses depuis l'origine de l'opération de 50,86 M€ représentant 45 % du crédit d'engagement ouvert.

d) Chapitre 4 « Équipement Urbain »

Les dépenses réalisées en 2020 se répartissent entre :

- celles qui sont inscrites au programme triennal d'équipement public, soit la station d'épuration des eaux (2,8 M€ en 2020), le réservoir d'eau (1,2 M€ en 2020) et les interventions sur les égouts (0,8 M€ en 2020) ;
- celles qui ne sont pas inscrites dans ce programme, soit les opérations sur l'éclairage public (1,2 M€ en 2020) et d'autres interventions sur les égouts (2 M€ en 2020).

e) Chapitre 5 « Équipement Sanitaire et Social »

En 2020, le Chapitre 5 « Équipement Sanitaire et Social » est, comme les années précédentes, de très loin, le premier chapitre des dépenses en capital. Au cours de l'Exercice 2020, le total des dépenses réalisées s'est élevé à 199 112 666 €, soit 36,4 % du total des dépenses d'Équipement et d'Investissement réalisées, en baisse néanmoins de 31 % par rapport au total des dépenses d'Équipement Sanitaire et Social réalisées au titre de l'Exercice 2019.

Dans le montant des dépenses réalisées au sein du Secteur Sanitaire et Social, il convient toutefois d'ajouter la provision ou la réserve de financement de 45 000 000 € constituée en 2020 à l'Article 709.997 pour la construction du Nouveau C.H.P.G., ainsi que les dépenses réalisées en 2020 à l'Article 709.991 « Acquisitions » pour un montant de 8 940 949 €, qui ont consisté en l'acquisition de terrains et d'immeubles.

Globalement, les dépenses réalisées en 2020 pour le Secteur Sanitaire et Social se sont ainsi élevées à 253 053 615 €, soit 46,2 % du total des dépenses d'Équipement et d'Investissement, mais une diminution de 25,7 % par rapport au total des dépenses réalisées en 2019 dans le même secteur, alors qu'elles avaient augmenté de 129 % en 2019 par rapport à 2018.

Les programmes ou opérations du Secteur Sanitaire

En 2020, les opérations du « Secteur Sanitaire » ont été financées à partir de trois articles budgétaires :

- les crédits de l'Article 705.9307 « C.H.P.G. – Maintien à Niveau », ont été inscrits pour la première fois en 2013 au Programme Triennal pour un montant estimé de 32,5 M€. Ce montant a été réévalué à 95 M€ au Programme Triennal 2017/2019, porté à 105,5 M€ au programme 2018/2020, puis à 115,5 M€ au programme 2019/2021, 125,5 M€ au programme 2020/2022 et 135,5 M€ dans la dernière version du Programme Triennal 2021/2023.

Il s'agit de financer des travaux d'amélioration et de remise en état des locaux et des investissements et équipements nécessaires pour maintenir la qualité des soins dispensés dans le C.H.P.G. existant. Les dépenses financées par l'État en 2020 s'élèvent à 9 192 810 € contre 13 054 425 € en 2019.

- l'Article 709.997 « Nouveau C.H.P.G » a été ouvert depuis 2012 pour enregistrer la provision ou la réserve à constituer en vue du financement de la construction du Nouveau C.H.P.G. Elle a été réduite de 50 M€ à 45 M€ en 2018, 2019 et 2020. Cet article figure au Chapitre 9 « Investissements » et, chaque exercice, le montant de cette provision

est versé en totalité à un compte de dépôt ouvert en février 2012 sur lequel sont désormais imputées toutes les dépenses relatives à la construction du Nouveau C.H.P.G, qui ne figurent donc plus dans la comptabilité budgétaire. A la fin de l'exercice budgétaire 2020, le cumul de la provision constituée s'élève à 395 M€ et le montant, à la même date, du solde disponible après prélèvement pour financement des travaux à 197,95 M€ ;

- le programme de reconstruction complète de deux bâtiments du Cap Fleuri a été décidé en 2013. Inscrit à l'Article 705.9321, son coût, estimé au programme 2017/2019 à 131 M€, a été porté à 133 M€ au programme 2018/2020, puis à 134,5 M€ au programme 2019/2021, 160 M€ au programme 2020/2022 et 162,5 M€ au programme 2021/2023. Ce programme, ayant pour objectif la remise aux normes complète du site du Cap Fleuri, a dû être modifié pour obtenir l'accord des autorités

françaises, soit l'architecte des bâtiments de France et la Mairie de Cap d'Ail pour les bâtiments et la Métropole de Nice pour la voirie. Les dépenses se sont élevées à 18 973 350 € en 2020, après 8 650 110 € en 2019, portant le cumul des dépenses à fin 2020 à 58,5 M€, soit 36 % du budget prévu pour l'opération.

Les programmes ou les opérations de logements domaniaux relevant du Secteur Social

En 2020, les dépenses consacrées aux programmes ou aux opérations de logements domaniaux, relevant du Plan National pour le Logement des Monégasques lancé officiellement le 11 mars 2019, ont été concentrées sur neuf programmes ou opérations.

L'évolution des dépenses pour ces programmes ou opérations pendant les trois derniers exercices est retracée dans le tableau ci-après.

Opérations de logements domaniaux du Secteur Social – en €	2017	2018	2019	2020
705.905 - L'Engelin	40 973 678	9 486 933	5 399 356	2 195 518
705.907 - Grand Ida	1 508 499	4 506 386	12 864 483	53 058 721
705.908 et 705.9081 - Opérations Domaniales Intermédiaires	19 269 136	24 409 067	37 382 871	23 211 402
705.914 - Le Mas Honoria	0	0	9 827 438	25 394 912
705.917 - Le Bel Air	0	0	1 489 718	5 628 961
705.940 - Travaux Domaines	6 578 347	6 883 646	8 281 128	4 056 596
705.946 - Testimonio II et II bis	99 034	32 400	105 815 647	53 298 084
705.982 - Acquisition de Terrains et d'Immeubles	11 708 101	5 117 635	76 430 000	0
709.991 - Acquisitions	4 678 980	5 550 569	7 118 300	8 940 949
Total	85 187 775	55 986 636	264 608 941	175 785 143
Total du Chapitre 5 (avec la provision pour le financement du Nouveau C.H.P.G. et les Dépenses à l'Article 709.991)	170 650 829	149 024 682	340 636 495	253 053 615
Part en % du Chapitre 5	49,9	37,6	77,7	69,5

En 2020, le total des dépenses consacrées au logement social domanial continue de représenter, du fait de l'importance des travaux maintenant lancés en application du Plan national pour le logement des Monégasques, une part prépondérante du total des dépenses du Chapitre 5, avec 69,5 % de ce total en 2020, après 77,7 % en 2019, contre seulement 37,6 % en 2018 et 49,9 % en 2017. À elles seules, en 2020, les dépenses de logement social domanial ont aussi représenté plus de 32 % du total des dépenses d'Équipement et d'Investissement de l'État.

L'Article 705.908 « Opérations Domaniales Intermédiaires » a été créé en 2015 pour un coût global de 49 M€, réévalué au Programme Triennal 2021-2023 à 139,5 M€. Il s'agit en fait du regroupement de quatre opérations domaniales très diverses, de taille moyenne, à réaliser à court ou moyen terme et sans lien entre elles : Jardins d'Apolline, Villa del Sol, le Soleil du Midi et Villa Carmelha. À cet article est venu s'adjoindre le nouvel Article 705.9081 ayant le même objet, d'un montant de 73 M€, inscrit au Programme Triennal 2021/2023, qui comprend une nouvelle opération

« Picapeira ». Le cumul des dépenses réalisées à la fin de l'Exercice 2020, s'élevant à 112,20 M€, représente 52,8 % du budget global inscrit aux deux articles budgétaires.

La Commission Supérieure des Comptes fait une nouvelle fois observer, comme elle l'a fait dans son rapport sur l'Exercice 2019, que ces articles, ayant trait à des constructions d'immeubles d'habitation de petite taille, se rattachent actuellement à un programme de cinq opérations relevant de la promotion immobilière privée, qui ne présentent aucun lien entre elles et ne sont pas conformes à l'Article 5 de la Loi n° 841 du 1^{er} mars 1968 relative aux lois de budget imposant une gestion budgétaire des crédits par opération et non par programme comportant plusieurs opérations. Cette observation est d'ailleurs réitérée depuis plusieurs exercices par le Contrôle Général des Dépenses.

L'Article 705.946 « Opération Testimonio II et II bis », inscrite au Programme Triennal 2019-2021 à hauteur de 7 M€, a fait l'objet d'une très forte augmentation de sa dotation budgétaire au programme 2020/2022 à hauteur de 561 M€, réévaluée à 577,80 M€ au programme 2021/2023. Il s'agit d'un programme immobilier situé entre l'Avenue Princesse Grace et le Boulevard d'Italie, qui comprendra deux tours de logements domaniaux, avec 339 appartements, une crèche de 50 places, un parking de 888 places, la nouvelle École Internationale et un espace public de 2 000 mètres carrés. À la fin de l'Exercice 2020, le cumul des dépenses réalisées s'élève à 159,69 M€, soit 27,6 % du montant du budget global du programme.

La Commission Supérieure des Comptes rappelle, comme elle l'a fait dans son rapport précédent relatif à l'Exercice 2019, que ce programme fait partie de ceux qui sont relevés comme non conformes à l'Article 5 de la Loi précitée du 1^{er} mars 1968 relative aux lois de budget, dans la mesure où la gestion des crédits budgétaires qui en font partie n'est pas faite par opération distincte, mais par programme comprenant plusieurs opérations.

f) Chapitre 6 « Équipement Culturel Divers »

L'essentiel des dépenses du Chapitre 6 (82,4 %) a été consacré, cette année encore, à l'opération inscrite à l'Article budgétaire 706.905 « Entrée Ville Jardin Exotique », avec pour objectif de transférer les serres du Jardin Exotique sur le parcours V.I.T.A, qui sera également transformé en parc urbain avec serres ouvertes au public, ainsi que d'aménager un parking public en entrée de ville.

Le coût global du programme a été porté à 188,6 M€ au Programme Triennal 2017/2019, puis à 196 M€ au programme 2018/2020, à 199,5 M€ au programme 2019/2021, 218 M€ au programme 2020/2022 et 224,35 M€ au programme 2021/2023. En 2020, les dépenses s'élèvent à 25 962 793 €, après 37 100 000 € en 2019 et 26 100 000 € en 2018 pour essentiellement le paiement des sommes dues en vertu du Contrat Global d'Intérêts Collectifs. Le cumul des dépenses de ce programme à la fin 2020 s'élève à 158,62 M€, soit 70,7 % du budget total.

g) Chapitre 7 « Équipement Sportif »

En 2020, le plus gros chantier ouvert concerne la restructuration du Stade Louis II.

La maîtrise d'ouvrage de ce chantier complexe est assurée par la Direction des Travaux Publics. Outre la nécessité de délocaliser plusieurs activités sportives, associatives et commerciales et d'aménager des locaux sur d'autres sites, le planning des travaux doit tenir compte du calendrier international sportif avec des contraintes de sécurité supplémentaires.

Le coût global de cette opération, qui avait été fixé à 50 M€ en 2017, a été porté à 70 M€ au Programme Triennal 2018/2020, puis à 86,4 M€ au programme 2019/2021, 87,80 M€ au programme 2020/2022 et 355 M€ dans la dernière version du Programme Triennal 2021/2023. Les dépenses en 2020 s'élèvent à 11 297 086 €, après 21 227 960 € en 2019, 23 025 964 € en 2018 et 2 704 424 € en 2017. Le cumul des dépenses à la fin de 2020 est de 61,79 M€, soit 17,4 % seulement du budget total prévu pour ce programme d'opérations de très grande ampleur.

h) Chapitre 8 « Équipement Administratif »

L'Article budgétaire 708.9042 « Transition Numérique » a trait au programme le plus important du Chapitre 8. Il a été doté d'un crédit d'engagement global de 96,28 M€ au Programme Triennal 2019/2021, puis de 185,51 M€ au programme 2020/2022 et de 461,55 M€ au programme 2021/2023.

Il répond à la création en 2019 de la Délégation Interministérielle chargée de la Transition Numérique et au regroupement, auprès du Délégué Interministériel, des trois Directions chargées de la mise en œuvre de cette transition : la Direction de l'Administration Numérique, la Direction des Réseaux et Systèmes d'Information et la Direction du Développement des Usages Numériques.

Les dépenses réalisées se présentent sous quatre grands « blocs » : les dépenses de fonctionnement du système d'information de l'Administration, les dépenses liées à la mise en place de services numériques pour tous les publics, les dépenses liées à la conception et à la mise en œuvre de plateformes numériques avec la mise en place d'un cloud souverain et les dépenses transversales liées au fonctionnement d'ensemble des matériels et des réseaux.

En 2020, le total des dépenses réalisées à ce titre s'élève à 42 477 432 € et le cumul des dépenses réalisées à fin 2020 se monte à 98,11 M€, soit 21,25 % seulement du montant du budget fortement augmenté (+ 149 % de 2020 à 2021) dans la dernière version du Programme Triennal 2021/2023.

i) Chapitre 9 « Investissements »

Le seul article budgétaire subsistant au Chapitre 9 « Investissements », après le retrait des Articles 709.991 « Acquisitions » et 709.997 « Nouveau C.H.P.G. », regroupés ci-dessus sous le Chapitre 5 « Équipement Sanitaire et Social », est l'Article 709.996 sur lequel sont enregistrés les « Rachats au F.R.C. ».

En 2020, aucun rachat financé par le Budget de l'État n'est intervenu auprès du F.R.C. Ainsi, le cumul des rachats à la fin de l'Exercice budgétaire 2020 reste du même montant que celui atteint fin 2019, soit 624,715 M€, qui représentent 78 % du coût global prévisionnel des rachats prévus au Programme Triennal 2021/2023 d'un montant de 800 M€.

j) Chapitre 11 « Équipement Industrie et Commerce »

Ce chapitre ne comprend plus qu'un seul article budgétaire inscrit au Programme Triennal d'Équipement 2021/2023, l'Article 711.966 « Centre Commercial de Fontvieille ».

En 2017 et en 2018, cet article n'a enregistré aucune dépense. Le coût global prévisionnel de ce programme est passé de 56 M€ au Programme Triennal d'Équipement 2018/2020, à 123 M€ au programme 2019/2021, avant une nouvelle augmentation substantielle à 300 M€ au programme 2021/2023. Les premières dépenses réalisées en 2019 et 2020, correspondant exclusivement aux honoraires pour la mission d'accompagnement du programme d'extension et de restructuration du Centre Commercial, qui s'élèvent à 4 800 000 € en 2019 et 3 770 648 € en 2020, ne représentent que 2,8 % du coût global prévisionnel de ce programme.

V - LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR ET LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

A. Comptes Spéciaux du Trésor

L'Ordonnance Souveraine n° 4.908 du 21 avril 1972 énonce les règles applicables à l'ouverture et la gestion des Comptes Spéciaux du Trésor (C.S.T.). La caractéristique essentielle des Comptes Spéciaux du Trésor est qu'ils sont réservés à la description de recettes et dépenses ayant un caractère temporaire.

À la clôture des comptes pour l'Exercice 2020, le nombre des Comptes Spéciaux du Trésor s'élève à 35, alors qu'à la clôture des comptes de 2019 on en relevait 34 et lors de celle de 2018 : 41. En 2020, on relève l'ouverture de 3 nouveaux Comptes Spéciaux du Trésor et la clôture de deux comptes spéciaux.

En 2020, les C.S.T. décrivent 11 % des recettes et près de 7 % des dépenses réalisées par l'État. Ils prennent une importance grandissante dans les finances publiques de l'État.

La tendance à décrire une part grandissante des opérations de l'État dans les comptes du Trésor, déjà observée en 2019, s'est amplifiée au cours de l'Exercice 2020 avec le choix effectué d'ouvrir des Comptes Spéciaux du Trésor pour décrire les politiques publiques de lutte contre la pandémie.

Les autorités se sont appuyées sur le caractère présumé temporaire de la pandémie pour considérer que l'utilisation des C.S.T. était adaptée à la gestion des instruments mis en place pour soutenir l'économie monégasque dans la crise sanitaire.

L'ouverture des trois nouveaux Comptes Spéciaux du Trésor correspond à une volonté exprimée par le Gouvernement Princier et le Conseil National lors du vote de la loi budgétaire, de retracer de manière individualisée les dépenses réalisées dans le cadre de la lutte contre la pandémie de la COVID-19.

Ces trois nouveaux comptes spéciaux sont intitulés de la manière suivante :

1. Le compte n° 82-32 « Garantie État COVID » ;
2. Le compte n° 82-33 « Plan Relance COVID » ;
3. Le compte n° 83-73 « Avances COVID ».

Dans le même temps deux Comptes Spéciaux du Trésor ont été clôturés au cours de l'Exercice 2019 et n'apparaissent plus en 2020. Il s'agit des comptes n° 81-06 « Chaine Câblée-Parrainage » et n° 84-21 « Domaines-Divers ».

En exécution budgétaire, à la fin de l'Exercice 2020, le total des soldes débiteurs des C.S.T. a augmenté de 61,363 M€ (+ 40,8 % au cours de l'exercice, après une augmentation de + 70 % en 2019). Cette évolution est imputable aux dépenses sur frais avancés de l'État, en particulier le compte des avances imputées au C.S.T. 84-10 « Avances-Dommages » en forte augmentation.

Globalement, à la clôture de l'Exercice 2020, le total des soldes créditeurs des Comptes Spéciaux du Trésor (389 021 339 €) dépasse le total des soldes débiteurs (211 443 969 €) soit une différence de 177,6 M€ à la fin de 2020.

Cet excédent global des soldes créditeurs sur les soldes débiteurs des Comptes Spéciaux du Trésor diminuait depuis plusieurs années : 100,7 M€ à la fin de 2019, 139,771 M€ à la fin de 2018 et 163,658 M€ à la clôture de l'Exercice 2017 ; le phénomène s'est nettement inversé en 2020 notamment en raison des dotations importantes des C.S.T. consacrés à la lutte contre la pandémie et en particulier le compte n° 82-33 « Plan Relance COVID ».

La gestion des Comptes Spéciaux du Trésor pour l'Exercice 2020 reste affectée par des insuffisances ou des difficultés, mais la Commission Supérieure des Comptes a aussi relevé des améliorations dans la gestion des C.S.T.

1° COMPTE N° 82-01 « DONS – DIRECTION DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS (D.E.N.J.S.) »

Ce Compte Spécial du Trésor n° 82-01 a été ouvert en 2015. Il est alimenté, d'une part, par des dons récoltés dans les établissements scolaires par les élèves à l'occasion d'événements particuliers, d'autre part par des dons obtenus par la Direction de l'Éducation Nationale, de la Jeunesse et des Sports auprès de personnes physiques ou morales, notamment de banques de la place, souhaitant apporter leur contribution à la vie scolaire ou sportive des élèves ainsi que les recettes et dépenses liées à la Journée Internationale des Droits de l'Enfant.

En 2020, ce compte a enregistré des recettes d'un montant de 297 574 € et des dépenses de 369 902,42 €. Son solde créditeur est ainsi passé de 752 980,25 € à la fin de l'Exercice 2019 à 680 651,47 € à la fin de l'Exercice 2020.

La Commission Supérieure des Comptes avait relevé que le caractère temporaire d'un Compte Spécial du Trésor impose que la destination des sommes collectées puisse être définie par les services gestionnaires. Depuis la mise en place de la « Commission d'attribution des fonds recueillis à l'occasion de la Journée des Droits de l'Enfant et lors des différentes actions menées par la Direction de l'Éducation Nationale, de la Jeunesse et des Sports », qui se réunit à deux reprises chaque année, ses comptes rendus d'activité décrivent désormais clairement la destination finale des sommes collectées.

La Commission Supérieure des Comptes relève à nouveau que le solde créditeur de ce compte reste élevé ; avec un montant de 680 651,47 € disponible à la fin de 2020, il correspond grossièrement à une année et demie d'interventions du fonds.

2° COMPTE N° 82-30 « FONDS VERT NATIONAL »

Ce C.S.T., créé au Budget Primitif de 2016, a fusionné en 2017 avec le compte n° 81-21 « Énergie - Développement Durable ». Il est destiné à provisionner les sommes dédiées aux actions de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de transition énergétique.

En 2019, les dépenses enregistrées au « Fonds Vert » s'étaient élevées à 27 681 103 € et les recettes de l'exercice à 31 739 227 €. Le solde créditeur du compte pour 2019 ressortait à 31 888 807 €.

En 2020, les dépenses se sont élevées à 37 451 315 € et les recettes à 30 321 744 €, faisant ainsi passer le solde créditeur du compte de 31 888 807 € à la fin de 2019 à 24 259 235 € à la fin de l'Exercice 2020. Le montant des dépenses réalisées sur ce C.S.T. augmente chaque année et la variété des actions qui y sont financées s'accroît également.

Le rapport du Contrôleur Général des Dépenses met en évidence le fait que le montant des dépenses effectuées sur ce compte a augmenté très rapidement et atteint 37,4 M€ en 2020. Le Contrôleur Général des Dépenses considère qu'il est devenu difficile de suivre la consommation de ce compte » en raison des limites techniques des applications utilisées.

La Commission Supérieure des Comptes, sans remettre en cause le choix du Gouvernement Princier de regrouper la gestion des politiques relevant de la transition énergétique, recommande de ne pas perdre de vue la nécessité d'en rendre compte de manière précise et détaillée, et souhaite que les limites techniques relevées par le Contrôleur Général des Dépenses puissent être levées.

3° COMPTE N° 82-32 « GARANTIE ÉTAT COVID »

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

Dans la mesure où aucun défaut de remboursement de la part des entreprises bénéficiaires n'a été constaté en 2020, aucune dépense n'a donc été mandatée sur ce compte. Le premier mandatement sur ce compte est intervenu en juin 2021 à la suite du défaut de paiement d'une entreprise déclarée en cessation de paiements.

4° COMPTE N° 82-33 « PLAN RELANCE COVID »

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

- le « Fonds Bleu » (géré par la D.I.T.N.), doté de 20 M€, afin d'aider les entreprises monégasques dans leur transformation numérique et de créer une économie numérique à Monaco ;
- le « Fonds Blanc » (géré par le D.E.E.U.), doté de 20 M€, afin de soutenir l'activité du bâtiment et de la construction en Principauté ;
- le « Fonds Rouge et Blanc » (géré par le Département des Finances et de l'Économie), doté de 10 M€, afin de soutenir le commerce local et la consommation en Principauté ;
- une enveloppe complémentaire de 40 M€, gérée par le D.A.S.S., dédiée à la poursuite, de mesures sociales d'accompagnement.

Les dépenses supportées par ce Compte Spécial du Trésor se sont élevées en 2020 à 7 202 638,83 € :

- « Fonds Bleu » : 152 340 € de subventions versées aux entreprises pour les accompagner dans leur transformation numérique ;
- « Fonds Blanc » : 946 360 € dont 792 000 € au titre de l'amélioration des bâtiments publics ;
- « Fonds Rouge et Blanc » : 6.103.938 €, dont 5 M€ au titre de l'approvisionnement du compte de dépôt dédié à l'opération « Carlo » (versement d'une « Prime exceptionnelle » sous forme de bons d'achat via l'application « Carlo » à tous les fonctionnaires et agents de l'État et aux Établissements Publics) et 1 M€ au titre des tickets restaurant offerts aux fonctionnaires et agents de l'État.

La Commission Supérieure des Comptes considère qu'il aurait été vain, en se plaçant à la fin de l'Exercice 2020, de porter une appréciation sur les mesures prises pour lutter contre la pandémie et son incidence économique. Il faut surtout relever la rapidité de la réaction de l'État dans un contexte international de grandes incertitudes sanitaires et économiques.

5° COMPTE N° 83-61 « AVANCES DIVERSES »

Ce compte, ouvert en 2017, a permis l'avance d'un montant de 4 M€ à l'association Automobile Club de Monaco pour lui permettre de réaliser des investissements prioritaires. Cette avance devrait être remboursée sur une durée de trois ans par les excédents bénéficiaires des Grands Prix. Aucun remboursement de cette avance n'est encore intervenu.

Le solde débiteur est ainsi passé à 4 811 680 €, dont 4 084 000 € pour la seule association de l'Automobile Club, à la fin de l'Exercice 2020.

La Commission Supérieure des Comptes considère qu'un avenant au protocole initial doit désormais intervenir pour préciser les échéances du remboursement de l'avance consentie à l'Automobile Club de Monaco.

6° COMPTE N° 83-70 « ASSURANCE PROTECTION FOIRE »

À la fin de l'Exercice 2020, le solde débiteur du compte, d'un montant de 2 045 147 €, n'a guère évolué par rapport au montant de 2 104 427 € en 2019 (2 135 632,86 € à la fin de l'Exercice 2018).

L'Assurance-Foire couvre sous la forme d'avance remboursable les dépenses engagées par une entreprise à l'occasion de sa participation en tant qu'exposant à un salon professionnel à caractère international, dans la limite d'un budget maximum défini contractuellement. L'avance remboursable peut couvrir 65 % des dépenses éligibles dans le cas général et 75 % pour les opérations réalisées avec le Japon.

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

Il a été indiqué qu'un apurement progressif du compte était entrepris.

Face à ce début d'apurement du Compte d'Avances n° 83-70, la Commission Supérieure des Comptes souhaite vivement que l'apurement des soldes ayant trait à l'Assurance-Prospection et à l'Assurance-Foire, pour les dossiers les plus anciens, puisse être mené à bien.

La Commission Supérieure des Comptes invite également l'Administration à réformer les modalités d'attribution de ce type d'aide ; il convient de les rendre plus simples dans leur attribution et dans leurs modalités de liquidation.

7° COMPTE N° 83-73 « AVANCES COVID »

Ce C.S.T. résulte de la volonté du Gouvernement Princier et du Conseil National de mettre en place un régime de subventions et aides économiques visibles. Ce compte fait partie de l'enveloppe globale de 358 M€ affectée au soutien de l'économie monégasque.

Dans le cadre de la crise sanitaire, ce C.S.T. a été créé au 1^{er} Budget Rectificatif 2020 afin de faire face aux diverses avances nécessaires pour soutenir les acteurs de la vie économique monégasque, et notamment les sociétés non cotisantes à Pôle Emploi afin qu'elles puissent mettre en œuvre les mesures de Chômage Total Temporaire Renforcé (C.T.T.R.).

Ce compte a donc fait l'objet d'inscriptions en 2020 présentées dans le cadre du vote du Budget Rectificatif et qui se sont traduites en exécution de la manière suivante :

- en dépenses : par un montant de 11 399 487,29 € correspondant au versement du C.T.T.R. à 7 sociétés non cotisantes ;
- en recettes : pour un montant de 546 303,79 € de remboursement des avances par 5 sociétés.

Le solde débiteur de ce compte s'élève dont à 10 853 183 € au 31 décembre 2020, étant précisé qu'un abondement en recettes de ce C.S.T. provenant de l'Article n° 609.205 « Mesures COVID » du Budget Général et couvrant la totalité des avances faites au titre du C.T.T.R. en 2020, a été réalisé en 2021 afin de provisionner ces sommes.

8° COMPTE N° 84-10 « AVANCES - DOMMAGES »

Le solde débiteur de ce compte avait augmenté très fortement de 2017 à 2018, passant de 12,7 M€ à 53 M€. Au cours de l'Exercice 2019 des dépenses importantes ont été effectuées (63 850 101,90 €) et des recettes ont été enregistrées pour 1 588 450,38 € conduisant au doublement du solde débiteur de fin de l'Exercice 2019. Le montant total des dépenses effectuées sur ce compte et non remboursées s'élevait donc à 115 345 531,52 € à la fin de 2019.

Au cours de l'Exercice 2020, des dépenses importantes relatives au sinistre de l'immeuble « Les Jardins d'Apolline » ont été à nouveau réglées notamment au titulaire du contrat de promotion immobilière pour la rénovation du bâtiment.

Les recettes encaissées au cours de l'Exercice 2020 se sont élevées à 3 763 438 € (1 588 450,38 € en 2019).

Dans ces conditions, le solde du C.S.T. est passé de 115 M€ en 2019 à 164 721 822,26 € à la clôture de l'Exercice 2020. Le solde débiteur s'est accru de plus de 49 M€ au cours de l'Exercice 2020, soit une augmentation de 42 % sur le seul Exercice 2020.

9° COMPTE N° 85-50 « PROJET EUREKA »

À la fin de l'Exercice 2020, le solde débiteur du compte de 2 000 000 € n'a pas varié par rapport à celui relevé à la fin de l'Exercice 2019 comme pour les années précédentes depuis 2004.

Le fonds monégasque créé sur la base de ce Compte Spécial du Trésor a pour but de soutenir des projets coopératifs technologiques innovants menés par des entreprises monégasques et réunissant au moins deux partenaires (Entreprise, Laboratoire, Centre de recherches...) dans le cadre d'un réseau regroupant quarante-et-un pays membres ainsi que la Commission Européenne.

La gestion du fonds monégasque EUREKA a été confiée à l'ANVAR par un Avenant du 22 février 2005 à la Convention passée avec cette agence le 31 juillet 1998. Par cette convention, le Gouvernement Monégasque s'est engagé à mener avec l'assistance de l'ANVAR une politique de soutien au développement de l'innovation technologique dans les P.M.E.-P.M.I. de la Principauté, et à mettre en place des concours financiers spécifiques pour faciliter l'émergence ou soutenir des programmes d'innovation technologique.

Ces concours financiers peuvent prendre la forme d'avances remboursables ou de subventions et l'agence est rémunérée sur la base de 4 % du montant de chaque aide attribuée. L'avenant précité du 22 février 2005 a eu pour objet de transposer le partenariat avec l'ANVAR dans le cadre de la procédure EUREKA et, dans ce cadre, d'alimenter, à hauteur de 2 M€, le fonds monégasque géré par l'agence.

L'absence de comptabilisation au Compte Spécial n° 85-50 des mouvements de dépenses et de recettes opérés par B.P.I. France comme gestionnaire du Fonds traduit une absence de traçabilité de ces mouvements dans la comptabilité budgétaire de l'État de la part du gestionnaire du Compte Spécial au sein de l'Administration Monégasque. Ainsi, le Compte Spécial n° 85-50 a fait ressortir à tort un solde débiteur inchangé

de 2 M€ depuis 2004 alors que, depuis 2005, des mouvements de dépenses et de recettes ont été opérés sur le fonds mis à disposition du gestionnaire B.P.I. France.

Le C.S.T. n° 85-50 constitué pour effectuer le versement de la dotation initiale du Fonds Monégasque EUREKA en 2005 n'a enregistré aucune activité. Par contre, la dotation objet de ce fonds de 2 M€ a une bien réelle activité retracée dans les suivis de compte de BPI France qui sont communiqués semestriellement à l'Administration monégasque. La Direction de l'Expansion Économique assure un suivi comptable de l'utilisation du fonds et tient à la disposition des autorités l'ensemble des informations financières nécessaires au suivi de ce fonds.

Le résumé de l'activité du fonds a été présenté à la Commission Supérieure des Comptes ; il en ressort une capacité d'engagement disponible de 1 390 224,29 € au troisième trimestre de 2021.

Enfin, la négociation avec BPI France pour une actualisation de la Convention de gestion des Fonds Monégasques « Innovation » a pris du retard du fait de la crise sanitaire, mais les échanges ont repris avec BPI, une prochaine réunion doit se tenir dès le début du mois de septembre 2021.

Il avait été précisé que la procédure de révision ou d'actualisation de la convention avec B.P.I. France faisait l'objet d'une réflexion en cours qui devait être finalisée dans les meilleurs délais.

La Commission Supérieure des Comptes observe qu'aucune disposition ne s'oppose à la description des opérations réalisées dans les documents budgétaires relatifs au C.S.T. n° 85-50.

10° IMPACT DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR SUR L'ÉQUILIBRE GÉNÉRAL DU BUDGET DE L'ÉTAT

L'équilibre général du Budget de l'État, au titre de l'Exercice budgétaire de 2020, en intégrant les Comptes Spéciaux du Trésor, est présenté dans le tableau ci-après.

Exercice 2020	Budget Général (1)	Comptes Spéciaux du Trésor (2)	Total Général (3)	2/3 en %
Recettes	1 703 017 260	203 963 544	1 906 980 804	10,7
Dépenses	1 806 222 387	127 095 177	1 933 317 564	6,5
Solde	- 103 205 127	76 868 367	- 26 336 760	-

Au total, les comptes de l'Exercice 2020 font apparaître que les recettes des Comptes Spéciaux du Trésor représentent 10,7 % du total des recettes de l'État contre 4,24 % en 2019. Les dépenses effectuées sur les Comptes Spéciaux représentent 6,5 % de l'ensemble des dépenses de l'État sur l'année 2020 soit la même proportion que l'année précédente 2019.

La création des trois Comptes Spéciaux du Trésor réservés au suivi des actions menées par le Gouvernement Princier en vue de pallier les effets de la crise sanitaire ont conduit à une augmentation des recettes totales des Comptes Spéciaux du Trésor très significative (+ 200 % par rapport à 2019). Les dépenses enregistrées sur les Comptes Spéciaux n'ont pas connu une augmentation aussi forte (+ 20 % seulement).

Le solde des Comptes Spéciaux présente, au titre de l'Exercice 2020, un impact sensible sur le résultat budgétaire global réalisé par l'État en 2020 puisque, du fait de leur excédent de 76 868 367 €, les Comptes Spéciaux du Trésor ont contribué fortement à l'amointrissement du solde négatif du Budget Général (- 103 205 127 €). La consolidation des résultats du Budget Général et des Comptes Spéciaux du Trésor fait apparaître un déficit global de - 26 336 760 €.

Le Gouvernement Princier, dans ses observations formulées au sujet de rapports publics antérieurs, a fait part de sa volonté de suivre avec soin la gestion des Comptes Spéciaux du Trésor, ce qui peut conduire à leur clôture ou à leur apurement progressif.

La Commission Supérieure des Comptes observe une amélioration dans le suivi de plusieurs Comptes Spéciaux du Trésor. Cependant elle encourage l'Administration à procéder à un meilleur suivi de la gestion des comptes d'avances et de prêts en prenant en compte ses préconisations, en vue de parfaire la présentation de la réalité de la structure et de l'équilibre du budget de l'État.

Il convient de préciser que le montant total des comptes présentant un solde débiteur (211,4 M€) s'explique principalement par le C.S.T. n° 84.10 « Avances Dommages » (164,7 M€) compte tenu du sinistre des Jardins d'Apolline pour lequel une procédure judiciaire est toujours en cours. Par ailleurs, le C.S.T. n° 82.33 « Plan Relance COVID », qui présente un solde créditeur de 107,8 M€, devrait être soldé à la fin de l'Exercice 2022.

B. Trésorerie de l'État

La pandémie de la COVID-19 a affecté la Principauté et entraîné une nouvelle baisse des actifs de trésorerie en 2020, le total des actifs de trésorerie passant de 803 573 843 € à la fin de 2019 à 774 536 899 € à la fin de l'Exercice 2020 soit une diminution de 3,6 %.

Ce résultat découle d'évolutions contrastées : une sensible diminution des disponibilités (- 11,5 %), et une très forte augmentation du total des soldes débiteurs des Comptes Spéciaux du Trésor (+ 40,9 %).

1° COMPTES DE TIERS

a) Comptes d'Actif

Les comptes de tiers continuent à enregistrer une tendance à la baisse en 2020 (- 5,5 %) à périmètre constant, après celles de 2019 (- 1,6 %) et de 2018 (- 4,1 %).

Le compte « Dépôt au F.R.C. » n'est plus intégré dans la catégorie des « Comptes de tiers » mais rejoint la catégorie des « Comptes financiers ». Après la correction du dépôt au Fonds de Réserve Constitutionnel, les Comptes de tiers continuent leur tendance à la baisse en 2020 (- 5,5 %).

Les comptes de « Dépôts et Consignations » retraçant les opérations exécutées par la Trésorerie Générale des Finances en sa qualité de Caisse des Dépôts et Consignations ont peu changé par rapport à l'année précédente.

b) Comptes de Passif

Les comptes de tiers sont en diminution de 4,7 % en 2020, pour un montant de 270,8 M€ contre 284 M€ en 2019.

La rubrique des comptes de dépôts fait ressortir un solde de 171,9 M€ au 31 décembre 2020 en diminution de 2 % par rapport à 2019 (175,4 M€). Cette diminution fait suite à la baisse de 16,2 % de 2019 par rapport à 2018.

Comme la Commission Supérieure des Comptes l'a relevé dans ses rapports précédents, sous l'appellation de « Comptes de Dépôts » sont regroupées plusieurs catégories de comptes.

Le solde de ces comptes est passé de 7 455 967 € fin 2019 à 7 602 564 € fin 2020 soit une augmentation faible de 2 %.

2° COMPTES FINANCIERS

a) Comptes d'Actif

Les comptes de disponibilités regroupent le compte « Caisse » et le compte « Banques ». De la fin 2019 à la fin 2020, le solde total de ces comptes est passé de 380 962 247 € à la fin 2019 à 337 195 630 €, soit une diminution de 11,5 %, mais la variation serait différente si l'on considérait comme des disponibilités les sommes déposées auprès du Fonds de Réserve Constitutionnel. Le « Dépôt au F.R.C. » est désormais présenté dans une rubrique « C » des Comptes Financiers.

Les dépôts au Fonds de Réserve Constitutionnel (« Dépôt au F.R.C. ») apparaissent au bilan à la date du 31 décembre. Il s'agit de montants correspondant à des disponibilités à la fin de l'exercice qui font l'objet de placements constituant des réserves financières épargnées. Les « Dépôts au F.R.C. » se sont élevés aux montants suivants : 193 M€ à la fin 2020 ; 238 M€ à la fin 2019 ; 280 M€ en 2018 ; 100 M€ fin 2017 et 175 M€ fin 2016.

b) Comptes de Passif

Les Comptes financiers, qui enregistrent principalement les opérations à classer ou à régulariser et les engagements à régler, n'appellent pas de remarque.

3° RÉSULTATS DU BUDGET GÉNÉRAL ET DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

a) Résultats du Budget Général

Le bilan établi par la Trésorerie Générale des Finances enregistre l'excédent de recettes ou de dépenses de l'exercice en cours et ceux des exercices non clôturés.

La Trésorerie bénéficiait, à fin décembre 2020, du fait de l'exécution des opérations du budget de l'exercice, d'un excédent de recettes de 110,9 M€, en diminution de 43 % par rapport à l'année 2019.

À la clôture de l'Exercice 2020, les résultats excédentaires de l'exercice restaient à verser au Fonds de réserve constitutionnel (3,8 M€).

b) Résultats des Comptes Spéciaux du Trésor

Contrairement aux comptes retraçant les recettes et les dépenses du Budget Général, les Comptes Spéciaux du Trésor ne sont pas clôturés en fin d'exercice et leurs soldes débiteurs ou créditeurs sont repris dans les comptes de l'année suivante.

Ces soldes sont retracés :

- à l'actif du bilan, s'agissant des soldes débiteurs (211,4 M€ à la fin de 2020 contre 150,1 M€ fin 2019 et 87,9 M€ fin 2018) ;
- au passif du bilan, s'agissant des soldes créditeurs (389 M€ à la fin de 2020 contre 250,8 M€ fin 2019 et 227,8 M€ fin 2018).

La Commission Supérieure des Comptes observe ici encore que les résultats des Comptes Spéciaux du Trésor pèsent de plus en plus lourd dans la situation comptable de l'État.

C. Trésorerie et rythme d'exécution du Budget Général

En 2020, l'exécution des recettes et des dépenses s'est déroulée avec un excédent de recettes tout au long de l'exercice à l'exception du mois de janvier. Au cours de 2020, les comptes enregistrent un excédent cumulé de recettes durant 11 mois sur 12 contre seulement 5 en 2019.

Cependant, à partir du mois d'octobre et surtout au cours de la période complémentaire les dépenses mensuelles vont dépasser les recettes. En particulier, les dépenses comptabilisées au cours de la période complémentaire ont représenté un total de 214 092 518 € alors qu'aucune recette n'a été comptabilisée durant la même période ce qui a conduit à constituer un déficit d'exécution de 103,2 M€ sur l'Exercice 2020.

1° RECOUVREMENT DES RECETTES

Les encaissements de recettes ont connu, en 2020, une évolution favorable par rapport à 2019. Le niveau d'encaissement mensuel sur l'exercice est légèrement supérieur à celui de 2019. Les recettes augmentent également fortement en fin d'exercice 250 M€ au mois de décembre 2020.

2° EXÉCUTION DES DÉPENSES

Le rythme d'exécution des dépenses, variable selon leur nature, ne s'accorde pas avec celui des recettes, dont il se distingue en particulier par l'existence de la période complémentaire de deux mois. Comme il ressort du tableau suivant, la part de dépenses réglées durant celle-ci change d'une année à l'autre.

RYTHME D'EXÉCUTION DES DÉPENSES RELATIVES À L'EXERCICE 2020

Dépenses	Taux d'exécution en % (Cumulés)								
	1 ^{er} semestre			2 ^{ème} semestre			Période complémentaire		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Fonctionnement	40,5	41,4	39,2	91,8	91,7	90,8	97,8	98,0	95,9
Interventions Publiques	66,0	63,0	42,3	97,0	95,6	88,3	97,8	97,7	98,2
Équipement - Investissement	29,2	27,4	21,9	61,4	74,8	80,6	91,0	97,8	101,9
Ensemble	42,3	40,2	35,3	82,5	85,6	86,9	95,5	97,9	98,5

S'agissant des « Dépenses de Fonctionnement », dont l'exécution devrait normalement se répartir assez régulièrement tout au long de l'année, on peut relever une exécution en période complémentaire pour 5 % des dépenses de l'exercice qui correspond à une certaine maîtrise du rythme des dépenses de fonctionnement.

Pour les « Interventions Publiques », 42 % des dépenses sont effectuées au cours du premier semestre alors qu'en 2018 et 2019 on atteignait 60 % des dépenses réalisées au cours du premier semestre. La part enregistrée en période complémentaire a atteint 10 % alors qu'elle était limitée à 2 % en 2019, Il faut y voir un phénomène exceptionnel lié à la crise sanitaire.

Pour ce qui est des « Dépenses d'Équipement et d'Investissements », la Commission Supérieure des Comptes relève que la part de celles qui sont prises en charge en période complémentaire reste certes importante (21,3 %) mais a continué à diminuer en 2020. Elle encourage à poursuivre cette évolution.

VI - LE FONDS DE RÉSERVE CONSTITUTIONNEL

Le montant de l'actif du « Fonds de réserve constitutionnel » est de 6 071 387 € au 31 décembre 2020, soit une augmentation de 6,4 % par rapport au 31 décembre 2019. Les disponibilités de l'État placées auprès du F.R.C. sont passées de 238 M€ à 193 M€ (- 45 M€) entre le début et la fin de l'année.

Si particulière soit-elle en raison de la crise sanitaire, l'année 2020 n'a pas vu de modification sensible dans la gestion du F.R.C., même quand les bourses mondiales ont atteint ce qui s'est révélé par la suite comme leur point le plus bas (fin mars 2020) et qu'un Budget Rectificatif présentant un déficit particulièrement élevé (477 M€) a été voté en avril 2020.

A. Résultats du Fonds

Les résultats portés au Compte d'Exploitation et ceux portés au Compte de Patrimoine du Fonds de réserve constituent le compte dénommé « Pertes et profits ». Son résultat, qui avait atteint 285,66 M€ en 2019, s'est établi à 130,96 M€ en 2020.

Le résultat du *Compte d'Exploitation* est inférieur à celui de 2019. Ses deux composantes, le « Domaine Financier » (5,09 M€) et le « Domaine Immobilier » (14,56 M€) sont en nette diminution.

Le résultat du *Compte de Patrimoine* retrace, selon le mode de comptabilisation traditionnellement retenu, d'une part les plus et moins-values latentes constatées sur les titres de placement, d'autre part les gains et les pertes effectifs lors de la réalisation d'autres titres. Les résultats de 2020 contrastent avec ceux de 2019 : les gains sur capitalisation d'O.P.C.V.M. diminuent de 40 %, les gains sur réalisation d'investissements non cotés de 58 % et la réalisation d'éléments d'actifs dégage une perte de 31,3 M€. Globalement, le Compte de Patrimoine affiche un gain de 111,30 M€, en net recul par rapport à 2019.

B. Évolution des Actifs du Fonds

Au total, le « Résultat du compte de pertes et profits » du F.R.C. (Compte d'Exploitation + Compte de Patrimoine) est positif de 131 M€ malgré le caractère très particulier de l'année 2020.

Les Actifs du Fonds passent de 5 708,04 M€ fin 2019 à 6 071,39 M€ fin 2020. Cette augmentation est due en 2020 non pas aux immobilisations, mais aux titres de participation.

S'agissant des *Immobilisations*, les acquisitions d'immeubles en 2020 ont représenté 31,81 M€, soit nettement moins qu'en 2019. La réévaluation des immeubles en fonction de l'évolution de l'indice français BT 01 se chiffre à 12,25 M€. Les transferts d'immeubles au Budget de l'État en 2020 ont été nettement moins importants que l'année précédente (26,30 M€ au lieu de 82,58 M€) mais ils n'ont pas disparu. Leur montant est proche de celui des acquisitions de l'année (26,30 M€ à comparer à 31,81 M€). L'opération la plus importante est la Villa Irma, acquise par le F.R.C. et cédée au Budget de l'État.

Comme chaque année, les nouveaux « Contrats-Habitation-Capitalisation » (C.H.C.) se traduisent par une diminution de la valeur des immobilisations concernées à hauteur de leur valeur historique : 18,08 M€ en 2020.

Globalement, la valeur des immobilisations figurant à l'actif du bilan du F.R.C. est restée quasiment constante entre la fin 2019 et la fin 2020.

S'agissant des *Actifs non réalisables à court terme*, les titres de participation et créances rattachées comprennent principalement les valeurs monégasques. Celles-ci, qui avaient enregistré une forte augmentation en 2019, ont de nouveau enregistré une hausse importante (+ 275,4 M€). Le facteur déterminant est le cours en Bourse de l'action de la S.B.M. ; ce cours a connu une hausse de 17,1 % et le transfert d'une partie des actions inaliénables de cette société du Budget de l'État au F.R.C. a majoré le poste des valeurs monégasques de 136 M€.

Le total des créances rattachées à des participations dans des sociétés monégasques a légèrement augmenté (229,23 M€ au lieu de 215,3 M€). Les avances en compte courant sont restées inchangées en ce qui concerne la Société d'Investissement Immobilière d'Ostende (S.I.I.O., 21,8 M€) alors que l'avance d'actionnaire à l'Institut Monégasque de Médecine du Sport (I.M.2.S.) est passée de 10,6 M€ à 15,6 M€ pour financer sur trois ans ses pertes et son plan d'équipement. Cette société représente pour les finances de l'État un poids important qui a déjà été signalé.

Les avances d'actionnaire à la Société Monégasque d'Investissement Aéroportuaire (S.M.I.A., 136,5 M€ correspondant à la prise de participation dans l'Aéroport de Nice) n'ont pas évolué, tandis qu'une avance en compte courant a été accordée à MonacoSat pour construire un deuxième satellite. Une nouvelle avance d'actionnaire a été versée à la Société d'Exploitation des Ports de Monaco (S.E.P.M.) ; celle-ci peut ainsi acquérir la « Société Holding de la Zone Commerciale du Quai Est de Cap d'Ail » qui détient 20 % de la Société du Port de Cap d'Ail et d'autre part acheter une navette maritime.

La totalité des parts de la société Mobe, société de location en libre-service de véhicules électriques, a été cédée à la S.M.E.G. par la Société Nationale de Financement, devenue seule actionnaire en 2019, et l'avance en compte courant abandonnée.

Le montant des *Disponibilités et avoirs réalisables à court terme* (2 824,08 M€) a à peine augmenté (1,8 %) entre le 31 décembre 2019 et le 31 décembre 2020.

Le montant des disponibilités bancaires a sensiblement diminué (193,55 M€) après une très forte augmentation en 2019. Ce montant résulte de nombreuses opérations parmi lesquelles le versement de l'excédent budgétaire de l'État non pas d'un, mais de deux exercices : 2017 (36,6 M€) et 2018 (38,4 M€) en application des Décisions Souveraines du 7 février 2020 visant le rapport de la Commission Supérieure des Comptes arrêté le 5 mars 2019 (portant sur 2017) et du 3 septembre 2020 visant le rapport de la Commission Supérieure des Comptes du 3 avril 2020 (portant sur 2018).

La valeur du stock d'Or a sensiblement augmenté (13,4 %) en fonction du cours du métal précieux.

Les titres de placement sont de très loin le principal poste de valeurs réalisables à court terme. Ils comprennent essentiellement des O.P.C.V.M. Leur total, au 31 décembre 2020, est légèrement supérieur au montant constaté au 31 décembre 2019 (+ 4,8 %) et dépasse de peu 2 milliards d'euros.

La stratégie de placements a tenu compte des incertitudes sur l'évolution des taux d'intérêt, comme les années précédentes, et des incertitudes découlant des conséquences économiques et financières de la crise sanitaire. Celle-ci n'a pas provoqué de panique boursière, notamment en raison des mesures prises par les banques centrales.

Des évolutions ont touché les catégories d'O.P.C.V.M. au sein du Fonds de réserve. Depuis 2019, les O.P.C.V.M. monétaires ont un solde nul au 31 décembre. La part des O.P.C.V.M. diversifiés a de nouveau diminué et la proportion des O.P.C.V.M. non diversifiés a corrélativement augmenté (33,1 % fin 2019 ; 36,7 % fin 2020).

Les investissements non cotés (« Private Equity »), qui avaient augmenté les années précédentes, ont vu leur montant diminuer sensiblement (282,15 M€ fin 2020 contre 320,15 M€ fin 2019) après la liquidation de trois fonds dans les derniers mois de l'année.

Les préoccupations liées à l'éthique et à l'environnement font partie des critères de sélection des placements du F.R.C. « Verdir » le F.R.C. et investir dans la transition énergétique sont des orientations importantes de sa stratégie. La gestion des placements financiers du Fonds est très professionnelle. Elle implique des changements parfois rapides dans la composition des fonds, au demeurant nombreux. Cette gestion financière n'appelle pas de remarque et les mesures prises ces dernières années pour limiter les frais de gestion, apparents ou masqués, avaient déjà été soulignées.

Dans la perspective d'une réforme du régime des retraites de la Fonction Publique, sujet dont l'importance est soulignée par la Commission Supérieure des Comptes depuis plusieurs années, l'évaluation des engagements de l'État à 25 et 50 ans a conduit à déterminer le montant des réserves à constituer. Un montant de 130 M€ avait été placé en 2017 dans un fonds diversifié dénommé « Monaco Retraite ». À côté de cette première « poche » dévolue au financement des retraites, une seconde poche de 80 M€ a été créée en 2018, avec le même objet, et investie en fonds indiciels cotés (E.T.F.). Un « canton retraite » a ainsi été institué au sein du F.R.C. et ces affectations au sein du F.R.C. ont été officialisées par une Ordonnance Souveraine du 29 novembre 2019. En 2020, les deux fonds qui constituent ce canton avec des montants comparables représentent des placements de près de 350 M€.

C. Évolution du Passif du Fonds

Le Passif du bilan est égal par construction au total de l'Actif (6 071,39 M€).

La dotation (Capitaux propres du Fonds), soit 5 744,83 M€, augmente en 2020 de 563,06 M€. Cette évolution résulte notamment de l'affectation du résultat bénéficiaire de l'État pour 2017 et pour 2018 et de l'affectation du résultat de pertes et profits du Fonds de Réserve pour 2019.

L'évolution du Passif du Fonds de réserve constitutionnel est aussi déterminée par les dépôts de la Trésorerie Générale des Finances ; ceux-ci ont diminué de 45 M€ entre le 31 décembre 2019 et le 31 décembre 2020 pour se fixer à 193 M€.

*

* *

CHAPITRE III

LES MODALITÉS D'INSTRUCTION, DE DÉCISION ET DE SUIVI DES SUBVENTIONS ACCORDÉES PAR L'ÉTAT MONÉGASQUE (L'EXEMPLE CULTUREL)

En 2020, la Commission Supérieure des Comptes a diligenté un contrôle sur les modalités d'attribution et de suivi des subventions accordées par l'État monégasque aux organismes de Droit Privé, éclairé par un examen de la gestion des subventions versées à divers organismes du Secteur Culturel.

I - L'INSTRUCTION DE LA DEMANDE DE SUBVENTION

L'Article 1^{er} de l'Ordonnance Souveraine de 2008 définit la subvention comme une « aide, répétitive ou ponctuelle, générale ou exceptionnelle, consentie par l'État, en espèces ou sous la forme d'une garantie... » qui peut être accordée aux personnes morales de Droit Privé, Monégasques ou Étrangères exerçant une activité d'intérêt général, d'utilité publique ou contribuant à la notoriété de la Principauté.

En 2018 et 2019, près de 200 organismes ont reçu le soutien du Gouvernement Monégasque, sous forme de subventions pour des montants variables (de 21 M€ versés à l'Automobile Club de Monaco pour l'organisation du Grand Prix et du Grand Prix Historique à moins de 50 € versés à l'Institut National de la Plongée Professionnelle), les Domaines Sportif et Culturel étant les principaux bénéficiaires de ces aides dont le montant total s'est élevé à plus de 120 M€ chaque année.

L'instruction des demandes de subvention a été confiée aux administrations et la décision d'attribuer une subvention est prise en Conseil de Gouvernement à l'occasion de l'élaboration du Budget Primitif ou du Budget Rectificatif. L'accord final intervient au moment du vote de la Loi de budget par le Conseil National sur présentation du projet de décision par S.A.S. le Prince Souverain.

II - LA CONVENTION DE SUBVENTIONNEMENT

Les bénéficiaires d'une subvention d'un montant supérieur à 150 000 € cumulés sur 12 mois doivent signer une convention avec le Gouvernement Princier, dont l'objectif est de définir l'objet, le montant ainsi que les modalités de soutien mises en œuvre par l'État au profit du bénéficiaire. La convention prévoit en outre la communication à la Direction chargée de l'instruction de la demande de subvention, du rapport d'activité de l'organisme, du rapport financier et des pièces comptables.

La Commission Supérieure des Comptes ayant observé que cette règle n'est pas systématiquement appliquée, recommande le dépôt d'une convention annuelle signée pour tous les organismes bénéficiant d'une subvention supérieure à 150 000 €.

Dans le Domaine Culturel, huit conventions ont été établies et trois d'entre elles ont fait l'objet d'un contrôle approfondi. Il s'agit des conventions établies avec la Compagnie des Ballets de Monte-Carlo, l'Association pour la gestion de l'Orchestre Philharmonique et de l'Opéra de Monte-Carlo (Section Orchestre) ainsi que l'Association du Printemps des Arts qui bénéficient de subventions récurrentes.

La gouvernance de ces trois associations révèle de nombreux points de similitude et leurs Conseils d'Administration désignés pour trois années accordent une place prépondérante aux agents publics.

Ce dispositif présente un avantage pour le gouvernement dans le suivi de l'activité des associations mais peut s'avérer fragile au regard de l'autonomie juridique de la personne morale distincte de l'État que constitue l'association.

L'État s'engage dans la convention à allouer à l'organisme une aide au fonctionnement sur fonds publics dont le montant doit être précisé chaque année, le bénéficiaire s'engageant à ne pas employer l'aide financière attribuée par l'État à d'autres fins ou suivant d'autres modalités que celles convenues dans le cadre de la convention et des documents fournis à l'appui de la demande de subvention. Il s'engage en outre à procéder à des mises en concurrence ou à des consultations élargies, en priorité auprès d'entités économiques installées dans la Principauté en mesure de répondre à ses demandes, et à retenir la mieux-disante. En cas d'inexécution de ses engagements par le bénéficiaire, la convention peut être suspendue par décision du Ministre d'État.

III - LE VERSEMENT DE LA SUBVENTION ET SON SUIVI PAR L'ADMINISTRATION

De façon générale, l'État procède, sur demande écrite du bénéficiaire, au versement de l'aide financière accordée et assure le contrôle de sa bonne mise en œuvre.

Plusieurs niveaux de contrôle sont prévus, a priori et a posteriori :

- l'aide financière destinée à prendre en charge la rétribution du personnel employé par le bénéficiaire ainsi que toutes charges susceptibles de devenir pérennes doivent être soumises au préalable à l'agrément du Ministre d'État. Cette disposition renforce le caractère public des Associations subventionnées ;

- au plus tard six mois après, soit la clôture des comptes de l'exercice, soit la fin de la manifestation pour laquelle il a reçu la subvention, le bénéficiaire transmet à la Direction des Affaires Culturelles qui les communique sans délai au Contrôleur Général des Dépenses, le rapport d'activité, le rapport financier et les pièces comptables visés à l'Article 4 de l'Ordonnance Souveraine n° 1.706 du 2 juillet 2008 portant application de la Loi n° 885 du 29 mai 1970 relative au contrôle financier des organismes de Droit Public bénéficiant d'une subvention de l'État.

La transmission des documents mentionnés est obligatoire y compris dans le cas où le renouvellement de la subvention n'est pas demandé. Cette clause semble appliquée, sans que les délais ne soient systématiquement respectés. La Commission Supérieure des Comptes suggère que la nécessité du respect des délais puisse être rappelée aux organismes bénéficiant de subventions, surtout si celles-ci sont répétitives.

IV - LES CONTRÔLES DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES DÉPENSES

Tous les organismes bénéficiant de subventions communiquent leurs documents justificatifs à l'entité de tutelle et sont contrôlés par le Contrôleur Général des Dépenses, quel que soit le montant de la subvention accordée, en vertu de l'Article 2 de la Loi du 29 mai 1970 qui indique que « Tout organisme bénéficiant d'une subvention de l'État est soumis au contrôle et aux vérifications du Contrôleur Général des Dépenses ».

Si cette règle de bonne gestion ne peut être critiquée, il s'avère toutefois que son application annuelle conduit le Contrôleur Général des Dépenses à effectuer chaque année un nombre important de contrôles (environ 200), y compris sur des organismes qui bénéficient de subventions de très faible montant et retarde les délais de production des rapports.

Les contrôles ne se limitent pas à une analyse du bon usage de la subvention et portent de façon détaillée sur l'analyse des résultats, des comptes d'exploitation des organismes ainsi que de leurs bilans. Ils mentionnent les pertes et les excédents de subventions thésaurisés auxquels un intérêt particulier est porté.

Pour fluidifier le processus de contrôle, la Commission Supérieure des Comptes suggère que le contrôle des organismes ayant bénéficié de subventions d'un montant inférieur à 10 000 € soit allégé, voire effectué dans le cadre d'un programme triennal. Cet allègement du nombre de contrôles annuels permettrait de renforcer les contrôles des organismes bénéficiaires des subventions les plus élevées, de raccourcir les délais de dépôt des rapports et de fournir ainsi une information plus opérationnelle aux directions chargées d'instruire les dossiers de demande de subvention.

V - LES RÈGLES DE SUIVI ET DE GESTION DES EXCÉDENTS DE SUBVENTION THÉSAURISÉS

Dans le cas où tout ou partie de l'aide financière accordée par l'État n'a pas été utilisée au terme de l'exercice pour lequel elle a été allouée, un rapprochement est, en théorie, opéré entre l'entité bénéficiaire et les directions techniques afin d'établir les modalités de restitution du trop-perçu de subvention ou d'ajustement de la subvention à verser l'année suivante.

Cette règle figure à l'Article 6 de l'Ordonnance Souveraine du 2 juillet 2008 portant application de la Loi n° 885 du 29 mai 1970 relative au contrôle financier des organismes de Droit Privé bénéficiant d'une subvention de l'État.

Lorsque les Associations reversent des reliquats de subventions non utilisés, parfois sur plusieurs années cumulées, les sommes sont alors reversées à la Trésorerie Générale des Finances et sont imputées sur l'Article de recettes 012.118 « Interventions Publiques - Trop Perçu sur subvention ».

La Commission Supérieure des Comptes recommande qu'il soit fait usage de cette disposition et qu'au vu de l'arrêté des comptes de l'organisme, les reliquats de subventions non utilisés puissent venir en déduction des subventions nouvelles sollicitées par les organismes.

S'agissant des Institutions Culturelles, une décision du Conseil de Gouvernement du 27 juillet 2016 les autorise désormais à établir un budget triennal glissant et à constituer des provisions de subvention, dans une limite fixée à 10 % des frais artistiques de chaque entité. Par ailleurs, la constitution d'un fonds de trésorerie, destiné essentiellement à faire face à des dépenses exceptionnelles, telles que les imprévus techniques ou la défection de sponsors, a également été admise. Ce fonds peut s'établir à partir des excédents constatés en clôture et selon un pourcentage maximum, fixé à 3 % de l'ensemble du budget annuel de chaque association. Il doit, selon la décision du Conseil de Gouvernement, n'être utilisé que très rarement et constitue, de ce fait, une « réserve de trésorerie ». L'Orchestre Philharmonique est actuellement le principal bénéficiaire de ce dispositif.

La Commission Supérieure des Comptes estime souhaitable qu'un bilan de ce dispositif nouveau puisse être établi par le Contrôleur Général des Dépenses, sur la base des contrôles effectués ces trois dernières années.

* *

*

CHAPITRE IV

RAPPORT SUR LES COMPTES ET LA GESTION DU CENTRE SCIENTIFIQUE DE MONACO DE 2015 À 2019

I – LA GOUVERNANCE ET LE FONCTIONNEMENT

A. Statut et organisation administrative

Créé en 1960 à l'initiative de S.A.S. le Prince Rainier III, le Centre Scientifique de Monaco (C.S.M.) est un Établissement Public autonome. Cette qualification a pour conséquence que le Centre est soumis aux textes particuliers qui le fondent mais aussi aux dispositions générales applicables à l'ensemble des établissements publics au sens du droit monégasque.

Il a pour mission, dans les domaines scientifiques et médicaux, l'observation, la recherche pure et la recherche appliquée. Il est également chargé d'évaluer la pertinence des projets et travaux de recherche qui lui sont soumis dans les domaines précités et d'assurer tout ou partie de leur financement. Au cours de la période sous revue (2015 à 2019), les compétences de l'établissement n'ont pas évolué. En revanche, en 2020, dans le contexte sanitaire résultant de l'épidémie de la COVID-19, le C.S.M. a pris en charge une nouvelle activité de laboratoire (tests de dépistage dits « PCR »). Aussi l'Ordonnance Souveraine n° 8.326 du 30 octobre 2020 est-elle venue compléter les missions confiées par les statuts à l'établissement, et ce d'autant que la nouvelle activité est susceptible de présenter à l'avenir un caractère commercial et donc être assujettie à la T.V.A. Le texte a permis au Centre d'assurer, en toute sécurité juridique, la réalisation des opérations liées à la création du laboratoire ainsi que son exploitation.

L'organisation du Centre Scientifique de Monaco diffère de celle des autres établissements publics du fait des particularités propres à un établissement de recherche. Le texte réellement fondateur de son organisation administrative remonte à 1973.

Si le renouvellement triennal des membres du Conseil d'Administration est intervenu conformément aux textes en vigueur, la Commission Supérieure des Comptes observe que les dispositions relatives à la périodicité trimestrielle des réunions du Conseil d'Administration n'ont pas été mises en œuvre au cours de la période 2015-2019.

Il revient au Conseil d'Administration de prendre connaissance des projets de conventions de tous ordres avant d'autoriser leur signature. La Commission Supérieure des Comptes rappelle qu'il est indispensable de soumettre à l'approbation du Conseil l'ensemble des conventions, contrats, avenants d'un montant supérieur à 100 000 € afin de préserver les intérêts économiques et juridiques de l'Établissement.

Par ailleurs, la question des compétences respectives du Président du Conseil d'Administration et du Secrétaire Générale est récurrente. La nomination d'une Secrétaire Générale chargée de la gestion administrative et des fonctions d'ordonnateur est intervenue par assimilation aux dispositions applicables aux établissements publics mais le rôle du Président est naturellement actif. Le titulaire actuel de la fonction a été l'initiateur principal de la plupart des partenariats d'importance et a apporté une caution médicale reliée à cette activité depuis 2008. Ainsi l'organisation actuelle, « quasi hybride » (Président/Secrétaire Générale), résulte de l'histoire de l'établissement et de la nature même de son activité. À l'examen des pièces justificatives des paiements, il ressort que les documents qui engagent l'Établissement Public sont signés tantôt par l'un, tantôt par l'autre. Compte tenu de l'accroissement du périmètre des activités du Centre ainsi que des montants de financement externe à gérer de plus en plus importants, la Commission Supérieure des Comptes recommande de redéfinir les fonctions attribuées à la Secrétaire Générale, dans un texte spécifique au C.S.M., qui dérogerait aux textes relatifs aux établissements publics, ou à tout le moins formaliser et mettre en place une double signature et au besoin la délégation de signature.

Au cours de la période sous revue (2015-2019), le contrôle de l'exécution budgétaire effectué par le Contrôle Général des Dépenses a porté sur un nombre croissant de pièces comptables (1573 en 2015, 2 147 en 2019), ce qui traduit le développement de l'activité du Centre. Toutefois, les opérations ont donné lieu à très peu d'observations.

S'agissant de la commande publique, la Commission Supérieure des Comptes recommande, à l'occasion de l'indispensable actualisation du Règlement intérieur de l'Établissement, de constituer une commission ad hoc adaptée à la nature et au volume des besoins du Centre Scientifique de Monaco.

Enfin, la crise sanitaire a fait apparaître l'intérêt pour le Centre de disposer à l'avenir d'un plan formel de continuité d'activité.

B. Organisation Scientifique de l'Établissement

Le Centre Scientifique de Monaco est l'agence de la recherche scientifique de la Principauté.

Il a été restructuré une première fois à la fin des années 1980. À l'époque, la thématique de recherche avait été recentrée sur la biologie des écosystèmes coralliens méditerranéens et tropicaux. Au cours de la décennie 1990, deux équipes complémentaires se sont progressivement mises en place (« Physiologie et Biochimie », « Écophysiologie et Écologie »). À l'occasion du déménagement du Centre vers les locaux du Quai Antoine 1^{er}, un Département de Biologie Médicale a été créé. Début 2020, le Centre, dédié à la recherche fondamentale et appliquée, comptait trois « Départements » et une soixantaine de chercheurs formant 9 équipes.

Biologie Marine	Biologie Médicale	Biologie Polaire
* Écophysiologie/ Écologie	* Mécanismes de résistance aux thérapies ciblées	* Écologie et évolution
* Physiologie/ biochimie	* Hypoxie tumorale et métabolisme	° Axe 1 : Observatoire du vivant
* Économie environnementale	* Écosystèmes et immunité	° Axe 2 : Intelligence artificielle
	* Biologie appliquée aux handicaps neuromusculaires (LIA BAHN)	
	* Pôle santé humaine	
	* <i>Monacord</i>	

Source : C.S.M.

La Commission Supérieure des Comptes recommande au Conseil d'Administration de se prononcer sur le positionnement du nouveau laboratoire d'analyses (« Tests PCR »).

Sur une même plateforme technique, les équipes développent une recherche spécifique, tout en interagissant avec leurs collègues des autres disciplines. Connu de longue date dans le monde scientifique par les travaux de ses chercheurs en Biologie Marine, les équipes du Centre entretiennent aujourd'hui des rapports étroits avec les universités françaises et étrangères, l'INSERM et le CNRS.

Dans les prochaines années, le Centre verra plusieurs départs à la retraite de Chercheurs et de Directeurs d'équipe ainsi que celle du Directeur Scientifique, titulaire de la fonction depuis 2001. La Commission Supérieure des Comptes recommande au Conseil d'Administration d'examiner la gestion prévisionnelle des emplois scientifiques, par discipline et compétence en fonction des priorités stratégiques de l'Établissement qu'il lui appartient de fixer.

Comme il est habituel dans les établissements de recherche et d'enseignement, le Comité de Perfectionnement, qui assiste le Conseil d'Administration dans sa mission, doit être consulté sur l'activité de l'établissement et sur les orientations de ses recherches et de ses travaux. Il doit formuler son opinion avant le Conseil lors de la préparation des conventions de recherche. Si le Comité, organe « interne » même si ses membres sont indépendants et renouvelés périodiquement, se réunit tous les ans, l'évaluation se fait tous les trois ans. Les équipes de chercheurs –non les chercheurs pris individuellement– sont évaluées selon les critères appliqués en France et en Europe et le Comité formule ses observations dans son rapport. Selon une méthode éprouvée, le rapport analyse les forces et faiblesses de l'ensemble des départements et des équipes et formule des recommandations pour l'avenir. Le Rapport d'activité (2018-2020) et surtout son évaluation par le Comité de Perfectionnement ont pris du retard en raison de la gestion de la pandémie.

La Commission Supérieure des Comptes invite, d'une part, le Comité de Perfectionnement à classer ses recommandations par ordre de priorité et à assurer le suivi de ses recommandations, d'autre part, le Conseil d'Administration à discuter des recommandations ainsi formulées. Il appartient également à ce dernier d'adopter un plan favorisant le recrutement de jeunes chercheurs.

II – LES RESSOURCES HUMAINES

Le personnel de l'Établissement se répartit en trois grandes catégories : administratif, scientifique et technique.

La plupart des personnels relèvent du Droit Privé et sont soumis au Droit du Travail en Principauté. Il n'existe pas de statut du personnel au sens juridique du terme. À défaut, le Règlement Intérieur du Centre, qui est « destiné à assurer la bonne exécution des travaux, la discipline ainsi que l'hygiène et la sécurité des employés à l'intérieur des locaux de travail », en tient lieu. La trace de l'approbation formelle de ce document dans les procès-verbaux du Conseil d'Administration n'a pu être retrouvée. Quoi qu'il en soit, ce document est devenu obsolète dans la majeure partie de ses

dispositions ; les références des textes sur lesquelles il s'appuie ont évolué.

À la demande récurrente du personnel, des négociations ont débouché à la fin de l'année 2019 pour assurer une représentation des salariés du Centre. Cependant, l'accord ainsi intervenu n'était pas encore, à la fin de l'année 2020, retranscrit dans le Règlement Intérieur.

Les personnels sont, sauf exception, tous des contractuels, y compris le personnel administratif. La Commission Supérieure des Comptes recommande d'engager une refonte du Règlement Intérieur, tout particulièrement du corpus concernant la situation des agents contractuels.

Il y a quinze ans, le Centre Scientifique de Monaco comptait 18 personnes et le nombre des personnels en poste progressait faiblement chaque année. Mais en 2016, l'effectif du Centre a doublé sans qu'un « Projet d'établissement » ne soit lancé, avant de se stabiliser à une soixante de personnes.

Début 2020, l'état du personnel dénombreait 30 C.D.I., 65 C.D.D. et 14 personnes sans convention (une même personne peut avoir connu plusieurs types de contrat depuis ses débuts au C.S.M. Les personnels font l'objet d'imputations comptables diverses (C.S.M. pour 39 personnes, organismes financeurs pour les autres). Ces données chiffrées, notamment l'existence d'emplois financés hors budget par des fonds privés, expliquent la complexité de la gestion des ressources humaines.

Il n'existe pas de tableau des emplois ouverts.

Les transformations de poste doivent, en principe, correspondre à des changements de tâches et non à une simple promotion pour services rendus. Le Centre n'ayant pas créé d'équipe de recherche en économie environnementale, les membres du Conseil d'Administration n'ont pas réservé en 2016 une suite favorable à la demande d'une chargée de recherche développant cette thématique.

Des chercheurs étrangers, des étudiants et des stagiaires participent également à l'activité du Centre Scientifique de Monaco. Bien que la présence de personnes en formation longue (thèses, post-doctorat) soit par définition de durée limitée, les doctorants et post-doctorants sont comptés parmi les personnels permanents. Au cours de la période sous revue (2015-2019), tous les postes de doctorant et de post-doctorant ont été occupés. Mais le dispositif en place n'assure pas toujours l'accueil des meilleurs candidats. Afin de les attirer et conforter l'attractivité scientifique du Centre, la situation des doctorants, qui ne cotisent à aucune caisse sociale ou de retraite, est l'objet de réflexions.

Pour l'accueil de jeunes chercheurs dans le cadre de partenariats universitaires, la Commission Supérieure des Comptes recommande à l'Établissement de conclure de nouvelles conventions immobilières avec la Société Immobilière Domaniale (S.I.D).

S'agissant de la mise à disposition de personnel technique ou scientifique auprès d'organismes, la Commission Supérieure des Comptes invite la Secrétaire Générale à s'assurer que les conventions conclues à cette fin assurent au C.S.M. le remboursement des frais de personnel et la récupération du montant des allocations pertes d'emploi (A.P.E.) auprès de la structure d'accueil.

Si toute référence à la Fonction Publique et à ses catégories d'emplois demeure en principe exclue, les personnels sont classés dans des grilles indiciaires de rémunération qui prennent pour modèle la Fonction Publique monégasque : elles empruntent aux échelles administratives et techniques, et ce même si les fonctions ont des appellations différentes. Le C.S.M. transpose, le cas échéant, les modifications qui sont apportées aux grilles de la Fonction Publique. Les règles d'avancement sont semblables, ce qui ne s'impose pas d'évidence au regard des contraintes différentes de chaque métier.

En prévision du Budget Primitif 2022 et en concertation avec les services financiers, de nouvelles grilles du personnel sont à l'étude dans une perspective d'évolution du personnel administratif en place.

Les grilles du personnel scientifique sont composées selon les mêmes principes et prennent comme modèle celles de la Fonction Publique.

Les grilles indiciaires prennent en compte les règles d'avancement : avancement d'échelon « automatique » tous les trois ans, « au Choix » tous les deux ans, « au Grand Choix » tous les ans. Les propositions d'avancement « au Choix », « au Grand Choix » et les propositions de déroulement de carrière sont soumises à la validation du Conseil d'Administration ; elles doivent respecter le quota de la Fonction Publique.

III – L'ACTIVITÉ

Les activités du Centre Scientifique de Monaco découlent des missions et des objectifs qui lui ont été fixés : le développement des connaissances dans les domaines liés à la tradition scientifique monégasque et à l'environnement naturel de la Principauté, le transfert des connaissances et leurs applications, la diffusion de l'information et de la culture scientifique et technique, la participation à la formation scientifique.

La période sous revue (2015-2019) a été marquée par l'achèvement de la restructuration du Centre avec l'intégration de l'équipe « Écosystème intestinal », devenue en 2017 « Écosystèmes et Immunité ». Les activités de recherche constituent la mission principale. Le tableau ci-après en présente les divers thèmes.

Biologie Marine	Biologie Polaire
* Coraux, récifs coralliens	* Écologie comportementale
* Biominéralisation	* Démographie/ Tendance des populations
* Symbiose	* Innovations technologiques
* Acidification des océans	
Biologie Médicale	Autres Thèmes
* Cancer	* Politique environnementale
* Écosystèmes et immunité	* Développement Durable
* Maladies génétiques	* Astrophysique
* Environnement et santé humaine	
* Recherche clinique	

Source : C.S.M.

Des rapports triennaux prennent en compte les activités de l'intégralité des équipes de recherche et des 3 Départements de l'Établissement.

En matière de valorisation de la recherche et de dépôt de brevets, l'orientation suivie a changé au cours de la période sous revue, avec l'entrée du Centre Scientifique de Monaco au capital de la *Start-up Coraliotech*. La découverte d'une molécule, la « scléritine », a été un hasard consécutif à la collaboration initiée avec un chercheur de l'Université de Versailles mis à disposition du Centre ; dans un premier temps, les applications en cosmétologie ont été brevetées avec le partenaire (60 % pour celui-ci et 40 % pour le C.S.M.). D'autres brevets devraient porter sur des aspects biotechnologiques. Dans un second temps, le chercheur a créé une SARL monégasque pour exploiter la molécule ; la société, qui a quitté les locaux du Centre en octobre 2020, a rejoint l'incubateur *Monaco Tech*. Afin de développer l'activité de la société, le chercheur et son associée historique ont ouvert le capital de la société au C.S.M. L'aide apportée par le Centre a été matérialisée, après étude des juristes des deux parties, en une prise de participation de 12,5 % dans le capital de la société. La question se pose, toutefois, de savoir si ce niveau de participation assure

au C.S.M. de conserver un pouvoir d'orientation dans la stratégie de la société, la majorité qualifiée des décisions restant fixée à 80 %. Quoi qu'il en soit, le Centre Scientifique de Monaco est ainsi devenu le premier Établissement Public monégasque à entrer au capital d'une société commerciale.

Par ailleurs, le Centre Scientifique de Monaco a passé un accord-cadre de partenariat avec le Centre Hospitalier Princesse Grâce (C.H.P.G.) pour des Projets de Recherche Clinique (P.R.C.) qui sont des projets novateurs. Le C.S.M. s'attache également à nouer des partenariats en s'ouvrant à l'expertise scientifique mondiale. Ces partenariats donnent lieu à la conclusion de conventions qui peuvent être reconduites en l'état ou modifiées par avenants.

Des conventions de partenariat avec des financeurs privés permettent, en outre, de soutenir des programmes au préalable validés par le Comité de Perfectionnement. Elles répondent notamment aux demandes des équipes de recherche qui souhaitent des compléments de financement que le budget de l'État ne peut satisfaire. Elles sont à distinguer des dons de mécénat où la pièce écrite est principalement un justificatif de versement et n'a pas forcément de contrepartie. Pour les conventions comprenant un financement important (*L'Oréal, La Maison Chanel*, etc.), la Commission Supérieure des Comptes recommande que soit désigné un référent chargé de s'assurer que le C.S.M. répond bien à ses obligations contractuelles.

Un tableau de synthèse permet de retracer toutes les lignes de financement des conventions de partenariat, en raison notamment de leur grand nombre et de leur caractère pluriannuel. Il importe en effet que le Conseil d'Administration puisse, d'une part, avoir la connaissance de toutes les conventions en vigueur et, d'autre part, suivre au-delà des aspects budgétaires la logique des demandes, afin de disposer d'une vision complète à long terme et de se prononcer en toute connaissance sur le plan d'équipement pluri-annuel qui lui est soumis. La Commission Supérieure des Comptes recommande que ce tableau récapitulatif comprenne les « lettres d'intention » de telle sorte que le Conseil d'Administration dispose d'une claire vision des projets à l'étude.

Au fil des années, le Centre Scientifique de Monaco a développé aussi des relations avec les acteurs monégasques de la Protection des Océans : l'Institut Océanographique, la société anonyme monégasque *Les Explorations de Monaco*, la Fondation Prince Albert II de Monaco (FPA2), etc. mais aussi avec ses acteurs internationaux (ONG, etc.). Aujourd'hui, la proximité des acteurs engagés en faveur de la protection des océans est patente, et sert la promotion de la politique d'un meilleur équilibre entre l'Homme et la Nature, menée sous l'impulsion de S.A.S. le Prince Albert II.

La Commission Supérieure des Comptes recommande, dans un souci de prévention des risques juridiques, de bien distinguer la gestion du C.S.M. et celle de l'Association des Amis du Centre Scientifique de Monaco. Créée en 2015, cette dernière a pour objet de « réunir des adhérents qui ont le désir de favoriser le développement et le rayonnement » du C.S.M. Pour autant, des financements de montants plus importants ont été apportés par d'autres structures, notamment des fondations.

Les rapports triennaux de l'Établissement dressent un bilan quantitatif de l'activité de chaque équipe sous la forme d'une liste des publications dans des revues internationales à comité de lecture et des journaux scientifiques internationaux, de la contribution à des ouvrages et de communications présentées à des congrès nationaux et internationaux, de la participation à des conférences. Des aspects qualitatifs sont également présentés à partir d'indicateurs et de critères bibliométriques reconnus au plan international. En 2018, le Comité de Perfectionnement observait que la quantité d'articles produits pourrait être plus élevée « si l'effort de publication était réellement partagé (...) Il sera particulièrement important que tous les membres des équipes contribuent pleinement aux efforts du groupe. Au moins un ou deux articles par an pourraient être considérés comme une cible acceptable raisonnable ».

La Lettre du C.S.M. a été abandonnée depuis plusieurs années. S'agissant de la communication promotionnelle, il conviendrait de mesurer dans le temps la visibilité du Centre Scientifique de Monaco. Par ailleurs, les responsabilités des différents intervenants dans les réseaux sociaux ne semblent pas clairement établies. Un prestataire de service est administrateur de l'Instagram du C.S.M. Il publie sans validation préalable, ce qui ne manque pas de surprendre. La signature d'un marché ou d'une convention permettrait de définir précisément le contenu de la mission du prestataire et de mieux distinguer le rôle respectif du Centre Scientifique de Monaco et de l'Association des Amis du C.S.M.

IV – LES OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES

Le budget développé de l'établissement fait partie intégrante du fascicule budgétaire transmis au Conseil National à l'occasion du vote des lois primitives et rectificatives. Les prévisions budgétaires correspondent globalement aux besoins de l'organisme et ceci malgré l'obligation qui est faite au C.S.M. de produire des évaluations budgétaires très en amont. La subvention d'équilibre fait l'objet d'un ajustement à la clôture des comptes et l'Établissement procède, le cas échéant, au remboursement du trop-perçu sur subvention. Le montant de la subvention reste maîtrisé.

Au cours de la période sous revue (2015-2019), des membres du Conseil d'Administration ont fait valoir à de nombreuses occasions l'insuffisance des informations financières dont ils étaient rendus destinataires, notamment lors des préparations des documents budgétaires. La Commission Supérieure des Comptes recommande de mieux documenter les évolutions ou demandes budgétaires par des éléments chiffrés et des motivations précises. Elle invite le Ministre d'État à fixer une date limite de présentation du budget, si possible avant le début de l'exercice auquel il s'applique.

Au cours de la période sous revue (2015-2019), la structure globale des comptes de C.S.M. n'a pas été bouleversée. Les charges totales de l'Établissement ont évolué en moyenne de 3,0 % chaque année.

La Commission Supérieure des Comptes recommande au C.S.M. de veiller, en liaison avec la Direction du Budget et Trésor, à l'exactitude des calculs de la déclaration des salaires et charges sociales, de façon à prévenir un redressement, à l'instar de celui d'un montant de plus de 24 000 € réglé en 2020.

Les charges enregistrées à l'Article 650 *Études* comprennent des dépenses dont l'objet et la nature s'écartent de l'objet initial de l'Article. La Commission Supérieure des Comptes persiste à considérer que pour la clarté des comptes, il est temps de mettre fin à cet amalgame de dépenses dont le total n'a plus de signification, même si ces différents frais font l'objet d'un suivi analytique dans le logiciel comptable du C.S.M. En tout état de cause, ce plan comptable fera l'objet d'une révision dans le cadre du projet de réforme budgétaire-comptable de l'État.

S'agissant des produits, un don de 1 M€ a été fait au C.S.M., qui a contribué à financer en 2020 l'acquisition d'un équipement de Biologie Moléculaire permettant des tests sur différents types de virus. Eu égard à l'intention du donateur privé, il importe que l'éventuel reliquat de ce don ne puisse être utilisé que pour compléter l'acquisition de matériels d'équipement de dépistage de maladies transmissibles dans la Principauté. À ce titre, le Conseil d'Administration doit être informé du détail des dépenses.

Par ailleurs, une demande de travaux a été présentée au Conseil de Gouvernement pour la création d'un laboratoire dédié. L'ampleur de ce projet aurait justifié, compte tenu de l'enjeu en matière de santé publique, une étude plus approfondie concernant les frais de fonctionnement que cette nouvelle structure est susceptible d'engendrer, les coûts associés (personnel nécessaire, réactifs, etc.) et les processus de certification

et d'homologation (laboratoire de niveau 2 ou 3) dans une stratégie globale de la Principauté en lien avec le C.H.P.G. et les perspectives envisagées dans le cadre du Nouvel Hôpital et l'ensemble des acteurs concernés.

Le Centre Scientifique de Monaco s'est positionné pour être apte à affronter dans le futur d'autres maladies transmissibles que la COVID-19, voire envisager d'autres développements d'activité tels le séquençage pour donner à la Principauté les moyens d'identifier les variants. Le Règlement Intérieur du Centre doit prendre en compte cette composante dès lors que cette nouvelle mission a donné lieu à une modification des statuts de l'Établissement Public et qu'elle sera appelée à perdurer une fois la crise sanitaire COVID-19 passée. Du fait de la présence d'une activité de prestation, la Commission Supérieure des Comptes recommande de mettre en place un budget de gestion et un compte individualisé de la quatrième composante du Centre.

V – LES COMPTES

L'approbation des comptes par le Conseil d'Administration intervient en pratique lors de la séance la plus proche de la date de clôture des comptes.

Des anomalies comptables courant 2019 trouvent leur origine, confirmée par l'Agent Comptable, dans la non saisie d'opérations par les services ordonnateurs, à laquelle s'est ajoutée, après le départ de l'ancienne Secrétaire Générale, la difficulté de la récupération des données. Le Compte de tiers c/4210 CG était débiteur, à la clôture de l'exercice, de plus de 6 500 €. *La Commission Supérieure des Comptes recommande de procéder en 2021 à la régularisation des opérations en cause, qui n'a que trop souffert de la période difficile de transition entre les deux Secrétaires Générales, suivie de la crise sanitaire.*

* *

*

Pays riverain de la Méditerranée, la Principauté de Monaco est très engagée en faveur de l'Environnement et, en particulier, de la Protection des Océans. C'est avant tout un enjeu de changement climatique et de biodiversité. L'Établissement de recherche monégasque est en particulier à l'origine d'une meilleure connaissance du phénomène d'acidification des océans et d'une meilleure appréhension de ce problème.

En soixante ans d'activité, le Centre Scientifique de Monaco a progressivement développé ses travaux de recherche selon deux axes qui structurent son organisation actuelle ; le pôle Environnement, le pôle Santé. En 2020, le Gouvernement Princier a souhaité que le Centre Scientifique de Monaco apporte son concours à la lutte contre la pandémie de la COVID-19 en prenant en charge une nouvelle activité de laboratoire d'analyses médicales. Dans ce contexte, il est indispensable que le Conseil d'Administration du Centre Scientifique de Monaco et les tutelles de l'Établissement approfondissent leurs réflexions sur les orientations que devront prendre à l'avenir les travaux et les équipes qui les réalisent. Il revient au Comité de Perfectionnement, par ses évaluations et des priorités hiérarchisées, de les éclairer sur l'avenir d'un organisme de recherche devenu pluridisciplinaire.

* *

*

OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT PRINCIER SUR LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2021 DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DES COMPTES

- **Page 7 (1^{er} paragraphe à droite)** : S'agissant des charges de retraite, il conviendrait de rappeler les actions menées par le Gouvernement Princier dans ce domaine et notamment la création d'un canton « retraites » au sein du F.R.C. matérialisé par le biais de deux fonds dédiés qui représentaient fin 2020 un montant total de près de 350 M€ (lesquels sont d'ailleurs évoqués dans le point VI sur le F.R.C.).

- **Page 10 (4^{ème} paragraphe à gauche)** : Les concours apportés au Musée Océanographique et aux Explorations de Monaco sont regroupés sur le même article car le Musée Océanographique assure préalablement la gestion budgétaire et comptable de la subvention versée aux Explorations de Monaco. Ils sont globalement en baisse en raison principalement d'une subvention fortement minorée pour les Explorations de Monaco, le programme des missions ayant été considérablement impacté par la pandémie.

- **Page 11 (3^{ème} paragraphe à droite)** : Le Gouvernement Princier confirme qu'une consolidation des dépenses liées à la crise sanitaire est déjà mise en œuvre et actualisée afin de donner une vision globale des dépenses effectuées, en 2020 et 2021, notamment sur l'Article 609.205 « Mesures COVID » et sur le C.S.T. n° 82.33 « Plan Relance COVID ».

- **Page 12 (1^{er} paragraphe à gauche et suivants)** : La mise en perspective dans le cadre du rapport de clôture 2020, de versions du programme triennal d'équipement qui concernent, pour l'une d'entre elles, le programme 2021/2023 peut surprendre dans la mesure notamment où l'exercice concerné n'est pas achevé et que l'on compare des éléments qui ont été établis à des dates différentes avec des informations actualisées, ce qui peut expliquer certains écarts. En outre, les évolutions des crédits d'engagement peuvent être liées quelquefois à des modifications dans la méthode de valorisation de certains programmes, compte tenu de leur importance stratégique majeure (transition numérique pour lequel le coût global est évalué sur 10 ans au lieu de 3 ans) justifiant une vision à plus long terme pour des dépenses stratégiques à venir, pérennes et conséquentes.

- **Page 14 (5^{ème} paragraphe à droite)** : Si les crédits d'engagement pour les acquisitions ne portent pas sur des actifs immobiliers ciblés, leur montant correspond au chiffrage d'un objectif d'environ 200 M€ sur 5 ans, soit 40 M€ visés en moyenne en crédits de paiement. Le Projet de Loi de Budget Rectificatif final devrait permettre à ce titre, d'ajuster parallèlement les crédits de paiement ainsi que de consommer les crédits d'engagement prévus.

- **Pages 16 (5^{ème} paragraphe à gauche) et 19 (4^{ème} paragraphe à gauche)** : Le nouveau SIBC (Système d'Information Budgétaire-Comptable), avec le suivi des crédits d'engagement par année pour les opérations d'investissement, ainsi que le développement des outils de programmation pluri-annuelle du Département de l'Équipement, de l'Environnement et de l'Urbanisme, devraient permettre, à terme, des améliorations en ce sens avec l'objectif d'une meilleure intégration des prévisions de programmation triennale et décennale. Le suivi budgétaire par opérations pourra ainsi être facilité et amélioré.

- **Page 19 (2^{ème} paragraphe à gauche)** : La nécessité de mener une politique ambitieuse et dynamique en matière de logement domanial s'est traduite par la mise en place d'articles budgétaires dénommés « Opérations domaniales intermédiaires » qui a permis, en l'absence de projets totalement stabilisés, de procéder au lancement de nouvelles opérations prédéfinies dont le périmètre a été progressivement affiné, ce qui a permis une réactivité certaine en matière de politique du logement dans un contexte politique qui a pu exceptionnellement le justifier. Par ailleurs, la mise en place du nouvel SIBC devrait permettre un meilleur suivi de l'exécution budgétaire de ces différentes opérations.

- **Page 21 (7^{ème} paragraphe à droite)** : Le nouveau SIBC permettra également un meilleur suivi de l'exécution budgétaire en général et donc du C.S.T. n° 82.30 « Fonds Vert National », notamment par l'utilisation des axes analytiques paramétrables dans le nouvel outil.

- **Page 22 (1^{er} paragraphe à droite)** : S'agissant des dépenses réalisées sur le C.S.T. n° 82.33 « Plan Relance COVID », le Gouvernement Princier rappelle que le montant mandaté en 2020 (7,2 M€) était « très limité » dans la mesure où ces crédits ont été votés en octobre 2020 dans le cadre du 2^{ème} Budget Rectificatif 2020 alors même que le mandatement sur les C.S.T. se termine à la mi-décembre. Le montant des crédits inscrits, soit 90 M€, permettait toutefois de refléter l'engagement de l'État dans le cadre de son plan de relance (via les trois fonds : Rouge et Blanc, Blanc et Bleu) dont l'exécution devait se poursuivre en 2021.

- **Page 22 - Compte n° 83-61 « Avances Diverses »** : S'agissant de l'établissement d'un avenant avec l'Automobile Club de Monaco pour fixer les échéances de remboursement de l'avance consentie à cette dernière, le Gouvernement Princier souligne qu'il apparaît difficilement compatible avec le caractère aléatoire et imprévisible du résultat financier du Grand Prix, et que l'absence de remboursement résulte en grande partie de la situation sanitaire ayant impacté le résultat financier des épreuves automobiles de ces deux dernières années.

Le remboursement de l'avance faite à l'A.C.M. (4 M€) n'a pas été possible au regard des résultats réalisés à l'occasion des derniers Grands Prix notamment en raison de la crise sanitaire. Une fois toutes les conditions réunies, un échelonnement de ce remboursement fera l'objet d'un nouvel examen.

- **Pages 24 (6^{ème} paragraphe à droite) et 26 (2^{ème} paragraphe à gauche)** : Le Gouvernement Princier a bien conscience de l'impact, sur les finances publiques, du résultat des opérations réalisées au travers des Comptes Spéciaux du Trésor et précise que le montant total des comptes présentant un solde débiteur (211,4 M€) s'explique principalement par le C.S.T. n° 84.10 « Avances dommages » (164,7 M€) compte tenu du sinistre des Jardins d'Apolline, toujours en cours d'instruction. À noter, par ailleurs, que le C.S.T. n° 82.33 « Plan Relance COVID », qui présente, à ce stade, un solde créditeur de 107,8 M€, sera, quant à lui, soldé à la fin de l'Exercice 2022.

- **Page 30 (6^{ème} paragraphe à gauche)** : Le Gouvernement Princier précise que le fait de contrôler annuellement les associations ayant bénéficié de subvention et cela quel que soit le montant, est un gage de meilleur suivi. Cette méthode de travail convient à l'organisation interne.

- **Page 30 (4^{ème} paragraphe à droite)** : Le Gouvernement Princier partage l'avis de la Commission concernant le versement des aides publiques et la nécessaire surveillance de l'utilisation qui en est faite. Par ailleurs, à l'occasion de la préparation budgétaire, la Direction du Budget et du Trésor s'efforce d'obtenir les éléments les plus récents s'agissant des reliquats de subventions non utilisés et d'ajuster le montant des subventions en fonction des reports à nouveau qui sont constatés dans le dernier bilan disponible. Le Gouvernement Princier précise tout de même que la mise en œuvre, sans soulever a priori de difficulté conceptuelle, risque néanmoins de se heurter au calendrier, le résultat de l'année N-1 n'étant connu que postérieurement à la notification des budgets de l'année N.

- **Page 31 (1^{er} paragraphe à droite)** : Le Conseil d'Administration est désormais régulièrement sollicité pour la validation des conventions /partenariats engageant le C.S.M. (quel que soit le montant) et est également tenu informé de leur exécution grâce à la mise en place d'un tableau de suivi que les membres du Conseil d'Administration ont demandé.

- **Page 31 (2^{ème} paragraphe à droite)** : Compte tenu de l'accroissement du périmètre des activités du Centre Scientifique de Monaco ainsi que des montants de financements externes à gérer de plus en plus importants, la clarification des rôles respectifs est une priorité.

- **Page 32 (3^{ème} paragraphe à gauche)** : S'agissant de la création du nouveau laboratoire d'analyse et de son rôle dans les enjeux de l'après COVID-19, le Gouvernement Princier considère que, eu égard à la situation sanitaire actuelle, la question semble prématurée.

- **Page 35 (4^{ème} paragraphe à gauche)** : S'agissant des demandes budgétaires du C.S.M., le Gouvernement Princier indique qu'un effort de justification a été réalisé par l'entité depuis l'élaboration du Budget Primitif 2021. Les documents présentés au Conseil d'Administration à l'appui des demandes répondent de mieux en mieux aux sollicitations répétées des membres. Par ailleurs, le Gouvernement Princier précise qu'une date limite de présentation du budget est connue dans la mesure où le Centre Scientifique de Monaco respecte la procédure budgétaire appliquée aux services de l'État. Les budgets primitifs et rectificatifs sont ainsi présentés au Conseil d'Administration et au Département de tutelle préalablement à la réunion budgétaire de mai de l'année N qui se tient avec la Direction du Budget et du Trésor. Ces demandes budgétaires (Budget Rectificatif de l'année N et Budget Primitif de l'année N+1) sont ensuite validées en Conseil de Gouvernement puis votées par le Conseil

National via la subvention d'équilibre qui est allouée à l'établissement. Le Gouvernement Princier précise, à cet effet, que le budget développé de l'établissement fait partie intégrante du fascicule budgétaire transmis au Conseil National à l'occasion du vote des lois primitives et rectificatives.

- **Page 36 (4^{ème} paragraphe à gauche)** : S'agissant du contrôle de l'exactitude des calculs de déclaration des salaires et des charges sociales du personnel du Centre Scientifique de Monaco, le Gouvernement Princier précise que la procédure mise en œuvre entre la Direction du Budget et du Trésor et l'Établissement Public est respectée. Celle-ci consiste en l'élaboration et l'envoi au C.S.M. d'un fichier annuel d'ajustement des cotisations (AG2R, CEG et CET) pour vérification et validation afin qu'une régularisation soit effectuée au mois de mars de l'année N+1. Concernant, la déclaration proprement dite, celle-ci incombe exclusivement au C.S.M.

- **Page 36 (5^{ème} paragraphe à gauche)** : Différentes opérations sont en effet retracées sur le même article 650 « Études ». Cette imputation a vocation à être réétudiée pour une réponse plus adaptée et pourrait donner lieu à la création d'articles supplémentaires en nombre limité. Ces différents frais font néanmoins l'objet d'un suivi analytique dans le logiciel comptable du C.S.M.

- **Page 36 (5^{ème} paragraphe à gauche)** : Le laboratoire P3 est une activité mise en place dans des conditions et des délais particulièrement contraints, l'évaluation des coûts de fonctionnement n'était pas évidente pour le lancement de l'activité et sera approfondie avec le recul d'une année de fonctionnement.

S'agissant du Chapitre II – IV Les dépenses en capital, le Gouvernement Princier souhaite rappeler de manière générale, les principes qui guident la programmation budgétaire en matière d'équipements publics (en accord avec la Loi n° 841, modifiée, relative aux Lois de budget).

Tout d'abord, le Gouvernement Princier rappelle que le programme triennal d'équipement public, répond essentiellement à une logique pluriannuelle. Ce programme est mis à jour annuellement de manière « glissante ». Il comporte pour chaque opération en cours, le total des crédits d'engagement nécessaire à sa réalisation ainsi que le montant total des engagements autorisés par les budgets précédents. Le montant des crédits d'engagement doit représenter le total des dépenses nécessaires pour mener à bien l'opération concernée -quelle que soit sa durée-. À ce budget d'engagement global est associée une répartition des dépenses sur les trois années suivantes, qui est également mise à jour chaque année, et qui représente des investissements en capital prévus par l'État sur lesdits exercices.

Ainsi ce document permet de matérialiser et de soumettre au vote du Conseil National, l'engagement financier pris par l'État pour mener les travaux d'équipement qu'il entreprend, jusqu'au terme de ces travaux.

Par ailleurs, le fait qu'une partie des dépenses d'une opération soit prévue au-delà des trois années à venir, se traduisant par l'inscription d'un montant non nul dans la dernière colonne du tableau habituel du programme triennal d'équipement public, ne porte pas préjudice à la qualité de la préparation budgétaire. Cette situation reflète soit la réalisation de travaux de grande ampleur, soit leur planification sur une durée plus longue que trois années, ce qui ne porte à aucune observation a priori.

La répartition des dépenses inscrites dans la dernière colonne « > N+3 » du tableau triennal dépend de chaque opération et peut s'étaler sur un nombre quelconque d'années budgétaires.

Cette présentation budgétaire en usage, qui indique le budget global nécessaire à chaque opération, outre sa conformité à la Loi, offre une visibilité sur les engagements financiers de l'État à long terme, en permettant de juger de leur importance.

Dans la mesure où chaque budget global peut être révisé chaque année et que ceux-ci, tout autant que les crédits de paiement alloués chaque année peuvent être réduits, il existe davantage de risques financiers à minimiser les prévisions de dépenses, qu'à les présenter de manière exhaustive.

Ainsi, la préconisation de la Commission Supérieure des Comptes consistant à découper en tranches fonctionnelles les programmes des opérations, afin d'en individualiser les inscriptions budgétaires sur des lignes distinctes (cf. p. 16), n'est pas partagée.

Le Gouvernement Princier rappelle que les opérations conduites par l'État comportent très souvent des volumes ayant des destinations fonctionnelles variées qui sont toutefois parfaitement imbriquées dans une construction unique, dans un souci d'optimisation

spatiale et urbanistique. Pour préserver la lisibilité budgétaire ainsi que l'efficacité dans la conduite d'un chantier, il convient d'attribuer des crédits pour l'ensemble d'une opération. La démarche d'individualisation des coûts par fonctionnalité programmatique devrait rester uniquement un axe d'analyse financière complémentaire, étant précisé que la mise en place de cette grille de lecture complémentaire figure parmi les objectifs de la réforme budgétaire et comptable actuellement conduite par le Gouvernement Princier.

Sans qu'il soit question de variété de destination fonctionnelle, la Commission Supérieure des Comptes indique également que le programme « Testimonio II et II bis » ne correspond pas à une seule opération mais à deux opérations (p. 19). Cette observation n'est pas partagée par le Gouvernement Princier. En effet, le choix de construire une deuxième tour en complément de la première, sur le même site, constitue plutôt un changement de programme qui a d'ailleurs été accompagné d'une surélévation de la première tour. Le marché a été confié au même opérateur par avenant en raison de la simultanéité de la construction des deux tours et l'ensemble est parfaitement cohérent tant en termes de conception que de construction.

S'agissant de l'évolution importante des crédits d'opération relevée par la Commission Supérieure des Comptes, le Gouvernement Princier confirme qu'ils sont souvent dus à des évolutions significatives de périmètres. Ce point est souvent relevé avec justesse par la Commission. Il peut toutefois être précisé que c'est également le cas pour l'inscription relative aux « gros travaux du Stade Louis II » qui concernait un programme partiel initial (piscine, loges VIP, pelouses, parvis...) lorsqu'il était chiffré à 87,80 M€ avant de passer à 355 M€ en prenant en compte une refonte beaucoup plus large et nécessaire dudit équipement public.

* *
*



imprimé sur papier recyclé

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

