

Rapport spécial portant sur le contrôle de l'exécution des sixième et septième programmes quinquennaux d'équipement de l'infrastructure touristique

Rapport de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes (23.1.2006)

La Commission se compose de: M. Henri Grethen, Président; M. Lucien Clement, Rapporteur; MM. François Bausch, Alex Bodry, John Castegnaro, Ben Fayot, Mme Colette Flesch, MM. Norbert Hauptert, Robert Mehlen, Laurent Mosar et Michel Wolter, Membres.

* * *

La Cour des Comptes a analysé les sixième et septième programmes quinquennaux d'équipement de l'infrastructure touristique. Elle a présenté son rapport spécial aux membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes au cours de la réunion du 3 octobre 2005.

M. le Ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement Fernand Boden a fourni des explications supplémentaires au cours de la réunion du 7 novembre 2005.

Dans la réunion du 9 janvier 2006, la commission a examiné le rapport établi et présenté par le rapporteur M. Lucien Clement avant de l'adopter définitivement dans la réunion du 23 janvier 2006.

Généralités et étendue du contrôle

L'instauration de programmes quinquennaux a autorisé les différents gouvernements depuis 1973 à subventionner l'infrastructure touristique dans l'optique d'un développement durable du tourisme au Luxembourg.

Dans son rapport spécial la Cour des Comptes a examiné le sixième programme quinquennal couvrant les années 1998 à 2002, dont l'enveloppe financière était fixée à 29,1 mio d'euros, ainsi que le septième programme qui est actuellement en cours et dont la dotation est de 37,50 mio d'euros.

Parmi ses constatations générales, la Cour relève que des 57 projets prévus dans le programme d'équipement du sixième programme quinquennal 25 (soit 44%) n'ont pas été réalisés.

La Cour propose que dans les prochains programmes quinquennaux les projets à réaliser et les résultats à obtenir soient davantage exprimés sous forme d'objectifs à atteindre plus clairs et précis. Il s'agit de mieux identifier les projets à subventionner.

La Cour concède que certains points critiqués dans le sixième programme quinquennal ont fait l'objet d'une amélioration dans l'exécution en cours du septième programme quinquennal.

Le contrôle de la Cour des Comptes a d'ailleurs porté prioritairement sur l'exécution du sixième programme quinquennal tout en s'intéressant à la transition du sixième au septième programme et, par conséquent, aux modalités du passage du subventionnement par voie budgétaire à un subventionnement par le biais du fonds pour la promotion touristique.

Les mécanismes d'aides financières prévus par les programmes quinquennaux sont la subvention en capital et la bonification d'intérêts. Quant à l'étendue de l'exécution des contrôles, la Cour des Comptes a procédé à des contrôles sur dossiers au Ministère et à des contrôles sur place auprès de certains bénéficiaires finaux. La sélection des différents projets contrôlés s'est opérée de manière aléatoire en ayant soin de couvrir, d'une part, l'ensemble des catégories de bénéficiaires ainsi que, d'autre part, les projets les plus importants dans leur envergure financière.

Pour le sixième programme quinquennal le contrôle de la Cour a porté sur les dossiers de 31 bénéficiaires et a couvert 43% du montant total des subventions versées. La réalité sur place a été vérifiée auprès de huit bénéficiaires touchant 31% du total des aides financières du sixième programme quinquennal.

Constatations et recommandations de la Cour des Comptes

Les principales constatations et recommandations de la Cour des Comptes sont les suivantes:

Quant au respect des conditions réglementaires, la Cour relève les anomalies suivantes:

- une suite favorable a été réservée à des demandes de subvention introduites après le commencement des investissements ou même seulement après achèvement des projets à réaliser.
- des subventions ont été allouées à des investisseurs dont les demandes n'ont pas été accompagnées des pièces et documents requis.

Quant aux dépenses éligibles au titre des aides publiques, la Cour constate qu'il n'existe pas de règle écrite garantissant un traitement uniforme des dépenses à prendre en considération pour la détermination des subventions.

A ce sujet, la Cour recommande que les dépenses éligibles au bénéfice d'une subvention soient définies pour chaque catégorie de projets dans un règlement grand-ducal, ceci dans l'intérêt de l'uniformité du traitement des dossiers.

Dans la mesure où des projets intéressant le tourisme touchent encore à d'autres domaines (sport, culture, jeunesse ou même agriculture) pouvant également ouvrir droit à des aides financières étatiques, la Cour des Comptes se prononce pour la mise en place d'une méthode administrative facilitant le retraçage du cumul des aides en question.

En ce qui concerne le niveau des subventions, la Cour constate que de très nombreux projets ont été subventionnés à concurrence du maximum du pourcentage possible. La Cour estime qu'il y a lieu de déterminer par voie de règlement grand-ducal une modulation des aides en fonction de critères prédéfinis.

En matière de gestion et de contrôle des dossiers, la Cour a en premier lieu constaté certaines déficiences au niveau de l'établissement des subventions à payer par le Ministère du Tourisme. Ainsi, la Cour critique le fait que certains éléments intervenant dans les dépenses d'investissement ont indûment été subventionnés. Par ailleurs, la Cour a constaté

la prise en considération de dépenses courantes de consommation et elle critique le fait que des subventions ont été calculées sur base des devis au lieu des factures à présenter.

Dans certains cas les travaux exécutés et subventionnés ne correspondent pas aux projets et devis accompagnant les demandes en obtention des aides publiques prévues.

Face à ces déficiences, la Cour est d'avis qu'au niveau du Ministère du Tourisme les contrôles internes doivent être renforcés dans le sens d'une meilleure efficacité dans la gestion des dossiers.

La Cour rappelle également que le Ministère doit s'en tenir aux taux de subvention prévus et libérer les paiements seulement au fur et à mesure de la réalisation des projets, ceci sur présentation et après contrôle des factures dûment acquittées et concernant les travaux effectivement réalisés.

La Cour relève également un cas de non restitution de la subvention, restitution qui est de rigueur si le bénéficiaire de l'aide allouée cède ou aliène le bien subventionné ou s'il cesse de l'exploiter.

La Cour recommande à ce sujet que les décisions portant allocation des aides comportent l'obligation pour les bénéficiaires d'informer le Ministère de toute cessation de l'exploitation respectivement de toute cession ou vente de l'exploitation subventionnée.

Finalement la Cour annonce qu'elle établira prochainement un rapport de synthèse comprenant ses constatations, conclusions et recommandations découlant de l'examen des programmes quinquennaux dans les domaines du tourisme et des sports ainsi que de l'examen des investissements financés par le biais du Fonds de la protection de l'Environnement.

Observations générales de la Commission

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes relève qu'une conclusion générale se dégageant du présent rapport spécial est qu'un surplus de précision et de soins doit être apporté à l'identification et à la planification des projets à subventionner sur base de priorités bien déterminées. La différenciation de la politique des aides publiques en fonction de l'importance et de la portée des projets dans l'intérêt du tourisme au plan national doit être accentuée. D'une façon générale, le présent dossier révèle la nécessité d'une planification cohérente au niveau national des besoins d'investissements dans notre pays.

Cette conclusion générale vaut d'ailleurs aussi *pour* le domaine des sports qui est également couvert par un programme quinquennal, ainsi que pour les investissements financés par le biais du Fonds de la protection de l'Environnement.

La commission souligne encore que la juste mesure doit être trouvée entre l'exigence d'une procédure écrite et transparente assurant le traitement objectif et équitable des demandes, d'une part, et une certaine flexibilité permettant l'appréciation du mérite individuel de chaque projet au sens du tourisme, d'autre part. La commission remarque que les problèmes constatés relèvent plutôt d'un défaut de communication, d'un manque de contrôle et de coordination. L'insuffisance du contrôle se vérifie en particulier dans les cas relevés par la Cour où la subvention a été établie sur base des devis au lieu des factures à présenter.

En ce qui concerne les possibilités de remédier aux déficiences constatées par la Cour - déficiences qui ne constituent pas des erreurs graves, mais qui concernent des aspects de gouvernance, de gestion et de respect de procédures -, il est retenu qu'à cet égard le

concept élaboré à la demande du ministère du Tourisme par l'Institut européen du tourisme de l'Université de Trèves a déjà apporté certaines améliorations.

En ce qui concerne les causes de l'inexécution de 44% des projets inscrits dans le programme d'équipements, la Commission note que le département du tourisme n'a que peu d'emprise sur les décisions des porteurs des projets et que ces dernières, notamment dans le chef des administrations communales, sont fréquemment soumises à des révisions pour des raisons politiques et d'ordre budgétaire. Le ministère est donc confronté aux décisions et choix de ses partenaires tout en orientant ceux-ci.

Toutefois, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes estime que la non réalisation de projets inscrits dans un plan quinquennal est un élément fâcheux qui altère a posteriori les données sur base desquelles le ministre responsable a pris ses décisions au moment de l'établissement du plan. Ainsi au moment de l'établissement du plan certains projets ont pu être écartés au profit d'autres qui en fin de compte ne se réalisent pas. La commission voudrait donc insister pour que les projets admis au titre de projets subventionnables dans un plan quinquennal soient dans un état de planification tel que la réalisation en est en principe assurée.

En ce qui concerne le problème du retraçage du cumul des aides pour des projets touchant à deux ou plusieurs domaines subventionnés, la commission soutient la recommandation de la Cour de mettre en place une méthode administrative facilitant ce retraçage, méthode qui devrait toutefois également assurer la coordination des aides ab initio, c'est-à-dire dès l'instruction des demandes dans les différents départements ministériels compétents. La commission se réserve le droit de revenir à cette problématique à la lumière des conclusions qui se dégageront à ce sujet dans le rapport de synthèse annoncé par la Cour.

Prise de position ministérielle par rapport à quelques points particuliers

Au sujet des subventions accordées par le Ministère du Tourisme aux investissements dans l'intérêt de campings, la Cour relève que ces subventions sont subordonnées à la condition que 75% des emplacements soient réservés au tourisme de passage et seulement 25% au camping dit résidentiel. La Cour critique le fait que certains propriétaires ou exploitants de camping se soustraient à cette obligation en scindant la gestion du camping en deux entreprises commerciales différentes: l'une gérant le camping pour tourisme de passage, l'autre s'occupant du camping dit résidentiel.

La Cour est d'avis que pour les exploitations de camping économiquement liées le pourcentage de 75% est à déterminer par rapport au total des emplacements disponibles.

Le Ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement a fait remarquer que c'est, notamment à la demande de la Chambre des Députés, que la réglementation prévoit à présent une ouverture en ce sens que le fait pour un exploitant de camping de ne pas répondre à l'exigence du pourcentage minimum de 75% d'emplacements réservés au passage ne comporte pas pour autant la conséquence qu'il ne serait éligible à aucun subventionnement. La solution prévue est en effet que le subventionnement maximal théorique est dans ce cas réduit au prorata du pourcentage réel des emplacements de passage.

Le règlement grand-ducal du 31 mars 2003 fixant les modalités d'octroi des subventions en capital et en intérêts destinées au camping prévoit en effet que pour les campings dont le taux des emplacements réservés au tourisme de passage est inférieur à 75%, le montant retenu pour le calcul des subventions sera proportionnel à ce taux, sans que celui-ci puisse être inférieur à 50%. A titre d'exemple, un camping disposant de 50% d'emplacements de

passage, est éligible au subventionnement à raison de 50/75 de la subvention maximale théorique.

Ce mode de calcul a également été appliqué au Camping "Fuussekaul" qui en l'espèce semble être visé par la Cour des Comptes. La délimitation opérée par l'exploitant de ce camping entre la partie résidentielle et la partie tourisme de passage ne donne pas lieu à critique de la part du Ministère du Tourisme. Les parties résidentielles proprement dites n'ont pas été prises en considération dans la base de calcul; par contre l'ont été les structures fixes ouvertes au tourisme de passage. Des infrastructures (p. ex. chemin d'accès) communes aux deux volets n'ont été que partiellement admises dans la base de calcul de la subvention.

Au sujet des taux de subvention en capital ou en intérêts pouvant être accordés pour l'exécution des différents projets, il y a lieu de se référer à l'article 7 du règlement grand-ducal précité qui prévoit que ces taux peuvent atteindre au maximum:

- vingt pour cent de l'investissement éligible au titre d'une subvention dans le cadre du présent règlement pour les travaux d'intégration du camping dans l'environnement naturel, pour la construction d'une station d'épuration biologique ou pour le raccordement du camping à une station d'épuration ainsi que pour les investissements effectués dans l'intérêt d'une utilisation rationnelle des ressources naturelles et pour les investissements spécialement effectués dans l'intérêt des personnes à mobilité réduite;
- quinze pour cent de l'investissement éligible au titre d'une subvention dans le cadre du présent règlement pour les travaux de modernisation ou d'extension de l'équipement sanitaire et pour la création, l'extension ou l'amélioration d'équipements de loisirs;
- dix pour cent de l'investissement éligible au titre d'une subvention dans le cadre du présent règlement pour tous autres travaux de modernisation et de rationalisation.

Quant au dépassement à raison d'un triple du crédit inscrit à l'article budgétaire 51.1.52.000 concernant les aides financières au profit des syndicats d'initiative et des ententes de syndicats d'initiative, il est relevé que ce dépassement s'explique par le fait que les exploitants, en prévision d'une baisse du taux de subvention, ont accéléré la réalisation de certains projets encore éligibles au taux de subvention plus favorable.

Budgétairement le dépassement a été rendu possible par des transferts d'autres crédits destinés à des projets non réalisés. C'est notamment pour éviter à l'avenir ces mouvements qu'a été institué le "Fonds pour la promotion touristique". Le recours à ce fonds spécial a l'avantage d'une plus grande flexibilité alors que ce fonds a pour objet de financer une grande partie des aides de l'Etat allouées dans le cadre du septième programme quinquennal.

Au niveau de la gestion et du contrôle des dossiers, le Ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement concède que sur le millier de dossiers traités dans le cadre du 6ième programme quinquennal, certaines dépenses ont pu être considérées à tort comme étant éligibles et que son département est tout à fait ouvert à intensifier tant les contrôles de la procédure de liquidation que le contrôle sur place et celui de la restitution des subventions reçues. Il s'entend toutefois que l'envergure du contrôle est toujours tributaire de l'effectif en personnel disponible au sein du Ministère du Tourisme.

Aussi convient-il de souligner que si certaines dépenses ont pu être subventionnées à tort, il s'agissait en général de montants insignifiants par rapport à l'importance globale du projet d'investissement.

Conformément à la recommandation formulée par la Cour, les décisions du Ministre portant allocation des aides indiquent, entre autres, l'obligation pour les bénéficiaires des

subventions d'informer le ministère de toute cessation d'exploitation ou de toute vente et cession de biens subventionnés. Les décisions comportent également le consentement par le bénéficiaire que les agents mandatés par le ministre ordonnateur procèdent sur pièces et place au contrôle de l'emploi des aides publiques.

En ce qui concerne la critique figurant sous le point 3.2.2 concernant l'absence d'avis de la commission interdépartementale dans les dossiers concernant les projets subventionnés, le ministère du Tourisme fait valoir que cette commission analyse en général tous les projets d'équipement de l'infrastructure touristique introduits par des communes, des syndicats d'initiative ou des associations sans but lucratif oeuvrant en faveur du tourisme, pour ne proposer que ceux à être repris sur le programme d'équipement de l'infrastructure touristique qui trouvent son accord et dont l'état d'avancement va au-delà d'une simple déclaration d'intention de la part du porteur du projet.

Il est encore souligné que la non prise en considération de projets dont les porteurs sollicitent l'admission à un plan quinquennal devrait être communiquée en due forme aux requérants. Par ailleurs, il y a lieu de relever que tout comme dans le domaine des sports, des adaptations de la liste des projets éligibles peuvent intervenir durant la période d'exécution d'un plan.

En ce qui concerne le problème des règles écrites devant garantir un traitement uniforme des dépenses à considérer au niveau de l'instruction des demandes en obtention des subventions, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes partage l'avis du ministre que ce traitement uniforme est garanti.

En effet, les demandes sont traitées sur base d'une réglementation détaillée fixant des critères permettant de différencier judicieusement les aides en fonction de l'intérêt respectif des projets pour le tourisme. A ce sujet, il est renvoyé au Mémorial A no 50 du 23 avril 2003 "Infrastructures touristiques" reprenant la loi de base du 17 mars 2003 sur le septième programme quinquennal touristique et l'ensemble de la réglementation prise en exécution de cette loi.

La commission note avec satisfaction que le Ministre a pris l'engagement que les lignes de conduites internes, appliquées au département du Tourisme et destinées à préciser les dispositions réglementaires précitées, seront également consacrées par écrit sous une forme appropriée.

Aussi l'exigence de l'introduction des demandes avant le commencement des travaux est-elle respectée dans la très grande majorité de cas. Si le département du tourisme applique cette règle de façon rigoureuse pour les projets d'une envergure certaine, il estime toutefois qu'il y a lieu de faire preuve d'une certaine dose de bon sens dans le cas de projets urgents ou de moindre importance qu'on ne saurait écarter des aides étatiques pour des seuls motifs formalistes. Une certaine marge d'appréciation doit rester possible, ceci aussi à la lumière de la politique déclarée de réduire les obstacles bureaucratiques au développement de l'esprit d'initiative.

*

En résumé, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes prend acte de la déclaration ministérielle de suivre toutes les recommandations utiles de la Cour des Comptes, étant entendu que tel a déjà été le cas dans une très large mesure dans le cadre du septième plan en cours d'exécution.

Luxembourg, le 23 janvier 2006

Le Rapporteur,
Lucien CLEMENT

Le Président,
Henri GRETHEN