

Rapport spécial de la Cour des Comptes sur les aides financières allouées par le Ministère de la Culture

Rapport de la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire (02/06/2008)

La Commission se compose de : Mme Colette Flesch, Président-Rapporteur ; MM. François Bausch, John Castegnaro, Lucien Clement, Ben Fayot, Charles Goerens, Norbert Hauptert, Robert Mehlen, Laurent Mosar, Roger Negri, Michel Wolter, Membres.

Au cours de l'année 2006, la Cour a procédé au contrôle des aides financières accordées par le Ministère de la Culture et la mise en application par celui-ci de la loi modifiée sur les marchés publics. Elle a adopté son rapport en date du 8 février 2007. Elle l'a présenté - accompagné des observations du Ministère de la Culture du 27 avril 2007 – aux membres de la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire au cours de la réunion du 2 juillet 2007. Lors de la même réunion, Madame Colette Flesch a été nommée rapporteur.

Le rapporteur s'est rendu à la Cour des Comptes le 18 septembre 2007 pour recueillir des informations supplémentaires et examiner sur place certaines pièces.

Madame la Secrétaire d'Etat à la Culture, à l'Enseignement supérieur et à la Recherche a pris position au sujet des constatations et des recommandations de la Cour des Comptes lors de la réunion de la Commission du 1^{er} octobre 2007. Ses réponses aux questions posées par le biais d'un courrier du 23 octobre 2007, datées du 2 mars 2008, sont parvenues à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire en date du 10 mars 2008.

Au cours de la réunion du 2 juin 2008, la Commission a examiné le rapport établi et présenté par le rapporteur, Madame Colette Flesch.

1. Observations générales

Pour la période faisant l'objet de l'examen (2004-2006), le rapport spécial de la Cour des Comptes et les réponses fournies par le Ministère font apparaître un problème d'organisation des services et une absence de rigueur dans l'appréciation des demandes d'aides, dans l'imputation budgétaire des dépenses, dans les procédures de suivi et de contrôle a posteriori ainsi que dans l'application des sanctions prévues.

Les mesures mises en place par le Ministère depuis lors (réformes structurelles et procédures révisées) répondent dans toute une série de cas aux insuffisances constatées et aux critiques de la Cour des Comptes.

Le rapport reviendra en détail sur ces différents points.

2. Le contrôle de la Cour

2.1. Généralités

Le contrôle de la Cour se base notamment sur ses nombreuses constatations et recommandations antérieures (rapport général de la Cour sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2004, avis sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002).

2.2. Champ de contrôle

Le champ de contrôle que la Cour s'est fixé comporte deux volets :

- 1- les aides financières accordées par le Ministère, qui se trouvent regroupées à la section 02.0 du budget de l'Etat intitulée « Culture : dépenses générales ». Ne sont pas inclus les établissements publics qui font l'objet d'un contrôle récurrent de la Cour et dont les constatations et recommandations sont publiées annuellement dans un rapport spécial.

Entre 2002 et 2006, le montant total des crédits budgétaires inscrits à la section 02.0 est passé de 24,8 millions d'euros à 49,0 millions d'euros.

- 2- la mise en application de la loi modifiée sur les marchés publics du 30 juin 2003. Ce volet ne vise pas seulement le Ministère, mais également les instituts culturels de l'Etat placés sous sa tutelle, dans le cas d'espèce le Musée National d'Histoire et d'Art.

Le rapporteur s'étant étonné que le contrôle de la Cour des Comptes n'ait porté dans ce contrôle que sur les fouilles archéologiques coordonnées par le Musée National d'Histoire et d'Art (MNHA), la Cour a précisé, lors de la réunion du 18 septembre 2007, que le contrôle n'a couvert que les dépenses ordinaires.

Ainsi, les dépenses extraordinaires relevant du Fonds pour les Monuments historiques et, partant, du Service des Sites et Monuments, n'ont pas fait l'objet du contrôle.

2.3. Objectifs de contrôle

La Cour a analysé le système de gestion des crédits de la section 02.0 du Ministère « Culture : dépenses générales ». Elle a vérifié la régularité et la légalité d'ordonnances de paiement sélectionnées et passé en revue un échantillon de conventions conclues entre le Ministère et des tiers bénéficiaires. Elle a analysé les documents présentés par les bénéficiaires.

Par ailleurs, elle a contrôlé si les dispositions de la loi modifiée sur les marchés publics ont été respectées.

2.4. Echantillon de contrôle

En ce qui concerne l'échantillon de contrôle, un premier échantillonnage a été établi au niveau des articles budgétaires de la section 02.0. Cette sélection s'est effectuée de la manière suivante :

- les catégories d'articles budgétaires non représentatives ont été écartées ;
- au niveau de la catégorie la plus représentative (transferts de revenus aux administrations privées, code économique 33), le choix s'est porté sur les cinq articles budgétaires les plus importants du point de vue financier : « Animation socio-culturelle : conventions avec des associations » et « Subsidés aux associations pour la réalisation d'activités culturelles ». Par ailleurs, la Cour a choisi de façon aléatoire cinq autres articles budgétaires ;
- parmi les catégories d'articles budgétaires restants, la Cour a sélectionné les deux articles budgétaires les plus importants du point de vue financier.

Un deuxième échantillonnage a été réalisé au niveau des ordonnances liquidées à charge des articles budgétaires sélectionnés. A ces fins, la Cour a retenu la procédure de sélection suivante :

- pour les articles budgétaires affichant moins de 20 ordonnances de paiement par exercice, toutes les ordonnances ont été analysées ;
- pour les articles budgétaires présentant 20 ordonnances de paiement et plus par exercice, la sélection par article budgétaire a été affinée en se basant sur les critères suivants :
 - o montant total des ordonnances à contrôler supérieur à 15% des dépenses annuelles effectuées à charge de l'article budgétaire ;
 - o nombre d'ordonnances à contrôler supérieur à 25 ;
 - o nature de la dépense ;
 - o personnalité juridique du bénéficiaire (personnes physiques, associations, communes...).

En dernier lieu, la Cour a procédé à un contrôle d'un échantillon de conventions conclues entre le Ministère et les bénéficiaires.

Les observations relatives à l'application des dispositions de la loi modifiée sur les marchés publics figurent au point 6 ci-dessous.

3. Le cadre légal

Le chapitre du rapport de la Cour des Comptes consacré au cadre légal (pp. 11 à 12) analyse

- la forme des aides financières à caractère facultatif allouées par le Ministère de la Culture : subsides, subventions, participations,
- les subventions dont les conditions d'octroi sont fixées de manière légale, réglementaire ou conventionnelle,
- les catégories de bénéficiaires : personnes physiques, asbl, sociétés, communes, autres.

Les règles fixées par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat et notamment le chapitre 18 : Contrôle de l'utilisation des concours financiers accordés par l'Etat sont applicables aux contributions financières de l'Etat dans l'intérêt des projets culturels.

Lors de la réunion de la Commission du 1^{er} octobre 2007, la Secrétaire d'Etat à la Culture a souligné que le secteur de la culture n'est que partiellement professionnalisé et que les artistes professionnels sont eux-mêmes souvent dépassés par les tâches administratives qu'ils doivent accomplir. Ils ont notamment parfois du mal à trouver leur voie dans les méandres des

procédures budgétaires de l'Etat bien que les services du Ministère leur offrent conseil et assistance en ces matières.

La Commission est d'avis que s'il est légitime de témoigner de compréhension à l'égard des nombreux bénévoles qui animent les associations culturelles avec des moyens limités, il est néanmoins indispensable de faire preuve de rigueur en matière de contrôle de l'utilisation des fonds publics.

4. Le volet financier : Analyse des dépenses générales du Ministère de la Culture

4.1. La situation financière globale

Il résulte des comparaisons établies par la Cour que les dépenses générales du Ministère de la Culture connaissent une progression de 28,06% entre 2005 et 2006 alors que celle des dépenses courantes de l'Etat se limite à 6,56% pour la même période.

Depuis 2002, les dépenses générales du Ministère de la Culture sont en progression continue en passant de quelque 25 millions d'euros en 2002 à presque 49 millions d'euros en 2006. Les dépenses ont ainsi pratiquement doublé au cours des quatre derniers exercices budgétaires.

La hausse des dépenses générales de la section 02.0 est nettement plus importante que la croissance des dépenses courantes de l'Etat qui, en moyenne, est de l'ordre de 7% par an. Ces chiffres documentent l'importance des crédits alloués au Ministère de la Culture lors des derniers exercices budgétaires.

Le Ministère de la Culture, dans sa réponse du 27 avril 2007 jointe au rapport de la Cour des Comptes, souligne que la progression des crédits de la section 02.0 – dépenses générales entre 2005 et 2006 s'explique, essentiellement, par le début de fonctionnement de nouvelles infrastructures culturelles suite à l'autorisation du législateur :

- Centre culturel de Rencontre, Abbaye de Neumünster ;
- Salle de Concerts Grande-Duchesse Joséphine-Charlotte ;
- Centre de Musiques Amplifiées (Rockhal), et
- Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean.

Une autre partie de l'augmentation est due à l'inscription, essentiellement à charge des budgets 2005, 2006 et 2007, de la manifestation « Luxembourg et Grande-Région, Capitale européenne de la Culture 2007 ».

4.2. La gestion du budget des dépenses générales

Afin de pouvoir se prononcer sur la gestion budgétaire du Ministère de la Culture, la Cour a pris en compte les points suivants :

- 1) la procédure de l'élaboration des propositions budgétaires ;
- 2) la procédure des engagements ;
- 3) la procédure des transferts des crédits budgétaires.

4.2.1. La procédure de l'élaboration des propositions budgétaires

Suite à son contrôle, la Cour estime que le Ministère n'a pas répondu de manière satisfaisante aux exigences de la circulaire budgétaire pour le projet de budget 2007 et à celles de

l'Inspection générale des Finances. Elle illustre cette affirmation par l'absence des pièces détaillées requises en ce qui concerne les articles 02.0.33.010. « Subsidés aux associations pour la réalisation d'activités culturelles » et 02.0.33.000 « Animation socio-culturelle : conventions avec des associations ». Ainsi le Ministère n'a indiqué dans ses propositions budgétaires ni les conditions ni les modalités d'allocation (critères et taux) des subventions, subsides et participations et s'est limité à documenter la proposition relative au premier article budgétaire au moyen d'un relevé SAP des dépenses effectuées en 2005 et celles relatives au second article au moyen d'un tableau Excel indiquant les associations conventionnées, les aides accordées en 2006, l'augmentation proposée et l'aide prévue pour 2007.

Dans ses réponses du 27 avril 2007 et du 2 mars 2008, le Ministère de la Culture indique que l'élaboration de ses propositions budgétaires se fait sur base des informations transmises par les services concernés. Des tableaux comparatifs sont réalisés par le service de comptabilité qui guide les services culturels en matière de production de pièces justificatives. Les relevés SAP constituent une information complémentaire à une série d'informations envoyées en même temps que les propositions budgétaires à l'Inspection générale des Finances ; cette dernière dispose d'une copie de toutes les conventions ainsi que d'un dossier complet comprenant les budgets prévisionnels introduits par les associations en cas de demande de crédits supplémentaires.

Lors de la réunion du 1^{er} octobre 2007 de la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire, le Ministère de la Culture a déposé à la Chambre des Députés l'ensemble des conventions conclues pendant la période sous revue.

Dans la réponse du 27 avril 2007, jointe au rapport de la Cour, dans ses réponses orales lors de la réunion de la Commission le 1^{er} octobre 2007 et dans ses réponses aux questions supplémentaires du rapporteur du 23 octobre 2007, la Secrétaire d'Etat à la Culture a précisé qu'un formulaire à remplir par les demandeurs d'aide existe depuis un certain nombre d'années. Il doit permettre au Ministère de

- rassembler les informations sur l'association ou la personne demanderesse d'un subside (objet, statut, membres, responsables...),
- obtenir des précisions sur la situation financière de l'association ou de la personne physique ainsi que sur le montage financier du projet,
- avoir une description du projet (originalité, plus-value, objectif, public visé, projets antérieurs...),
- identifier le responsable du projet.

Ce formulaire a été récemment remis sur le métier. Pour répondre à la demande de la Cour des Comptes, une distinction a été faite entre questionnaire pour demandes émanant de personnes physiques et questionnaires pour demandes émanant d'associations. Ces formulaires ont été mis en ligne sur le site web du Ministère. Ils figurent à l'annexe 1 du présent rapport.

Ils comportent une rubrique 6 libellée : « Participation de tiers au projet dans le passé » qui mentionne le Ministère de la Culture, d'autres Ministères, la Commune et le sponsoring.

Pour tenir compte des recommandations de la Cour des Comptes au point 5.2.1. sous e. de son rapport, la Commission propose

- de supprimer dans le libellé les mots « dans le passé »,

- d'élargir le tableau pour
 - = identifier les subsides reçus dans le passé et ceux demandés pour l'année en cours,
 - = individualiser les différents sponsors.

Au cours de la réunion du 2 juin 2008, le Ministère s'est d'ores et déjà rallié à ces propositions.

4.2.2. La procédure des engagements

La Cour a retracé les engagements et les paiements opérés au niveau de l'article budgétaire 02.0.33.010 « Subsides pour activités culturelles ».

Pour l'exercice 2004, 47,82% des crédits budgétaires étaient engagés fin janvier 2004 et 77,22% fin mai. Quant à l'exercice 2005, 63,43% des crédits disponibles étaient engagés fin janvier et 93,99% fin mars 2005.

La Cour des Comptes constate que, pour les deux exercices visés, la plus grande partie des crédits ont été engagés en début d'exercice budgétaire. Une situation similaire a été constatée en matière de paiements.

Il en résulte que le montant des aides financières a été très limité pour le reste de l'exercice, faute de moyens budgétaires. Une des conséquences de cet état de choses est un recours massif en fin d'exercice aux transferts de crédits budgétaires.

Dans ses réponses, le Ministère de la Culture évoque quatre éléments qui expliquent cet état de choses :

- le Ministère a dû honorer les demandes pendantes des années précédentes,
- il a été submergé par des demandes qui n'avaient pas été présentées en temps utile et qui, partant, n'avaient pas été intégrées dans les propositions budgétaires,
- en 2003, la Cour des Comptes a invité le « Fonds Culturel National » à ne plus appliquer le mode d'attribution admis depuis 1982 et à « contrôler dorénavant le caractère d'utilité publique des organismes bénéficiaires visés à l'article 8 alinéa 1^{er} » de la loi du 4 mars 1982 portant création du Fonds. Cette nouvelle interprétation a eu pour conséquence que de nombreux acteurs culturels n'ont plus eu accès aux ressources du Fonds et se sont tournés vers le Ministère,
- pour 2005, les règles d'imputation budgétaire des subsides culturels ont dû être modifiées suite au refus du contrôle financier de les imputer sur des crédits de code économique 12. Le Ministère, pour honorer ses engagements, a dû les imputer sur la ligne budgétaire 02.0.33.010. La note du 5 juillet 2005 de la Direction du Contrôle Financier a de nouveau permis, sous certaines conditions, l'imputation au code économique 12.

En ce qui concerne la résorption de demandes pendantes des années précédentes, la Commission s'est demandée – si le cas devait se reproduire, ce qui n'est certes pas souhaitable – s'il ne serait pas préférable, afin d'opérer une réelle mise à jour, de procéder en début de législature à une épuration définitive des anciens comptes plutôt que de recourir à des transferts de crédits. La Secrétaire d'Etat à la Culture a indiqué que le Ministère aurait souhaité faire table rase en 2004, mais que cette demande n'a pas été acceptée par l'IGF. De

façon générale, elle a appelé l'attention sur la difficulté d'une telle opération alors qu'il paraît peu probable que le Ministère se voit octroyé un « restant d'exercice » à cet effet.

La Secrétaire d'Etat à la Culture a encore fait valoir qu'il est plus logique de recourir à un transfert à partir d'un article budgétaire sur lequel des économies ont été réalisées plutôt que de procéder par dépassement de crédit.

Elle a précisé qu'elle a donné des instructions visant à prévoir plus de rigueur dans le traitement des demandes et l'ordonnancement des dépenses et qu'une nette amélioration a pu être constatée en 2007.

4.2.3. La procédure des transferts de crédits budgétaires

La Cour a constaté que pendant la période du contrôle, plusieurs articles budgétaires ont été majorés ou diminués par le biais d'un nombre élevé de transferts de crédits sans que les motifs ne paraissent toujours justifiés.

Le Ministère de la Culture a rappelé que ses partenaires sont souvent des personnes privées bénévoles dont les estimations budgétaires ne sont pas toujours particulièrement rigoureuses. En cours d'exercice, des projets ne sont pas réalisés parce qu'ils ont pris du retard ou parce qu'ils sont remplacés par des projets devenus plus urgents. Les participations financières du Ministère évoluent en conséquence. Instruction a été donnée fin 2006 de procéder, ex ante, à une nouvelle répartition des crédits disponibles lors des prochaines propositions budgétaires de sorte qu'elle soit plus réaliste et permette d'éviter des transferts.

5. La gestion des crédits par le Ministère

5.1. Le déroulement administratif

5.1.1. Schéma actuel de la procédure d'attribution d'aides financières

La Cour décrit dans ce chapitre schématiquement les étapes du cheminement d'une demande de subside de son introduction à la décision attribuant le subside au cours de la période sous revue (2004 à 2006).

5.1.2. Les constatations et recommandations de la Cour

Lors de la réunion de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 1^{er} octobre 2007, la Secrétaire d'Etat à la Culture a précisé qu'une réorganisation interne du Ministère était en cours au moment du contrôle par la Cour des Comptes. Le Ministère était parvenu, en partie, aux mêmes conclusions que la Cour et la réorganisation a été poursuivie en fonction des recommandations de cette dernière.

Les réponses écrites du Ministère du 2 mars 2008, suite aux questions du rapporteur, précisent sur certains points la réorganisation mise en œuvre. Le rapport y reviendra dans le cadre de l'analyse des différentes recommandations de la Cour.

a) La responsabilisation des services culturels

Ayant constaté qu'il n'existe aucune coordination entre les différents services culturels au niveau de la gestion de l'enveloppe budgétaire, la Cour recommande de prévoir au début de l'exercice budgétaire une enveloppe pour chacun des trois domaines culturels (musique/ beaux arts/ littérature, théâtre, danse).

Dans ses réponses annexées au rapport de la Cour, le Ministère indique que cette façon de procéder a été plusieurs fois mise à l'épreuve au cours des 17 dernières années. Elle n'a guère pu aboutir au résultat souhaité compte tenu des évolutions des dossiers décrites au point 4.2.3. du présent rapport.

Dans le cadre des réponses écrites du 2 mars 2008, la Secrétaire d'Etat a fourni le descriptif de la procédure d'attribution d'un subside par le Ministère. Ce document est reproduit à l'annexe 2 du présent rapport.

Il en résulte que la Secrétaire d'Etat, pour répondre à la demande de la Cour, a décidé, à titre d'essai, de mettre à disposition des différents services culturels une enveloppe budgétaire pour assurer la gestion des subsides attribués. Cette approche sera mise à l'essai en 2009.

b) La mise en place d'un service financier

La Cour recommande de transformer l'actuel service de la comptabilité en un service financier doté de compétences renforcées pour permettre de soumettre les demandes à deux types d'examen.

Dans cette optique, les services culturels continueront d'examiner les dossiers quant au fond suivant des critères d'ordre culturel. Le service financier procédera à un contrôle suivant des critères financiers et budgétaires. Il s'occupera du suivi et du contrôle de l'utilisation des aides. Il sera responsable de la coordination des demandes de crédits des différents services et de l'élaboration des propositions budgétaires. Il sera en charge de l'exécution du budget.

Lors de la réunion de la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire du 1^{er} octobre 2007, la Secrétaire d'Etat à la Culture a été d'avis que les autres ministères ne disposent pas non plus d'un service financier en plus de leur service comptabilité.

Elle a toutefois ajouté qu'un économiste provenant de la Cour des Comptes fait désormais partie du personnel du Ministère et qu'il est chargé de l'analyse financière des dossiers.

Il ressort de l'organigramme du Ministère fourni dans le cadre de la réponse du 2 mars 2008 du Ministère que cet économiste dirige à partir de janvier 2008 un service « Financements de la culture, mécénat, études, coordination subsides ».

Le service « Comptabilité. Statistiques culturelles » est maintenu.

L'organigramme du Ministère et les attributions du service Comptabilité sont repris aux Annexes 3a), 3b) et 3c) du présent rapport.

Le chef du service « Financements de la culture, coordination subsides » dispose d'une délégation de signature en matière administrative et financière. Le chef du service « Comptabilité » dispose d'une délégation de signature en matière financière jusqu'à 125.000 euros par ordonnance.

c) Une répartition renforcée des tâches

La Cour recommande que le coordinateur général soit épaulé dans ses tâches par un fonctionnaire pourvu des compétences et des pouvoirs de signature nécessaires.

Dans sa réponse du 2 mars 2008, le Ministère a fait parvenir un tableau des délégations de signature au sein du Ministère. Ce tableau est repris à l'annexe 4 du présent rapport.

d) La tenue de réunions mensuelles

La Cour recommande qu'après l'instruction des demandes, les dossiers soient présentés au coordinateur général ou son représentant lors de réunions mensuelles avec les rapporteurs des services culturels et le responsable du service financier.

Dans sa réponse écrite jointe au rapport de la Cour, le Ministère de la Culture indique qu'il a introduit des réunions plus fréquentes pour répondre de façon plus rapide aux demandes qui lui sont soumises. Un rythme de croisière d'une réunion par mois est d'ores et déjà atteint.

De plus, un procès-verbal sous forme de fichier Excel ou de document Word est, en règle générale, joint aux dossiers-propositions et le service de comptabilité publique, à intervalles réguliers, des tableaux renseignant sur les disponibilités budgétaires.

e) Le suivi au niveau de la mise en application des conventions

La Cour constate que les avis formulés par la Direction du Contrôle Financier et l'Inspection générale des Finances lors des réunions de contrôle et de suivi des concours financiers relevant des conventions n'ont connu aucune suite.

Le Ministère de la Culture, dans sa réponse écrite jointe au rapport de la Cour, précise que les avis du service de la Comptabilité, de la DCF et de l'IGF sont extrêmement utiles et permettent un véritable contrôle des fonds mis à disposition. Suite à certains de ces avis, des conventions ont été mises en veilleuse en attendant que la situation financière soit éclaircie. Le versement du solde de l'année précédente a été bloqué auprès de certains partenaires et la soumission d'un bilan et d'un budget réalistes a été

demandée. Certaines associations ont ainsi été amenées à changer de trésorier et à remettre de l'ordre dans leurs finances.

Le service comptabilité du Ministère assure un suivi minutieux des conventions. Le Ministère de la Culture envoie systématiquement des lettres rappelant leurs obligations aux partenaires conventionnés ; plusieurs rappels sont parfois nécessaires pour obtenir toutes les informations demandées. Le Ministère concède que dans des cas tout à fait exceptionnels, au vu des difficultés internes résultant du fait que certaines associations bénévoles sont dépourvues du savoir-faire nécessaire, il a accepté des retards dans la transmission des données demandées, pour ne pas mettre en péril des activités culturelles prometteuses en elles-mêmes.

5.2. Les subsides

La Cour a examiné un échantillon représentatif de subsides choisis aléatoirement parmi deux articles budgétaires (02.0.33.010 : Subsides pour activités culturelles (littéraires, artistiques, scientifiques, musicales et autres) ; 02.0.33.014 : Aide à la presse culturelle : subsides aux éditeurs).

5.2.1. Les constatations et recommandations de la Cour

a) L'éligibilité des demandeurs

L'article budgétaire « Subsides pour activités culturelles » est un des principaux articles destinés au paiement de subsides et, de par son code économique 33, au paiement de « subsides à caractère bénévole aux administrations privées ». Dès lors, la Cour est d'avis que le paiement de subsides à des organismes tels que communes ou hôpitaux publics ne peut se faire par le biais d'articles budgétaires au code économique 33.

En effet, ces organismes ont un statut d'ordre public et, partant, ils ne peuvent bénéficier de subsides à charge de l'article précité.

Le Ministère de la Culture, dans sa réponse jointe au rapport de la Cour des Comptes, indique qu'il n'a que très rarement subsidié un hôpital pour activités culturelles. Si tel fut le cas, c'était en raison d'un projet artistique exceptionnel. D'autre part, il remarque que le problème du paiement de subsides à des communes se trouve résolu suite aux dernières directives en la matière élaborées par la DCF et les changements opérés par l'IGF dans sa codification budgétaire.

Lors de sa visite à la Cour des Comptes le 18 septembre 2007, le rapporteur a constaté que le problème n'est pas encore entièrement résolu. Le contrôleur financier a plus récemment dû refuser des paiements compte tenu de leur imputation budgétaire inexacte. Un effort supplémentaire semble donc devoir être fait par le Ministère dans ce domaine.

b) Le dossier de demande d'aide financière

La Cour a constaté que, pour un échantillon de 37 subsides payés à charge de l'article 02.0.33.010, seuls 13 bénéficiaires ont utilisé le formulaire évoqué sous le point 4.2.1. ci-

dessus. Comme ce formulaire contient des informations essentielles, la Cour invite le Ministère à insister auprès des demandeurs afin que son emploi devienne systématique.

Le Ministère de la Culture précise qu'en règle générale, toutes les demandes de subsides – sauf le cas d'urgence dûment constaté – reçoivent un accusé de réception avec un formulaire à remplir comportant des questions précises et extrêmement pointues. Le courrier-standard vient d'être amendé dans le sens qu'une phrase y a été intégrée précisant que le questionnaire devra être rempli et renvoyé dans un délai d'un mois, faute de quoi la demande de subside ne pourra pas être prise en considération.

Le formulaire comprend l'indication qu'aucune demande de subside ne sera traitée si le formulaire est incomplet et si les documents requis font défaut.

Le Ministère est d'avis que, de la sorte, un certain nombre de demandes peu sérieuses devraient pouvoir être éliminées.

c) Les autorisations ministérielles

Il a été convenu entre représentants du Ministère de la Culture, de l'IGF et de la Direction du Contrôle Financier, que « l'allocation de subsides fait l'objet d'une décision, d'un arrêté ministériel, qui indique entre autres la nature, les conditions et les modalités des justifications à fournir par les bénéficiaires ».

Or, la Cour constate que les arrêtés ministériels ne contiennent pas toutes les indications requises.

Elle rappelle également qu'il importe d'informer le bénéficiaire, au moment de l'envoi de la lettre renseignant sur décision du Ministère de lui accorder un subside, des dispositions prévues aux articles 81 à 83 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat concernant le contrôle par le Ministère de l'emploi conforme des concours financiers.

Dans ses observations jointes au rapport de la Cour, le Ministère ne répondait que partiellement à cette observation. Dans les réponses fournies aux questions du rapporteur le 2 mars 2008, il précise que depuis l'intervention de la Cour des Comptes, la nature de l'allocation de subside est indiquée dans le libellé des arrêtés ministériels. Les lettres d'engagement adressées aux bénéficiaires de subsides renseignent en détail sur la nature, les conditions et les modalités des justifications à fournir.

Référence est également faite aux dispositions des articles 81 à 83 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

d) Les projets préfinancés par des subsides

La Cour constate que le Ministère n'effectue son contrôle que sur base des documents présentés avant l'événement à subventionner.

Elle note que les pièces justificatives sont souvent imprécises. Pour améliorer le contrôle a priori de ces subsides, la Cour recommande d'exiger une liste complète des manifestations

incluses dans un même projet culturel ainsi qu'un relevé détaillé des frais encourus au cours de l'année précédente pour un événement récurrent.

Par ailleurs, la Cour recommande d'introduire un contrôle a posteriori et de demander pour des subsides plus importants des documents comptables, respectivement d'autres pièces documentant l'activité subsidiée.

Dans sa réponse jointe au rapport de la Cour, le Ministère de la Culture relève que les cas de projets préfinancés sont plutôt rares. Il lui paraît normal que des personnes privées ou des associations de bénévoles soient en droit d'attendre, s'il s'agit de sommes d'argent importantes, une avance, afin de pouvoir honorer les factures et couvrir les dépenses au moment où elles interviennent. De tels cas sont, bien sûr, réglés par une convention bilatérale ponctuelle.

Il convient de noter que la Cour des Comptes n'a pas mis en cause l'octroi d'une avance, mais se préoccupe du contrôle de l'utilisation correcte des aides financières aux fins accordées.

Le Ministère de la Culture précise que, pour juger du réalisme du budget prévisionnel présenté, il demande un bilan financier complet avec pièces comptables à l'appui ainsi que d'autres preuves (p.ex. articles de presse) du déroulement réel de l'activité.

e) Les subsides multiples

La Cour constate que des demandeurs ayant des activités dans divers domaines obtiennent parfois des subsides de la part de différents ministères.

A ce sujet, la Commission renvoie aux modifications à apporter au formulaire à remplir par les demandeurs d'aides proposées au point 4.2.1. du présent rapport.

f) Les subsides récurrents

La Cour note que certains bénéficiaires se voient allouer des subsides de façon récurrente pour des projets similaires.

La Cour est d'avis qu'au vu du montant élevé des aides allouées, par exemple à un office de tourisme, une convention est à conclure entre le Ministère de la Culture et l'office en question.

De façon générale, la Cour recommande au Ministère de la Culture de fixer un seuil à partir duquel la conclusion d'une convention devient obligatoire.

Le Ministère de la Culture assure, dans sa réponse jointe au rapport de la Cour, avoir pris l'habitude de remplacer l'allocation d'un subside par une convention, régie par les règles émises par l'IGF, si les crédits budgétaires le permettent, si la dépense atteint une certaine somme critique et si la durée du projet permet de juger de sa viabilité. Pour le cas évoqué par la Cour, le Ministère de la Culture introduira une convention avec l'office de tourisme visé dans ses propositions budgétaires 2008.

Il apparaît que la règle générale appliquée par le Ministère prévoit qu'une convention doit être établie à partir d'un montant de 50.000 euros s'il s'agit d'une dépense récurrente. Elle souffre, toutefois, parfois, des exceptions.

5.3. Les conventions

Pour les exercices 2004 et 2005, la Cour a pris en compte 63 conventions dont l'intégralité des 55 conventions de l'article budgétaire 02.0.33.000 « Animation socio-culturelle : conventions avec des associations » ainsi que 8 conventions concernant des organismes à article budgétaire propre. Les documents comptables présentés par les associations liées par ces 8 conventions ont été vérifiés dans leur totalité alors que la Cour a choisi aléatoirement un échantillon de 13 associations parmi les 55 conventions (23,64%).

5.3.1. Les constatations et recommandations de la Cour

5.3.1.1. Au niveau de l'analyse des conventions

a) Les obligations de l'association (art.2)

Depuis 2001, le Ministère utilise des conventions-types mises au point avec l'aide de l'IGF. La rédaction du volet financier de la convention-type a été prise en charge par l'IGF, tandis que le volet culturel a été rédigé par le Ministère lui-même.

La Cour constate que les missions culturelles et obligations décrites à l'article 2 des conventions ne sont souvent pas définies avec une précision suffisante aboutissant ainsi au résultat que la quasi-totalité des dépenses déclarées par le bénéficiaire devient éligible.

La Cour recommande de spécifier à l'article 2 les activités prises en charge par le Ministère ainsi que les obligations à respecter par l'association conventionnée.

Dans sa réponse jointe au rapport de la Cour, le Ministère fait valoir que l'analyse des conventions sera facilitée à l'avenir par l'application du Plan comptable harmonisé élaboré par l'IGF à l'attention du secteur conventionné. Le Ministère a, en outre, élaboré un « Guide pratique pour les demandeurs d'aides financières ». Celui-ci devrait permettre d'améliorer la qualité des informations transmises par le requérant et de faciliter l'évaluation des projets par le Ministère.

Le Ministère estime qu'il faut laisser une certaine flexibilité aux acteurs culturels en ce qui concerne leurs activités. Il signale néanmoins que, dans le cas p.ex. des conventions avec les petites structures de théâtre, le nombre annuel de pièces à créer ou à accueillir ainsi que les langues et les publics visés sont précisés.

S'il y a donc une certaine flexibilité quant aux manifestations visées, le Ministère de la Culture fait observer que la rigueur préconisée par la Cour est appliquée dans tout ce qui touche l'aspect financier des conventions, de sorte qu'il n'est pas possible d'affirmer que la quasi-totalité des dépenses devienne éligible.

Le Ministère en veut pour preuve les conventions établies en 2005 et 2006, pour lesquelles le coordinateur général, en collaboration avec le préposé du service de comptabilité, s'est

livré à un examen minutieux des dépenses déclarées, réussissant ainsi à en éliminer. Le Ministère applique actuellement, pour des manifestations dont il est difficile de connaître ex ante le coût réel final, la méthode qui consiste à inscrire une somme minimum (conçue par ses soins) et une somme maximum (demandée par l'impétrant). Le montant à verser par le Ministère est déterminé, de façon contradictoire, par les deux partenaires.

Le Ministère de la Culture s'étant engagé à décrire avec davantage de précision, à l'avenir, les activités prises en charge au moyen d'une convention donnée, il conviendra de revenir à cette question à une prochaine occasion.

b) Les modalités de liquidation du concours financier de l'Etat (art.4)

Parmi les 63 conventions vérifiées, la Cour a constaté la liquidation en dehors des délais prévus par les conventions pour :

- 26 tranches de paiement relatives aux exercices 2004 et 2005 ;
- 48 soldes de l'exercice 2004 ;
- 49 soldes de l'exercice 2005.

Ces retards incombant dans de nombreux cas aux bénéficiaires qui n'ont pas remis les documents requis en temps utile, la Cour recommande de faire usage des sanctions prévues par la convention.

La réponse du Ministère de la Culture à cette observation de même que celles relatives au suivi et au contrôle des dossiers (point c. et d.) est donnée globalement au point e) ci-dessous.

c) Les rapports à produire par l'association (art.5)

Selon l'analyse de la Cour, la plupart des dossiers ne sont pas complets et les échéances prévues pour la remise de documents ne sont pas toujours respectées.

d) Le contrôle de l'emploi du concours financier (art.7)

Dans un souci de s'assurer de l'emploi conforme des aides allouées, la Cour recommande de compléter la convention-type en y inscrivant l'obligation pour les associations de présenter un compte rendu financier relatif à l'activité soutenue financièrement par l'Etat.

e) La restitution du concours financier à l'Etat (art.8)

La convention-type prévoit que « le concours financier attribué par l'Etat au titre d'un exercice doit être restitué à la demande de ce dernier dans le cas où le bilan financier et le rapport d'activités relatif à l'exercice écoulé ne seraient pas communiqués dans les délais impartis au Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ».

La Cour constate que de nombreux bénéficiaires ne respectent pas les obligations découlant des articles 2 et 5. Partant, elle est d'avis que le Ministère devrait faire usage de la sanction de restitution retenue dans la Convention. En outre, elle recommande de prévoir de manière expresse que l'Etat ait la possibilité de refuser le paiement du solde de la subvention en cas de non respect des délais et échéances prévues à l'article 5.

Finalement, la Cour est d'avis que le Ministère ne devrait en aucun cas continuer à liquider des tranches de paiement d'exercices ultérieurs si les soldes des exercices antérieurs n'ont pas pu être clôturés pour cause de refus d'approbation du bilan par le Ministère (absence d'activités, utilisation non-conforme des fonds) ou d'autres déficiences constatées dans le dossier.

Dans ses différentes réponses, le Ministère de la Culture fait valoir qu'il est difficile d'imposer aux petits acteurs culturels exerçant leur activité à titre bénévole, le recours à des structures comptables professionnelles. Le Ministère a toujours accordé aux acteurs culturels le bénéfice du doute afin de ne pas bloquer la vie culturelle.

Les retardataires, bénéficiaires d'une convention, reçoivent, de façon systématique, un courrier de la part du Ministère leur demandant de remettre dans des délais très stricts les documents prévus par la convention. Ce courrier précise, par ailleurs, que le solde de la convention restera bloqué aussi longtemps que le dossier ne sera pas complet.

Le Ministère craint que le refus de liquidation de tranches de paiement d'exercices ultérieurs si les soldes des exercices antérieurs n'ont pas été clôturés, ne mette en cause l'activité culturelle elle-même.

Il précise, toutefois, que depuis 2002, des dispositions relatives à la restitution du concours financier de l'Etat et à l'application de sanctions en cas de non-respect des obligations figurent à l'article 8 des conventions. Les contrôles a posteriori sont effectués et les sanctions prévues dans les conventions sont régulièrement appliquées.

Le Ministère espère que l'application du plan comptable harmonisé élaboré par l'IGF responsabilisera le secteur culturel. Notons que de l'avis des intéressés, sa mise en œuvre nécessite un recours à des structures comptables professionnelles. Aussi n'est-il pas surprenant que le Ministère s'attende à des difficultés de mise en œuvre au début et offre, dans la mesure de ses moyens, une aide logistique.

La Commission réitère et sa compréhension pour la spécificité du secteur culturel et son souci d'une utilisation correcte des fonds publics (voir aussi point 3 ci-dessus).

Le plan comptable harmonisé étant entré partiellement en vigueur à partir de 2007, il conviendra de surveiller attentivement le résultat de son application. La Commission invite le Gouvernement à l'informer des premiers résultats enregistrés.

5.3.1.2. Au niveau de l'analyse des dossiers

a) Le cumul de fonctions

Dans un cas précis, la Cour a constaté que le coordinateur général préside également le conseil d'administration d'une association sur laquelle il est appelé à exercer un contrôle en tant que représentant de l'autorité de tutelle. Cette situation a pour conséquence que le coordinateur général exerce un contrôle sur sa propre personne en tant que membre et président du conseil d'administration.

Si d'après la Cour, il est compréhensible qu'un représentant du Ministère soit membre d'un conseil d'administration afin de pouvoir assurer les intérêts de ce dernier, il ne

devrait cependant pas cumuler les fonctions de président du conseil de l'association et d'ordonnateur auprès du Ministère.

Il est expressément précisé que la Cour critique un cumul de fonctions et qu'aucun cumul de rémunérations n'est en cause.

Lors de la discussion de cette question, il s'est avéré que la Cour visait l'association « Luxembourg et Grande Région, Capitale européenne de la Culture 2007 » alors que, dans sa réponse jointe au rapport de la Cour des Comptes, le Ministère se réfère à l'Association luxembourgeoise d'Action culturelle (ALAC).

Cette confusion ayant été éclaircie, la Secrétaire d'Etat a précisé que le coordinateur général, en règle générale, ne signe jamais d'ordonnance de paiement concernant les associations dont il est membre du conseil d'administration. Si cela s'est produit dans le cas d'espèce, il s'agit d'une inadvertance qui ne s'est plus produite depuis.

Lors de la réunion du 26 mars 2007, à l'occasion de l'examen du dossier « Roots and Leaves », relevant également du Ministère de la Culture, la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire avait déjà évoqué le problème des fonctionnaires qui sont à la fois décideurs dans leur ministère et membre du conseil d'administration d'une asbl dépendant de ce même ministère.

A cette occasion, le représentant du Ministère de la Culture s'était référé à la distinction faite, dans la réponse du Gouvernement à la motion du 2 avril 1998 de la Chambre des Députés, entre missions et pouvoirs de l'autorité délibérante et de l'autorité exécutive. Toutefois, la même réponse du Gouvernement prévoit (p.14) « que les fonctionnaires responsables de l'ordonnancement des versements à une association ne peuvent siéger au conseil d'administration de celle-ci. ».

Dans le dossier « Roots and Leaves », la Cour des Comptes avait préconisé soit une procédure de retrait de l'Etat soit une procédure de dissolution de l'asbl et une reprise de ses missions par un service gouvernemental.

La Commission était convenue de décider, au vu des conclusions de la Cour des Comptes, si elle accepte la situation actuelle ou si elle recommande au Gouvernement de faire en sorte que les personnes surveillant l'exécution du budget au sein du ministère ne fassent pas simultanément partie du conseil d'administration d'une asbl dépendant de ce même ministère.

Par lettre du Président de la Chambre des Députés du 18 avril 2007 au Président de la Cour des Comptes, la Commission avait demandé à la Cour d'examiner le cas des asbl se trouvant dans une même situation à l'égard de ministères et de lui remettre un avis.

Lors de la réunion de la Commission du 5 mai 2008, le Président de la Cour des Comptes a indiqué que les travaux de son institution à ce sujet sont en cours et qu'un avis devrait pouvoir être remis à la commission prochainement.

La Commission devra donc revenir, de façon générale, sur cette question au vu de l'avis de la Cour des Comptes.

b) Le contrôle des pièces justificatives

Parmi les ordonnances de paiement sélectionnées, la Cour a vérifié le décompte final 2004 présenté par une fondation, Il s'agit du paiement du solde dû en vertu de la convention conclue avec l'Etat afin de soutenir financièrement l'exposition luxembourgeoise de l'architecture pour l'évènement « Biennale de Venise et journée de l'urbanisme ».

La plupart des factures ne sont pas acquittées, respectivement les quittances de paiement font défaut. Certaines factures n'ont pas été annexées ou bien portent la mention « pro forma ». Les relevés des frais joints comportent de multiples erreurs de report non remarquées par le Ministère.

Des déficiences similaires ayant pu être décelées tout au long de l'examen des ordonnances de paiement, la Cour recommande au Ministère de la Culture d'effectuer son contrôle avec plus de rigueur et d'insister auprès des bénéficiaires sur la production de preuves de paiement.

Le Ministère de la Culture, dans sa réponse jointe au rapport de la Cour, indique que ses services ont eu tout le mal du monde pour obtenir les pièces comptables ainsi qu'un décompte final à peu près lisible. Anticipant des problèmes concernant l'établissement d'un décompte fiable, le service de comptabilité avait proposé son aide logistique pour préciser tout ce qui, dans le cadre de la convention visée, était éligible et ce qui ne l'était pas. Néanmoins, l'organisme n'a pas été en mesure de remettre les documents et pièces comptables prévus par la convention. Le coordinateur général, la responsable du service « beaux-arts » et le responsable du service de la comptabilité ont dû investir de longues heures afin d'obtenir un bilan à peu près satisfaisant. Le Ministère précise que certaines dépenses que l'organisme en cause a voulu faire imputer à la convention n'ont pas été autorisées suite au contrôle par les services du Ministère.

Alors que le décompte en question est postérieur à 2002 (date à partir de laquelle des dispositions relatives à la restitution du concours financier de l'Etat et l'application de sanctions en cas de non-respect des obligations ont été introduites dans les conventions), la Commission se demande pourquoi le Ministère n'a pas refusé – partiellement ou en totalité – le paiement du solde. Le Ministère a indiqué globalement que la totalité de la somme initialement prévue par la convention n'a pas été entièrement liquidée. La Commission souhaite recevoir des explications complémentaires à ce sujet.

5.4. Les bourses

Le Ministère de la Culture a confié à un comptable extraordinaire des fonds pour payer des dépenses relatives aux accords culturels en rapport avec les boursiers-experts et les boursiers-étudiants dans le cadre des relations culturelles internationales (51.300 euros en 2004 ; 40.000 euros en 2005).

Or, la Cour constate que le comptable extraordinaire est également ordonnateur des dépenses du Ministère de la Culture et que le principe énoncé à l'article 21 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget la comptabilité et la trésorerie de l'Etat n'est pas respecté (séparation des fonctions d'ordonnateur, de contrôleur financier et de comptable public).

En sa qualité d'ordonnateur, cette personne a signé trois ordonnances de paiement pour un montant de 82.500 euros en faveur du comptable extraordinaire, fonction qu'il exerce également. Cet état de choses est contraire à la loi modifiée sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, et plus particulièrement à son article 21.

Par ailleurs, la Cour a revu les observations de la DCF et de la Trésorerie de l'Etat relatives aux comptes rendus par le comptable de l'emploi des fonds mis à sa disposition pour les exercices 2004 et 2005.

Pour l'exercice 2004, la DCF et la Trésorerie de l'Etat ont constaté de nombreuses erreurs de calcul et surtout l'inobservation des procédures prévues par la lettre circulaire du 20 décembre 2002 du Ministre du Trésor et du Budget.

Comme le compte de l'exercice 2005, rendu en date du 13 février 2006, a fait l'objet d'observations semblables à celles relatives à l'exercice 2004 de la part de la DCF et de la Trésorerie de l'Etat, la décharge était refusée au comptable extraordinaire à la date de l'établissement du Rapport spécial de la Cour des Comptes (8.2.2007).

Dans sa réponse écrite, jointe au rapport de la Cour, le Ministère de la Culture explique que la non-observation du principe de séparation ordonnateur/comptable public a été favorisée par les deux facteurs suivants :

- Il n'existait que très peu de délégations de signature au Ministère de la Culture, ce qui a augmenté le rythme et le volume des affaires à signer par un seul fonctionnaire et en même temps le risque d'erreurs.
- Le rôle effectif de comptable extraordinaire avait toujours été assumé par le fonctionnaire de la carrière moyenne en charge de l'exécution pratique des accords culturels, constellation qui a abouti à la non séparation des affaires.

Entretemps, un autre fonctionnaire a été nommé à la fonction de comptable extraordinaire et le nombre de délégations de signature a été augmenté. Ainsi, les cas de non observation du principe de séparation entre ordonnateur et comptable public devraient appartenir au passé.

En ce qui concerne l'application des procédures établies par la lettre-circulaire du 20 décembre 2002 du Ministre du Trésor et du Budget, le comptable extraordinaire a déposé le bilan 2006 dans les conditions et formes requises et le Ministre du Trésor et du Budget a accordé, en date du 11 avril 2007, décharge pour 2005, ainsi que décharge pour 2006 par décision du 19 avril 2007.

En conséquence, la Commission constate que ce problème est résolu.

6. La loi modifiée du 30 juin 2003 sur les marchés publics

6.1. Analyse générale

La Cour a procédé au contrôle de l'application conforme de la loi sur les marchés publics au niveau des dépenses courantes, c'est-à-dire ordinaires, du Ministère de la Culture. Il est renvoyé à ce sujet aux observations figurant sous le point 2.2. ci-dessus.

Au cours des exercices budgétaires 2004 et 2005, 50 marchés publics ont été conclus au total par le Ministère ainsi que par les instituts culturels placés sous sa tutelle. Dans 94% des cas, le Ministère a eu recours à des marchés négociés.

6.2. Les fouilles archéologiques

a) Historique

Les fouilles archéologiques sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg sont coordonnées par le Musée National d'Histoire et d'Art (MNHA). Le budget de l'Etat fait la distinction entre deux articles budgétaires dont le premier concerne les fouilles d'urgence et le second les fouilles programmées.

Depuis 2004, le Musée National d'Histoire et d'Art procède par soumissions publiques. En l'occurrence, pour les trois exercices allant de 2004 à 2006, l'intégralité des marchés publics a été attribuée à une seule entreprise.

b) Le caractère non exhaustif du bordereau de soumission

Contrairement à 2004, le bordereau de soumission relatif aux travaux de fouilles archéologiques pour les exercices 2005 et 2006 est incomplet. Ces dossiers ne contiennent aucune position traitant de l'installation du chantier ni de mesures de santé, de sécurité et d'hygiène telles que prescrites par le règlement grand-ducal du 4 novembre 1994 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé à mettre en œuvre sur les chantiers temporaires et mobiles et contrôlés par l'ITM (Inspection du Travail et des Mines). Une position traitant des frais de déblaiement et des frais de décharge fait également défaut.

Vu que les fouilles archéologiques nécessitent de tels travaux, ils seront facturés comme travaux de régie. Or, n'étant initialement pas prévus par le bordereau de soumission, ces travaux ne sont pas soumis au principe de la mise en concurrence. A ce sujet, la Cour a déjà fait remarquer « qu'en matière d'attribution des marchés publics, la mise en concurrence doit s'imposer naturellement comme règle générale devant permettre de respecter l'égalité de traitement et partant de protéger les intérêts financiers de l'Etat » (avis de la Cour sur le projet de loi concernant le régime des marchés publics, p.9).

La Cour recommande dès lors de compléter le bordereau de soumission en ajoutant les positions relatives à l'installation de chantier et aux travaux de déblaiement.

Le cahier des charges 2008 tient compte de cette recommandation.

Selon la réponse fournie par le Ministère le 2 mars 2008, suite aux questions du rapporteur, le cahier spécial des charges pour l'exercice 2005 avait été transmis à la Commission des soumissions pour examen et avis. Pour des raisons propres à la Commission des soumissions, un avis ne put être rendu.

L'attribution du marché fut, toutefois, soumise à la Commission des soumissions qui ne formula pas d'objections.

Le bordereau pour la campagne 2006 a été élaboré suivant les mêmes critères. Il semble avoir été soumis à la Commission des soumissions, mais les réponses du Ministère ne sont pas précises sur ce point.

Quoiqu'il en soit, la Commission des soumissions a suggéré que l'Institut de Formation sectorielle du Bâtiment (IFSB s.a.), institué auprès du Groupement des Entrepreneurs, offre des formations spécifiques pour permettre de qualifier des ouvriers dans le domaine des pratiques des travaux de fouilles, voire de l'archéologie. Malheureusement, aucune entreprise n'a profité de cette offre.

Pour l'année 2007, le cahier spécial des charges a été retravaillé ensemble avec des responsables du Ministère des Travaux publics.

La Commission des soumissions a été saisie du projet de cahier des charges spécial pour les travaux de fouilles 2008. Compte tenu de ses observations, le cahier de charges spécial a été modifié sur différents points sauf un sur lequel le rapport reviendra sous le point 6.2.c) ci-dessous.

Il convient de signaler que les juridictions administratives sont dorénavant saisies de la soumission des fouilles d'urgence par une des entreprises ayant participé à la soumission. Le dossier n'est pas encore tranché quant au fond, mais le Président du tribunal administratif, en date du 26.2.2008, a rendu une ordonnance déboutant l'entreprise de sa requête en sursis à exécution, se prononçant ainsi, à ce stade, en faveur de l'Etat.

c) Le caractère légal des critères d'adjudication

La Cour a soulevé la question de savoir si les critères appliqués par le Ministère pour attribuer le marché dans le cadre des trois soumissions publiques en 2004, 2005 et 2006 constituent effectivement des critères d'adjudication ou s'il s'agit de critères de sélection.

De l'avis de la Cour, un critère de sélection permet de vérifier l'aptitude d'une entreprise à exécuter le marché envisagé, indépendamment des prestations à fournir, tandis qu'un critère d'attribution permet d'apprécier la qualité intrinsèque des offres déposées.

Or, pour déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse, c'est-à-dire décider de l'attribution du marché, le MNHA s'est fondé sur les critères suivants (exercice 2006) :

- prix avancés (50%) ;
- capacités techniques (50%) jugées selon :
 - 1) une liste des références pour travaux comparables aux ouvrages de la présente soumission avec, entre autres, des certificats du maître de l'ouvrage ou de la direction des travaux (15%) ;
 - 2) une déclaration mentionnant les effectifs moyens annuels de l'entreprise (12,5%) ;
 - 3) une attestation déclarant l'occupation de 20 ouvriers spécialisés pouvant être mis à disposition simultanément sur différents chantiers de fouilles (12,5%) ;
 - 4) une liste des moyens matériels et techniques dont dispose l'entreprise (7,5%) ;
 - 5) les nominations des personnes responsables du projet y compris leurs références (2,5%).

La Cour estime que, selon la définition qu'elle a donné des deux types de critères, les critères sous examen sont des critères de sélection et non des critères d'attribution.

Elle souligne par ailleurs que le livre II du règlement grand-ducal du 7 juillet 2003, qui concerne le cahier général des charges applicable aux marchés d'une certaine envergure, fait énumération dans son chapitre II des critères de sélection qualitative suivants :

- 1) une liste des références pour travaux comparables aux ouvrages de la soumission (Art.229)
- 2) une déclaration mentionnant les effectifs moyens annuels de l'entreprise (Art. 229)
- 3) une attestation déclarant le nombre d'ouvriers spécialisés pouvant être mis à disposition à tout moment (Art.229)
- 4) une liste des moyens matériels et techniques dont dispose l'entreprise (Art.229)
- 5) les nominations des personnes responsables du projet y compris leurs références (Art. 229).

Et de conclure, force est de constater que les « critères d'adjudication / capacité technique » du Musée correspondent presque textuellement aux critères de sélection qualitative du livre II du règlement grand-ducal précité.

Selon les informations fournies par le Ministère dans sa réponse du 8 mars 2008, la Commission des soumissions, lors de sa séance du 23 octobre 2007, avait passé en revue les critères de sélection et d'adjudication, soulignant qu'ils avaient par le passé déjà fait l'objet de maintes discussions au niveau des opérateurs économiques. Elle avait notamment constaté que « ces critères lui paraissent très exigeants, de sorte que peu, voire très peu d'opérateurs économiques sont susceptibles de les remplir, de sorte que la concurrence ne serait plus garantie. »

En particulier, la Commission des soumissions avait été d'avis que « le critère relatif à l'occupation de 20 ouvriers spécialisés pouvant être mis à disposition simultanément sur différents chantiers de fouilles est très exigeant et devrait être remplacé par la condition que chaque équipe doit être dirigée sur le terrain par un ouvrier spécialisé capable de superviser et conseiller les autres ouvriers non expérimentés ».

Lors de la réunion du 18 septembre 2007 avec le rapporteur, les représentants de la Cour des Comptes avaient également indiqué qu'à leur avis les deux critères relatifs à la production d'une liste de trois certificats de bonne exécution de travaux comparables et à l'occupation de 20 ouvriers spécialisés suffisaient pour restreindre les conditions normales de concurrence.

Dans sa réponse du 8 mars 2008, le Ministère indique avoir modifié le cahier des charges 2008 en tenant compte des propositions de modification de la Commission des soumissions.

Le cahier des charges modifié – qui a été soumis à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire (voir annexe 5) – tient compte également de certaines recommandations de la Cour des Comptes. Ainsi, une distinction appropriée a été établie entre critères de sélection et critères d'attribution.

Le Ministère n'a, toutefois, pas voulu renoncer parmi les critères de sélection, à l'exigence de l'occupation de 20 ouvriers spécialisés soulignant la spécificité des travaux de fouilles

archéologiques et le fait qu'il est fréquent que le MNHA assure en parallèle la gestion de 10 à 12 chantiers. Le Ministère fait même figurer parmi les critères d'adjudication la mise à disposition simultanée d'un nombre plus élevé d'ouvriers spécialisés excédant le minimum de 20 personnes (pondération 10%).

Le Ministère souligne encore que dans son ordonnance du 26.2.2008, le Président du Tribunal administratif a relevé que « à première vue, l'exigence de la part de l'Etat, dans le cadre d'un marché d'un montant approximatif d'un million d'euros relatif à la soumission pour travaux de fouilles, de la liste d'une référence de trois certificats de bonne exécution de travaux comparables sur un montant minimal de 20.000 euros ainsi que la preuve de l'occupation d'au moins 20 ouvriers spécialisés semble constituer une exigence normale aux fins de garantir une bonne exécution des prestations prévues. ».

Compte tenu des avis concordants de la Commission des soumissions et de la Cour des Comptes relatifs à la restriction des conditions normales de concurrence résultant du critère de l'occupation de 20 ouvriers spécialisés et sans préjudice des décisions que les juridictions administratives pourraient être amenées à adopter quant au fond, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire invite le Ministère à réexaminer sa position sur ce point et à lui faire part de ses conclusions avant la mise au point du cahier de charges pour les travaux de fouille 2009.

7. Conclusions de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Ainsi qu'il a été indiqué au point 1. « Observations générales », les mesures prises par le Ministère de la Culture (restructuration des services, engagement de personnel supplémentaire qualifié, réforme des procédures d'attribution des aides financières, établissement de délégation de signatures supplémentaires, révision des formulaires et modification du cahier des charges pour les fouilles archéologiques) tiennent compte dans une large mesure des recommandations de la Cour des Comptes.

Certaines questions – d'importance inégale – restent cependant en suspens.

7.1. Champ de contrôle

Ainsi qu'il a été indiqué aux points 2.2. et 6.1. du présent rapport, le contrôle de la Cour des Comptes sur la mise en application de la loi modifiée du 30 juin 2003 sur les marchés publics n'a concerné que les dépenses ordinaires du Ministère, à savoir les fouilles archéologiques coordonnées par le Musée National d'Histoire et d'Art (MNHA).

Les dépenses extraordinaires relevant du Fonds pour les monuments historiques et, partant, du Service des Sites et Monuments – autrement plus importantes – n'ont pas fait l'objet dudit contrôle.

Lors de la réunion de la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire du 2 juin 2008, le Ministère a précisé que l'analyse des dépenses relatives au Musée de la Forteresse réalisée par l'Inspection générales des Finances en collaboration avec un réviseur externe a nécessairement porté sur d'autres projets relevant du Fonds pour les monuments historiques et doit encore être complétée par l'état financier de l'ensemble des projets du Fonds. Dans ces conditions, la Commission est convenue de prendre connaissance du résultat de ces travaux

avant de décider s'il convient, le cas échéant, d'inviter la Cour des Comptes à établir un rapport spécial portant sur les dépenses dudit Fonds.

7.2. Eligibilité des demandeurs de subside

Au point 5.2.1.a. du présent rapport, la Commission estime, compte tenu des informations supplémentaires fournies par la Cour des Comptes au rapporteur le 18 septembre 2007, qu'un effort supplémentaire reste à faire par le Ministère en ce qui concerne l'exactitude de l'imputation budgétaire des subsides accordés en fonction du statut des demandeurs.

7.3. Définition des activités couvertes par une convention

Au point 5.3.1.1.a. du présent rapport, la Commission rappelle que la Cour des Comptes souhaite que les activités prises en charge par le Ministère dans le cadre d'une convention soient définies avec une précision suffisante.

Le Ministère s'étant engagé à décrire à l'avenir ces activités avec plus de précision, la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire souhaite être informée des suites réservées à cette recommandation et y reviendra ultérieurement.

7.4. Restitution du contrôle financier de l'Etat

Au point 5.3.1.1.e. du présent rapport, la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire estime qu'il convient de faire preuve de rigueur en matière de contrôle de l'utilisation de fonds publics.

Ainsi, elle convient de surveiller le résultat de l'application du plan comptable harmonisé dans le secteur culturel et invite le Ministère à lui faire rapport sur ce point en 2009.

7.5. Problème du contrôleur contrôlé

Dans le cadre du point 5.3.1.2. du présent rapport, la Commission analyse le problème du cumul des fonctions constaté par la Cour.

Ce problème dépasse le cas évoqué par la Cour des Comptes dans le cadre de son rapport spécial.

La Commission a invité la Cour des Comptes à établir un relevé des asbl présentant d'éventuelles similitudes avec les caractéristiques de l'asbl « The Roots and Leaves Association ».

L'avis de la Cour des Comptes devant être rendu prochainement, la Commission reviendra de façon générale sur cette question.

7.6. Contrôle des pièces justificatives

Au point 5.3.1.2.b. du présent rapport, la Commission évoque les déficiences constatées par la Cour des Comptes lors de l'examen des ordonnances de paiement dans le cadre de la convention conclue pour soutenir financièrement l'exposition luxembourgeoise d'architecture à la « Biennale de Venise et journée de l'urbanisme ».

Le Ministère ayant indiqué que la somme prévue par la convention n'a pas été entièrement liquidée, la Commission souhaite recevoir des explications complémentaires à ce sujet.

7.7. Caractère légal des critères d'adjudication

En ce qui concerne les fouilles archéologiques, la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire examine sous le point 6.2.c. la question des critères d'adjudication.

Dans la mesure où et la Commission des soumissions et la Cour des Comptes estiment que le critère de l'occupation de 20 ouvriers spécialisés restreint indûment les conditions normales de concurrence, la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire invite le Ministère de la Culture à réexaminer sa position sur ce point et à lui faire part de ses conclusions avant la mise au point du cahier de charges pour les travaux de fouille 2009.

Luxembourg, le 2 juin 2008

Le Président-Rapporteur,
Colette Flesch