

Rapport spécial de la Cour des Comptes sur le contrôle des programmes quinquennaux d'équipement sportif et du Fonds d'équipement sportif national
et
Suivi des constatations et recommandations de la Cour
(« rapport spécial bis »)

Rapport de la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire
(17/10/2011)

La Commission se compose de: Mme Anne Brasseur, Président; M. Felix Braz, Rapporteur ; Mme Diane Adehm, MM. Lucien Clement, Félix Eischen, Fernand Etgen, Gast Gibéryen, Claude Haagen, Lucien Lux, Mme Lydia Mutsch, MM. Robert Weber, Michel Wolter, Membres.

Au cours de l'année 2005, la Cour a procédé au contrôle de la gestion des programmes quinquennaux d'équipement sportif ainsi que du Fonds d'équipement sportif national y afférent. Elle a présenté son rapport aux membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire au cours de la réunion du 12 juin 2006.

Monsieur le ministre des Sports s'est exprimé au sujet des constatations et des recommandations de la Cour des comptes au cours de la réunion du 24 juillet 2006. M. François Bausch a été nommé rapporteur du rapport spécial au cours de la même réunion. Le 9 octobre 2007, le ministère des Sports a apporté ses réponses aux questions supplémentaires qui lui avaient été adressées en date du 27 juillet 2007.

Au cours de sa réunion du 14 septembre 2009, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire a nommé M. Felix Braz nouveau rapporteur du rapport spécial sous rubrique. Ayant estimé prévisible que certains faits aient évolué depuis le contrôle de la Cour et que ses recommandations aient été prises en compte par le ministère des Sports, la Commission a chargé la Cour des Comptes de préparer un « rapport spécial bis » relatant l'évolution depuis 2005 et la situation actuelle des programmes quinquennaux d'équipement sportif et du Fonds d'équipement sportif national.

La Cour des comptes a présenté son rapport complémentaire à la Commission le 4 avril 2011.

Monsieur le ministre des Sports a exposé ses points de vue à la Commission au cours de la réunion du 30 juin 2011.

Au cours de la réunion du 17 octobre 2011, la Commission a examiné et adopté le rapport établi et présenté par le rapporteur M. Felix Braz.

1. Le contrôle de la Cour

En 2005, la Cour des comptes avait procédé à un examen des plans quinquennaux sportifs et à une analyse de la gestion des demandes de subside. Pour examiner la légalité et la régularité des dépenses à charge des différents programmes quinquennaux, voire évaluer la bonne gestion financière de ces deniers publics, la Cour avait procédé, sur base d'un échantillon de projets subventionnés dans le cadre des plans quinquennaux, à des contrôles sur deux niveaux :

- d'une part, la Cour avait effectué une revue du système de contrôle interne en relation avec la gestion des subsides accordés dans le cadre des programmes quinquennaux ;
- d'autre part, elle avait réalisé des contrôles de légalité et de régularité des projets de construction au niveau du département ministériel des Sports, ainsi que des tests de réalité auprès des maîtres d'ouvrage.

Des éléments d'appréciation de l'efficacité des systèmes de gestion des plans quinquennaux ont également fait partie des analyses de la Cour.

2. L'organisation des programmes quinquennaux d'équipement sportif

Après avoir retracé l'historique du Fonds d'équipement sportif national et des programmes quinquennaux, la Cour des comptes avait constaté en 2005 qu'au fil des années, les constructions de nouvelles infrastructures sportives ont pris de l'ampleur. Elle a illustré l'envergure financière des différents programmes d'aide à l'investissement en matière d'infrastructures sportives au cours des quarante dernières années à l'aide du tableau ci-joint :

Programme quinquennal d'équipement sportif	Enveloppe initialement votée	Enveloppe adaptée
	<i>en millions d'euros</i>	
No. 1 (1967-1972)	2,97	3,96
No. 2 (1972-1977)	6,20	6,57
No. 3 (1977-1982)	8,68	12,65
No. 4 (1982-1987)	9,92	16,37
No. 5 (1987-1992)	13,63	17,35
No. 6 (1992-1997)	26,03	26,03
No. 7 (1997-2002)	33,47	55,50
No. 8 (2002-2007)	120,00	120,00

en millions d'euros

A partir du 8^e programme quinquennal d'équipement sportif, les travaux de modernisation et de réhabilitation d'équipements sportifs ne sont plus subventionnés par le biais de ce programme. Ces travaux sont dorénavant financés par des crédits inscrits au budget de l'Etat.

La loi du 19 décembre 2008 autorisant le gouvernement à subventionner un neuvième programme quinquennal d'équipement sportif (projet de loi 5887) prévoit un montant de 90 millions d'euros.

3. Suivi des constatations et recommandations de la Cour des comptes

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire reprend ci-dessous la structure du deuxième rapport spécial de la Cour des comptes intitulé « Suivi des constatations et recommandations contenues dans le rapport spécial de la Cour des comptes sur le contrôle des programmes quinquennaux d'équipement sportif et du Fonds d'équipement sportif national ».

Il est rappelé qu'avant d'introduire une demande de subvention, le maître d'ouvrage (commune, syndicat intercommunal ou organisation sportive nationale) prend contact avec le département ministériel des Sports en vue de connaître les taux de subvention applicables pour son projet et les conditions et normes à respecter dans le cadre de la construction de son infrastructure sportive. Le taux de subvention varie entre 35% et 70% selon le caractère local, régional ou national de l'infrastructure sportive.

3.1 Dossiers d'instruction

Constatations et recommandations 2005 (points 3.2.1.1., 3.2.1.2. et 3.2.1.5.):

En ce qui concerne les contacts entre les responsables du Département ministériel et le maître d'ouvrage, la Cour des comptes avait émis la recommandation suivante :

« La Cour insiste pour que cet échange d'informations soit de nature purement consultative et devra être formalisé en vue de l'établissement de la demande de subside. Les procès-verbaux de ces contacts devront faire partie des dossiers d'instruction des projets. [...] ».

Au sujet de l'avant-projet, accompagné de pièces justificatives telles que les plans de construction/d'implantation, les devis, les statistiques démographiques, les données scolaires, etc., la Cour des comptes a constaté que :

« La revue des dossiers a fait ressortir que les conditions énumérées à l'article 2 du règlement grand-ducal du 13 mars 1992 ne sont que partiellement remplies, étant donné que les données statistiques, démographiques et scolaires font souvent défaut. La Cour est d'avis que ces documents sont indispensables pour l'élaboration d'un avis fondé et exige dès lors que ces données soient transmises par le maître d'ouvrage. »

« Les dossiers sont fréquemment incomplets au moment de la fixation du montant subsidiable d'un projet. Ainsi les pièces justificatives et les documents servant de base au calcul du montant subsidiable font souvent défaut. ».

Réponse du Département ministériel des Sports 2005:

«La constitution du dossier est à formaliser davantage avec toutes les pièces à joindre, quitte à devoir relancer à plusieurs reprises les administrations communales.»

Suivi des constatations et recommandations antérieures 2010:

La Cour a vérifié à l'aide d'un échantillon de dossiers si les dispositions du règlement grand-ducal du 13 mars 1992 sont observées. Elle constate que les dossiers ne sont toujours pas complets. Les contacts et réunions entre le département ministériel des Sports et les maîtres d'ouvrage au cours desquels des informations sont échangées ne sont pas documentés par des procès-verbaux. Concernant l'observation de l'article 2 du règlement grand-ducal du 13 mars 1992, les données statistiques, démographiques et scolaires des communes ainsi que le degré d'utilisation des équipements font souvent défaut au dossier. Les extraits cadastraux ainsi que les avis de la commission interdépartementale (avant novembre 2007) manquent également dans la plupart des dossiers.

Réponse du Département ministériel des Sports 2011:

Le DMS rappelle qu'un seul agent technique, encadré à temps partiel du Commissaire des Sports, a été chargé du suivi de la mise en œuvre des programmes quinquennaux successifs au cours des 20 dernières années. Pour important ou utile que puisse être tout procès-verbal de réunion, il faut penser que l'accompagnement des nombreux projets par le DMS n'a pu se faire que moyennant un minimum de travail administratif.

Toute amélioration dans ce domaine, pour souhaitable qu'elle soit, ne pourra se passer d'un renforcement en personnel indispensable pour l'accomplissement de cette tâche, à moins de transférer cette charge à la partie requérante, à savoir les Communes.

Quant aux données statistiques manquantes des communes, le DMS rappelle qu'elles ne constituent pas selon le règlement en vigueur des critères absolus, ni des « conditio sine qua non ». Il explique que dans la pratique la réalité est souvent toute autre, puisque les besoins en infrastructures sportives d'une commune, à part les besoins scolaires, ne dépendent souvent pas du nombre d'habitants, elles sont davantage le résultat du dynamisme des sociétés sportives établies sur le territoire d'une commune (...).

Enfin, s'agissant du reproche concernant l'absence occasionnelle de plans cadastraux dans les dossiers du DMS, le DMS indique qu'il peut être fait confiance à l'autorité communale dans la mesure où la commune reste le maître d'ouvrage dans la majorité des cas.

Même si les membres de la Commission comprennent la nécessité du maintien d'une certaine flexibilité du DMS dans la gestion des programmes quinquennaux, il leur paraît néanmoins justifié et indispensable, et ce dans l'intérêt de tous les intervenants, que les procédures soient mises en place afin de garantir la traçabilité et le suivi d'un projet. Dans un souci de simplification administrative, la Commission recommande cependant que ces procédures soient limitées à un strict minimum, mais que leur respect soit surveillé.

3.2 Dispositions réglementaires ayant trait à l'octroi de subsides

Constatations et recommandations 2005 (point 3.2.1.2.) :

Dans son rapport spécial réalisé en 2005, la Cour des comptes avait signalé que :
« le règlement [grand-ducal du 13 mars 1992] a été pris sur base de la loi autorisant le Gouvernement à subventionner un cinquième programme quinquennal d'équipement sportif. Bien qu'appliqué aux programmes subséquents par les responsables du département ministériel, le règlement en question ne revêt plus un caractère contraignant au-delà du cinquième programme. La Cour recommande dès lors de régulariser cette situation. »

Réponse du Département ministériel des Sports 2005:

« La régularisation du règlement grand-ducal devra s'effectuer à deux niveaux. Afin de lever toute ambiguïté quant à sa mise en vigueur, le règlement est à répéter et à reproduire avec l'exécution de chaque programme quinquennal.

Plus fondamental s'annonce, pour des raisons diverses, la révision du contenu et des dispositions de la réglementation (...) ».

Suivi des constatations et recommandations antérieures (2010):

La Cour constate qu'un nouveau règlement grand-ducal n'a pas été pris. Les dispositions du règlement grand-ducal du 13 mars 1992 ne sont pas respectées dans tous les cas. Ainsi la constitution de dossiers, le calcul de subsides et la liquidation des différentes tranches de subside ne sont pas toujours effectués conformément au règlement précité.

Réponse du Département ministériel des Sports 2011:

Le DMS explique que pour régulariser la situation critiquée par la Cour, un nouveau règlement est en cours d'élaboration ; elle joint un avant-projet de ce texte à sa réponse (voir annexe du rapport spécial de la Cour).

Il ajoute qu'un règlement grand-ducal reste en vigueur bien que sa base légale ait disparu, du moment que ce règlement trouve une assise légale dans une nouvelle loi, ce qui est ici le cas.

Le DMS confirme qu'il n'existe pas de schéma fixe pour la liquidation des différentes tranches de subside, mais souligne qu'aucune irrégularité ou entorse n'a jamais été commise ou constatée, et que jamais les avances liquidées n'ont dépassé le seuil limite de 85%.

Au cours de la réunion du 30 juin 2011, le Ministre des Sports a expliqué que le «nouveau» règlement est encore «en consultation» et sera discuté lors de la prochaine réunion de la commission interdépartementale qui aura lieu le 27 juillet 2011. Il prévoit de le soumettre au Conseil de Gouvernement avant la fin de l'année 2011.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire souhaiterait, le moment venu, être informée du contenu du projet de règlement grand-ducal ainsi que de la date de sa soumission au Conseil de Gouvernement.

3.3 Procédures écrites

Recommandation 2005 (point 3.2.1.5.):

« Dès lors, la Cour est d'avis que le département ministériel doit faire des efforts au niveau de la documentation des travaux et de la présentation des calculs. La Cour recommande que le département ministériel mette en place des procédures écrites dans le cadre de la gestion des demandes de subside, ceci conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur en la matière. Celles-ci retiendront entre autres :

- une liste reprenant les documents et informations à fournir par le maître d'ouvrage au fil de l'avancement de son projet ;
- une description précise des différentes étapes depuis l'introduction de la demande jusqu'au décompte final du projet ;
- la manière de documenter les travaux, décisions et avis des différents intervenants ;
- l'introduction de dates limites pour accélérer la procédure d'attribution ;
- l'élaboration d'un formulaire standardisé permettant de déterminer sur base de critères uniformes le montant subventionnable d'un projet. »

Réponse du Département ministériel des Sports 2005:

« Avec les révisions à apporter aux dispositions réglementaires, les recommandations de la Cour pour renforcer l'harmonisation pourront être entérinées.

Il ne faut pas méconnaître les difficultés liées aux dossiers si l'instruction est tributaire, selon le type de l'équipement, d'autorisations particulières, environnementales ou autres. Si des dates limites sont retenues, elles doivent être réalistes.

Tant que des normes, telles celles de la DIN 276, ne sont pas prescrites sur le plan européen, des formulaires standardisés vont provoquer des contestations de la part des architectes qui se réfèrent à d'autres critères et règles. »

Suivi des constatations et recommandations antérieures 2010 :

La Cour constate que de telles procédures n'ont pas été mises en place.

Réponse du Département ministériel des Sports 2011:

Le DMS affirme « qu'en des temps de simplification administrative il a été jugé opportun de surseoir à toute tentative d'alourdir les procédures administratives. Le nouveau règlement en élaboration prévoit néanmoins une note d'information ou « vade mecum » indiquant les étapes à suivre et à respecter et les documents à produire. ».

En tant que partenaire le plus souvent «minoritaire» d'un projet, il faut se demander s'il incombe au DMS d'opérer un contrôle tout azimut sur l'ensemble des faits et gestes du maître d'ouvrage, normalement une Commune ou un syndicat de communes, qui sera en fin de compte le propriétaire de l'équipement sportif réalisé.

Quant aux délais à respecter, il a été jugé opportun de se doter d'une certaine flexibilité pour éviter aux communes tout contretemps en cas de contentieux ou de non-respect des délais de construction.

En ce qui concerne la détermination du montant subventionnable sur base de critères uniformes, le DMS déclare avoir bien examiné la recommandation de la Cour à cet égard, mais pareille méthode n'est pas apparue comme un moyen approprié, car s'éloignant trop de toute considération pratique et de la réalité du terrain compte tenu des difficultés liées aux dossiers, aux types de l'équipement et aux autorisations particulières, par exemple environnementales ou autres. Il n'a de ce fait pas paru indiqué d'imposer aux architectes, bureaux d'études et/ou aux hommes de l'art, pour la présentation des projets, un schéma ou une nomenclature standardisée alors que ces derniers sont habitués à appliquer leurs propres méthodologies.

Comme elle l'a déjà indiqué au point 3.1, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire estime indispensable que le minimum de procédures soit mis en place afin de garantir la traçabilité et le suivi d'un projet.

3.4 Présentation des décomptes

Constatations et recommandations 2005 (point 3.2.1.6.) :

« La Cour a constaté que les décomptes partiels et finaux nécessaires pour libérer le paiement des différentes tranches de subsides sont présentés par le maître d'ouvrage sous forme de relevé de factures « SIGI2 ». Si cet extrait de compte fait état de factures payées par la commune, il ne permet cependant pas au département ministériel des Sports d'effectuer des contrôles de réalité et de matérialité des prestations fournies en relation avec le projet.

Il s'avère que les décomptes finaux des projets des maîtres d'ouvrage accusent des retards considérables, entraînant inévitablement des délais importants de paiement. Ainsi les dernières liquidations à charge du sixième programme quinquennal d'équipement sportif (1992-1997) ont eu lieu en 2003.

La Cour est d'avis que l'introduction d'un délai maximal pour la transmission du décompte final ainsi que des documents faisant défaut pourrait accélérer la clôture du dossier et permettrait de liquider l'ultime tranche de subside endéans des délais raisonnables. »

Réponse du Département ministériel des Sports 2005:

« Il est retenu de raccourcir les intervalles pour la présentation tant des décomptes intermédiaires que de celui qui sera la réception finale. Il faudra recourir à des provisions lorsque des contentieux de factures et de paiements entraînent des retards. S'il n'est pas obtempéré aux dates butoirs que le règlement va déterminer, des pénalisations sont à envisager. »

Suivi des constatations et recommandations antérieures 2010 :

Le contrôle d'un échantillon de dossiers révèle que les constatations faites par la Cour en 2005 sont toujours d'actualité. Ainsi au moment du contrôle de la Cour, le 7^e programme quinquennal d'équipement sportif (1998-2002) n'était pas encore clôturé.

Réponse du Département ministériel des Sports 2011:

Le DMS confirme que le paiement des différentes tranches de subside se fait au vu de la présentation par le maître d'ouvrage de relevés de factures « SIGI ». Il rappelle encore qu'il lui semble normal et usuel qu'en tant que département ministériel, on puisse accorder une confiance certaine à une autre autorité administrative, fût-elle de l'ordre communal, qui est de son côté contrôlée par les services du contrôle financier du Ministère de l'Intérieur.

Au cours de la réunion du 30 juin 2011, Monsieur le ministre des Sports déclare que le service du DMS en charge de la supervision sur place comptera une personne supplémentaire à partir du mois d'août 2011 et pourra ainsi renforcer ses efforts dans ce domaine.

Le DMS admet que les décomptes finaux sont des fois présentés et évacués très tardivement ce qui a pour conséquence qu'en fin d'exercice, la clôture des programmes successifs se fait plusieurs années seulement après la période de référence desdits programmes. Il précise toutefois qu'entretemps les derniers paiements sur le 7^e programme quinquennal (1998 – 2002) ont pu être liquidés en 2010.

Les raisons à ces retards sont diverses, à commencer par un manque en personnel de part et d'autre et, des fois, des changements fréquents de personnel au sein des administrations communales.

Le DMS convient néanmoins que des efforts considérables restent à faire à cet égard par tous les acteurs impliqués.

Au cours de la réunion du 30 juin 2011, le Ministre des Sports a concédé qu'il était inapproprié de maintenir pendant des années des projets non réalisés dans un programme quinquennal alors qu'ils peuvent ainsi empêcher la réalisation d'autres projets dans le cadre de ce même programme.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire salue le renforcement de l'équipe de supervision sur le terrain des projets subventionnés. En ce qui concerne la clôture tardive des programmes quinquennaux, elle incite le Ministre des Sports à y remédier de façon plus active en imposant des échéances aux acteurs concernés.

La Commission juge finalement inadmissible le maintien pendant des années dans un programme quinquennal de projets non réalisés alors qu'ils risquent ainsi d'empêcher la réalisation d'autres projets dans le cadre de ce même programme. Elle demande au Ministre de revoir régulièrement la liste des projets non encore entamés et d'en envisager la suppression ou le report à un prochain programme quinquennal.

3.5 Suivi des contrôles auprès des communes

Constatations et recommandations 2005 (point 3.2.2.) :

« Projet N° 3 : Piscine couverte

La Cour a constaté que le montant total des coûts figurant au décompte final provisoire de la piscine est inférieur au montant du devis ayant servi de base au calcul du subside.

L'article 11 du règlement grand-ducal du 13 mars 1992 précise que « l'aide financière est versée par tranches, en fonction de l'évolution des travaux et que les versements sont effectués sur base de déclarations de dépenses effectuées et représentant la contre-valeur du montant de la tranche d'aide à liquider. De plus, la dernière tranche représentant au moins 15% du montant total de l'aide accordée est liquidée sur présentation du décompte du coût de construction à établir après la réception provisoire des travaux. Au cas où le coût réel du projet reste inférieur au devis ayant servi de base au calcul du montant de l'aide, celle-ci est réduite dans les mêmes proportions.»

Or, la totalité du subside a été liquidée par le ministre avant réception du décompte final. Il y a donc lieu de procéder à une restitution d'une partie du subside.

Projet N° 4 : Hall sportif

La Cour a constaté que le coût réel de construction du projet était inférieur au montant du devis ayant servi de base au calcul du subside, alors que le subside engagé a été entièrement liquidé. Dès lors le subside payé en trop doit être remboursé par la commune au profit du Trésor. »

Réponse du Département ministériel des Sports 2005:

« No 3. - Piscine couverte

L'engagement du subside pour cette piscine scolaire a été fait à concurrence de 30 % de la dépense subsidiable du devis. Le décompte final n'est pas encore soumis, il est réclamé. S'il en ressort une subsidiation au-delà du plafond des 30 % engagés, une régularisation est à arranger avec le propriétaire. La règle de ne pas dépasser le taux engagé est à observer car une dépense non effectuée n'est pas subsidiée.

La même explication vaut pour le Projet *No 4. - Hall sportif*

Le règlement stipule que la fixation du subside se fait sur la base du coût de construction. Un ajustement du subside vers le bas intervient si le montant de la réception des travaux reste en-dessous du devis. Un solde non versé du subside est à réserver tant qu'une clôture définitive du dossier ne sera pas enregistrée. »

Suivi des constatations et recommandations antérieures 2010 :

La Cour constate qu'aucune demande de remboursement n'a été adressée à la commune concernée.

Réponse du Département ministériel des Sports 2011:

Projet No 3: Piscine couverte

Le DMS confirme que le décompte final se situe avec 6% légèrement en dessous du devis ayant servi de base au calcul du subside. Le subside liquidé correspond à 35,4 % de la dépense, c. à d. 0,4 % au-dessus de 35%. Il a été sursis de procéder à une restitution du subside accordé au-delà des 35% en raison des multiples prestations désintéressées que la Ville a toujours fournies et fournit toujours au DMS.

Projet No 4: Hall sportif

Comme le hall ne correspond pas exactement à des normes sportives, le taux de participation a été limité à quelque 25 % de la dépense. L'ensemble du projet, c. à d. école, hall des sports et alentours est revenu moins cher de quelque 500.000 €. De ce fait, le nouveau taux s'élève à 26,3%.

Comme le taux de participation ne dépasse pas le taux limite de 35% et que les économies réalisées ne sont pas clairement imputables au hall sportif, le subside a été maintenu au montant engagé.

Au cours de la réunion du 30 juin 2011, certains membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire ont considéré que l'argumentation avancée par le DMS dans sa réponse écrite concernant la piscine couverte était difficilement acceptable. Il s'agit d'appliquer les règles instaurées par la loi.

Au cours de cette même réunion, le Ministre des Sports s'est engagé à ce que ce principe soit à l'avenir strictement respecté. Il a précisé qu'en général le DMS compare les devis et décomptes respectifs afin d'adapter le montant du subside. Pour rappel, un solde de 15% au moins de l'ensemble du subside n'est payable qu'après présentation du décompte final, respectivement après la réception du chantier.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire insiste sur une stricte application des règles en vigueur.

3.6 Calcul des subsides

Constatations 2005 (points 3.2.1.5. et 3.2.2.) :

« Les calculs de subside ne se font pas de manière homogène. Ainsi un certain nombre de subsides sont calculés sur base des devis de l'avant-projet, alors que d'autres sont définis par rapport au devis du projet définitif voire même du décompte final. Cette manière de procéder entraîne des écarts considérables quant au montant de l'aide financière, suivant la base de calcul utilisée ;

En ce qui concerne les projets d'infrastructures mixtes (par exemple : infrastructure sportive et scolaire, infrastructure sportive et culturelle...), les clés de répartition utilisées par le département ministériel pour le calcul de la partie subsidiable ne sont pas uniformes. Ainsi, le montant subventionnable d'un projet est calculé soit au prorata de la superficie de l'ensemble du complexe, soit par rapport à son volume, ou encore par rapport à un devis séparé fourni par l'architecte. L'application des différentes clés entraîne des écarts non négligeables dans le calcul des subsides. »

« Le ministre utilise de manière aléatoire, soit le devis initial, soit le décompte final d'un projet comme base de calcul du montant subsidiable d'un projet. Cette manière de procéder est contraire aux dispositions du règlement grand-ducal du 13 mars 1992 qui prévoit que le ministre doit se référer au devis de l'avant-projet pour déterminer le montant subventionnable ».

Réponse du Département ministériel des Sports 2005:

« Le rapport constate et critique un manque d'homogénéité dans les procédés de calcul des subsides

- selon que les montants sont déterminés en fonction du devis de l'avant-projet, ou du projet définitif, voire même dans certains cas sur la base du décompte final,
- parce que les paramètres du calcul varient, étant ou bien un prix unitaire au m² de la superficie ou bien au m³ du volume,
- et qu'à d'autres occasions, ce sont les ventilations des coûts interprétées et calculées par les maîtres d'œuvre qui sont d'application.

Il y a effectivement tous ces cas de figure, sans qu'en résultent des divergences significatives allant au détriment des communes. En général, il est même recouru aux calculs qui sont les plus favorables pour les maîtres d'ouvrage. A ce sujet, il peut être allégué qu'il n'y a point eu, au fil des longues années, des controverses significatives avec les bénéficiaires.

Ceux-ci désirent connaître pour leur budgétisation, le plus tôt possible et dès l'instruction initiale du dossier, le montant de l'aide à laquelle ils peuvent s'attendre. Ils s'en satisfont généralement, même en cas de dépassements de coût. D'autres attendent pour pouvoir soumettre des données plus définitives. Lorsque des décomptes sont considérés, il s'agit notamment d'équipements qui

ne sont pas repris à un programme quinquennal en cours et reportés au programme qui suit. Dès lors ils sont achevés et en service, leur coût définitif exact est connu.

Avec les révisions à apporter aux dispositions réglementaires, les recommandations de la Cour pour renforcer l'harmonisation pourront être entérinées.

Il ne faut pas méconnaître les difficultés liées aux dossiers si l'instruction est tributaire, selon le type de l'équipement, d'autorisations particulières, environnementales ou autres. »

« Le département ministériel a été amené à appliquer les dispositions réglementaires de façon très interprétative et flexible. C'est une des raisons de les revoir et de les amender. Il a été veillé à garder pour les contributions financières des critères d'attribution très objectifs et à ne pas privilégier tel bénéficiaire par rapport à tel autre. »

Suivi des constatations et recommandations antérieures 2010:

La Cour constate que dans la plupart des dossiers le département ministériel des Sports a calculé le subside sur base du devis détaillé du projet définitif. Toutefois, dans quelques cas, le subside a été déterminé sur base du devis de l'avant-projet respectivement du décompte.

Réponse du Département ministériel des Sports 2011:

Le DMS confirme que, si un subside provisoire est déterminé sur la base d'un avant-projet, et s'il n'y a pas de changement majeur au niveau définitif, le montant du subside provisoire a été appliqué et retenu comme tel.

Dans certains cas, il est vrai, le subside n'a été déterminé qu'au vu du décompte. Il s'agit en l'occurrence de projets qui n'ont été retenus et repris que tardivement dans un programme donné, ce qui d'ailleurs a l'avantage de faciliter la fixation définitive de la contribution étatique du DMS.

A cours de la réunion du 30 juin 2011, le Ministre des Sports a admis qu'il serait envisageable d'augmenter la transparence concernant le calcul des subsides au niveau du projet de loi relatif au dixième programme quinquennal d'équipement sportif en y précisant des montants forfaitaires et les fourchettes appliquées selon les projets.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire soutient les efforts en faveur d'une plus grande transparence.

3.7 Octroi de subsides forfaitaires

Constatations et recommandations 2005 (point 3.2.2.) :

« Peu importe la méthode de calcul utilisée, le département ministériel n'a pas d'influence sur l'importance du subside, étant donné que la hauteur de l'investissement, qui est à la base du montant subventionnable, est déterminé par le maître d'ouvrage. Il s'en suit que ce dernier n'est

pas incité à réaliser des économies lors de la phase de planification puisque le montant de son subside s'en verrait réduit. Ce mode de subventionnement de projets onéreux, dépassant les besoins primaires en infrastructures sportives, a pour conséquence que certains projets subséquents ne peuvent plus être cofinancés à charge d'un programme quinquennal d'équipement sportif en cours. Les projets sont alors ou bien financés par une rallonge budgétaire ou bien reportés au programme quinquennal d'équipement sportif suivant.

Afin d'alléger la procédure administrative de l'octroi du subside et d'éviter les disparités énoncées ci-avant, la Cour propose un mode de calcul basé sur le paiement forfaitaire suivant le type d'infrastructure sportive. La méthode de calcul pourrait se présenter comme suit :

$$S = M \times U$$

Subside = « Montant forfaitaire » x « Unité de surface ou de volume »

Suivant le type d'infrastructure, on pourrait envisager comme montant forfaitaire :

M1 = *montant en euros payé par m2 de surface pour un hall sportif*

M2 = *m3 de volume d'eau d'une piscine*

M3 = *m2 de terrain de tennis »*

Réponse du Département ministériel des Sports 2005:

« Durant les longues années "d'infrastructures sportives", le principe d'avoir recours à des modes de calcul standardisés ou forfaitaires, a fait l'objet de maintes et après discussions. Des exemples à l'étranger ont été étudiés. La France l'applique au niveau du Ministère de la Jeunesse et des Sports, mais les Régions elles n'ont pas retenu le système, et encore leurs dimensions dépassent-elles de beaucoup celles de notre pays.

La proposition faite par la Cour des Comptes mérite réflexion et sera examinée, quitte à être soumise à certaines adaptations.

- Ainsi les aides sont à moduler pour tenir compte de la complexité des projets, de la nature du terrain, de l'aspect architectural, de l'incorporation dans le tissu urbain ou dans un ensemble bâti.
- Il ne faut pas négliger les évolutions et innovations qui se constatent en permanence dans la construction sportive: à la demande des catégories d'usagers les plus divers, pour des raisons sécuritaires, économiques et de rentabilité, compte tenu des normes et des règles sportives refixées assez souvent.
- Il s'agit de préserver et de stimuler l'ingéniosité des architectes et maîtres d'oeuvre pour concevoir leurs projets. Un "trop" d'uniformisation architecturale est incompatible avec un aménagement du territoire d'aspect agréable. Il ne doit pas y avoir trop de répétitivité dans l'aspect des grands bâtiments, surtout dans un petit pays tel le nôtre.
- Les dérapages financiers au niveau des collectivités sont à éviter, mais la marge de manoeuvre des décideurs, politiques et autres, ne doit pas non plus être tout à fait annihilée. »

Suivi des constatations et recommandations antérieures 2010:

La Cour constate que le mode de calcul des subsides n'a pas changé. Dans des cas isolés, le département ministériel des Sports procède entretemps au paiement de subsides forfaitaires. Il convient cependant de noter qu'une méthode uniforme pour la fixation de forfaits fait défaut.

Réponse du Département ministériel des Sports 2011:

Le DMS confirme que le règlement ne prévoit pas de méthode uniforme pour la fixation des forfaits. Il en est ainsi par nature et par définition pour l'attribution d'un montant forfaitaire pour l'exécution d'une prestation donnée.

D'ailleurs la loi, en autorisant le gouvernement à accorder au maître d'ouvrage jusqu'à 35% du coût éligible, attribue au ministre une certaine flexibilité pour rester en-dessous de ce taux en octroyant un forfait qui par définition n'est pas soumis à des critères fixes et uniformes, ni à une méthode de calcul définie.

Au cours de la réunion du 30 juin 2011, le Ministre des Sports a indiqué que le DMS accorde des subsides forfaitaires dans de nombreux cas. Il a signalé d'ailleurs que les projets d'infrastructure sportive les plus récents sont plutôt d'envergure modeste et ajouté que le DMS est loin d'accepter de subventionner tous les projets qui lui sont soumis.

Le recours à l'octroi d'une somme forfaitaire n'est pas systématique ; il est décidé à l'issue d'une analyse des coûts et de l'utilité d'un projet et fixé en fonction de l'expérience dont dispose le DMS.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire soutient en principe l'octroi de sommes forfaitaires. Cependant, elle s'exprime davantage pour la fixation de valeurs indicatives pour le coût des différents éléments des infrastructures sportives. Afin de fixer le montant final du subside, tout écart de ces valeurs indicatives doit être dûment justifié par le demandeur de subside.

3.8 Rôle de la commission interdépartementale

Constatations et recommandations 2005 (points 3.2.1.3. et 3.2.3.1.) :

« Le contrôle de la Cour a fait ressortir que les avis de la commission interdépartementale font défaut dans la quasi totalité des dossiers contrôlés. »

« La commission interdépartementale a pour mission (article 1.a. du règlement ministériel du 21 mars 1990) « de faire des propositions en vue de déterminer et de coordonner les besoins en matière d'équipements sportifs ».

Or, la Cour constate que, depuis l'année 2000, l'activité de la commission interdépartementale se limite à une, voire deux réunions par an. Il a été difficile pour la Cour d'apprécier le travail effectué par l'entité sous revue étant donné que les procès verbaux étaient rudimentaires, voire

inexistants. Il appert que la commission interdépartementale n'émet pas de propositions quant à la coordination des besoins en matière d'infrastructures sportives.

Par ailleurs, conformément à l'article 7 du règlement ministériel du 21 mars 1990, « *La durée du mandat de membre de la commission est fixée à trois ans. Ce mandat est renouvelable après expiration de chaque période de trois ans.* » Or, il s'avère que la dernière nomination d'un membre date de 1995 ».

« La Cour est finalement d'avis que la commission interdépartementale devrait contribuer plus activement au processus d'exécution des programmes quinquennaux. Pour ce faire, une réorganisation de la commission interdépartementale s'impose aux yeux de la Cour des comptes (cf. section 3.2.1 point 3). Dès lors, il y a lieu de prévoir l'élaboration d'un règlement d'ordre intérieur fixant les modalités de fonctionnement de la commission interdépartementale, et des méthodes d'évaluation uniformes et standardisées pour chaque projet soumis pour avis. Il va sans dire que la totalité des projets, soumis au département ministériel pour être inscrits au programme quinquennal d'équipement sportif, devront être discutés et avisés au sein de la commission interdépartementale. »

Réponse du Département ministériel des Sports 2005:

« A partir de ces potentialités variées et bénéfiques sont établies les autres missions de la commission interdépartementale, y compris des visites et contrôles sur le terrain, telles qu'elles sont énumérées au règlement ministériel qui porte organisation de la commission. Le plus récent règlement ministériel remonte au 21 mars 1990.

La Cour des Comptes attribue à la commission le rôle de jadis, et elle déplore les évolutions d'aujourd'hui. Elle critique un dépérissement continu depuis plusieurs années. La commission n'a plus été convoquée et ne s'est partant plus réunie. Cet état des choses n'est pas contesté, d'autant moins que des procès-verbaux de séances ne sont plus produits.

Les concertations n'ont pas pour autant été délaissées tout à fait. Les contacts entre départements ministériels et services ont été continués sur des bases directes et bilatérales et non plus en ces échanges de vues généralisés ayant certes constitué tout l'intérêt de la commission. La mise en veilleuse, progressive et non contrecarrée, de la commission, s'est répercutée sur l'assiduité des membres qui n'y participaient plus guère. [...]

Tous ces arguments justifient et appellent que la commission interdépartementale pour les équipements sportifs, ou éventuellement une autre structure de pilotage, soit revitalisée et recomposée, de sorte à ce que les preneurs de décision et autres intervenants s'y trouvent représentés. »

Suivi des constatations et recommandations antérieures 2010:

Le règlement grand-ducal du 30 novembre 2007 portant organisation de la commission interdépartementale pour les équipements sportifs remplace le règlement ministériel du 21 mars 1990. Par arrêté ministériel du 28 juillet 2008, les membres effectifs et suppléants de la commission interdépartementale ont été nommés pour une durée de cinq ans.

Désormais, la commission interdépartementale ne contrôle plus l'exécution des projets approuvés par des descentes sur les lieux et ne veille plus à ce que les engagements pris par les bénéficiaires d'une aide financière de l'Etat soient respectés. Elle n'examine et n'avise plus d'office tous les projets d'équipements sportifs à réaliser par l'Etat, les communes, les syndicats intercommunaux et les fédérations sportives conformément aux exigences sportives données, mais seulement ceux soumis par les maîtres d'ouvrage, à savoir l'Etat, les communes et regroupement de communes, les organismes sportifs et autres promoteurs privés. Par ailleurs, la commission n'a plus pour mission de faire des propositions quant au genre et au montant de l'aide financière de l'Etat ainsi qu'au coût des équipements sportifs sur lequel la subvention est calculée.

Il s'ensuit que la commission n'exerce plus de contrôle effectif en matière d'octroi de subside pour un projet déterminé.

Par ailleurs, la Cour tient à relever que la commission n'a jusqu'à présent pas proposé de critères pour l'établissement des besoins et planifications d'équipements sportifs. En effet, après révision des missions de la commission en novembre 2007, celle-ci ne s'est réunie qu'à trois reprises.

Réponse du Département ministériel des Sports 2011:

Le DMS confirme que la commission interdépartementale n'exerce plus de contrôle effectif en matière d'octroi de subside pour un projet donné et signale que le règlement grand-ducal en cours de révision en tiendra compte.

En ce qui concerne l'absence de propositions de critères pour l'établissement des besoins et planifications d'équipements sportifs, le DMS explique qu'il n'a jamais voulu imposer sa volonté. Il a préféré respecter l'autonomie des communes pour encourager et accompagner les initiatives de celles-ci alliant ainsi les besoins en équipements sportifs des communes et leurs ressources financières disponibles.

Au cours de la réunion du 30 juin 2011, le Ministre des Sports a expliqué qu'une réunion de la commission interdépartementale était prévue le 27 juillet 2011. Elle abordera le contenu du règlement grand-ducal concernant l'octroi de subsides, ainsi que le contenu provisoire du projet de loi relatif au dixième programme quinquennal d'équipement sportif. Le Ministre signale qu'il a souhaité que la commission interdépartementale tienne compte des soucis exprimés par la Cour des comptes et la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire espère que la commission interdépartementale sera désormais plus active et qu'elle sera dotée des moyens nécessaires à la documentation et au suivi de ses travaux. Elle souhaite être informée de l'évolution de ses travaux.

3.9 Respect des budgets initiaux votés

Constatation 2005 (point 3.2.3.2.) :

« Les engagements pris en cours d'exécution des programmes ont toujours dépassé les budgets initiaux fixés par la loi, entraînant le vote a posteriori de rallonges budgétaires par la Chambre des Députés. »

Réponse du Département ministériel des Sports 2005:

« Le champ d'action s'avère très rétréci tant que l'enveloppe financière est calculée au plus près d'un nombre déterminé d'équipements qui sont énumérés sur un relevé. Il n'y a pas des réserves non encore affectées avec lesquelles, au cours d'une période de cinq ans, le programme pourrait être complété avec des projets qui ne sont pas repris sur la liste initiale.

Cette circonstance explique d'ailleurs les itératives rallonges qui sont devenues nécessaires. En effet, les rallonges n'ont pas exclusivement été provoquées par des dépassements substantiels du coût des installations. Les rallonges sont dues aussi en grande partie pour financer des installations exécutées lors d'une période quinquennale, alors qu'au départ elles ne figuraient pas audit programme. [...]

Au vu de la situation économique actuelle plus précaire, des mises en garde sont de rigueur. Selon les consignes reçues, même les bénéficiaires potentiels du 8e programme sont invités à freiner leurs réalisations et à n'entamer des travaux qu'au moment que le Ministre des Sports sera en mesure de confirmer qu'il dispose de l'apport de l'Etat.

A ce jour, une troisième liste de projets devant constituer le 8e programme n'est pas encore finalisée par règlement grand-ducal. Elle ne le sera que dans la mesure de la budgétisation des crédits pour garantir le financement. »

Suivi des constatations et recommandations antérieures 2010 :

Il ressort du graphique et du tableau (voir pages 19-20 du rapport spécial) que les budgets votés pour les 8e et 9e programmes quinquennaux ont considérablement augmenté par rapport aux programmes précédents. Le budget initial du 8e programme quinquennal est respecté alors que certains projets n'ont pas été entamés et ce pour des raisons diverses.

Réponse du Département ministériel des Sports 2011:

Le DMS explique que la hausse des budgets des 8e et 9e programmes quinquennaux ne sont que le reflet naturel des besoins accrus apparus au fil du temps, compte tenu surtout de l'évolution démographique du pays, d'une part, mais encore en raison de l'apparition de nombreuses nouvelles disciplines sportives à la mode, d'autre part.

Il ajoute que les budgets prévus dans les deux programmes cités ont été respectés et non dépassés, voire réduits, ce qui témoigne aussi d'une gestion financière saine et réfléchie de la part du DMS.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire réitère sa recommandation formulée au point 3.4 du présent rapport selon laquelle elle demande au Ministre des Sports de

revoir régulièrement la liste des projets non encore entamés et d'en envisager la suppression ou le report à un prochain programme quinquennal.

3.10 Coopération interministérielle

Constatations et recommandations 2005 (point 3.2.3.1.) :

« A ce sujet, la Cour renvoie à l'article 2 de la loi du 8 novembre 2002 relatif au *programme directeur de l'aménagement du territoire*. Elle constate qu'au moment de son contrôle, le département ministériel des Sports n'avait pas pris contact avec le ministre ayant dans ses attributions l'aménagement du territoire. »

« D'après la Cour, une coopération étroite avec le ministère de l'Intérieur s'impose pour satisfaire aux prescriptions légales de l'article 2 de la loi du 8 novembre 2002. Cette coopération constitue un préalable nécessaire pour élaborer une stratégie efficace et cohérente dans le cadre des programmes quinquennaux ».

Réponse du Département ministériel des Sports 2005:

« Au moment de l'établissement d'un programme quinquennal et de l'instruction par le Gouvernement du projet de la loi d'autorisation, lorsque sera examiné le contenu prévisionnel des équipements qui déterminent le montant de l'enveloppe financière à libérer, la concertation avec le Ministre en charge de l'aménagement du territoire est à raffermir afin d'assurer la concordance avec les programmations de tous les autres équipements et infrastructures. »

Suivi des constatations et recommandations antérieures 2010 :

Un inventaire des halls des sports et des stades d'athlétisme ainsi qu'une carte géographique des infrastructures sportives ont été établis en coopération avec le département de l'aménagement du territoire.

Selon les responsables du département ministériel des Sports, les contacts avec les responsables d'autres ministères se font surtout au sein de la commission interdépartementale. Or, cette commission ne s'est réunie que trois fois depuis sa nouvelle constitution en 2007.

Réponse du Département ministériel des Sports 2011:

Concernant la collaboration du DMS avec le Département de l'Aménagement du Territoire, le DMS explique qu'en 2004, un inventaire détaillé des installations de natation, et suite à la recommandation de la Cour en 2006, des relevés détaillés quant aux halls des sports, aux courts de tennis et aux terrains de football de l'ensemble du pays ont pu être réalisés en collaboration avec le Ministère de l'Aménagement du Territoire et l'Administration des Bâtiments Publics.

Ces inventaires complets font d'ailleurs partie intégrante de la loi du 19 décembre 2009 autorisant le Gouvernement à subventionner un 9e programme quinquennal d'équipement sportif.

De façon générale, le DMS continuera à mettre en œuvre la politique gouvernementale en la matière dans le respect de la loi du 3 août 2005 concernant le sport et notamment son article 7 ainsi que dans le respect du programme gouvernemental actuel qui stipule notamment :

L'infrastructure sportive est développée par la réalisation des programmes quinquennaux, le 8e à parachever, le 9e en cours de réalisation et le 10e programme à réaliser à partir de 2013. Ces programmes sont établis en étroite collaboration avec le Ministère ayant l'Aménagement du Territoire dans ses compétences.

S'agissant de la collaboration interministérielle opérée à travers la commission interdépartementale, le DMS signale que les attributions de la commission interdépartementale ont été redéfinies par règlement grand-ducal du 30 novembre 2007 et qu'elle a été reconstituée par arrêté ministériel du 28 juillet 2008. Depuis lors, la commission s'est réunie à trois reprises pour délibérer notamment de la première liste des projets à subventionner sous le 9e programme quinquennal et procéder à un échange de vue approfondi quant à la révision en cours du règlement grand-ducal du 13 mars 1992 fixant les modalités de l'aide financière de l'Etat en faveur des projets d'équipement sportifs subventionnés dans le cadre des programmes quinquennaux.

Le DMS conclut qu'en raison de plusieurs départs à la retraite et de changements d'affectation de certains membres de la commission interdépartementale depuis la mise en place de l'actuel gouvernement, il y a lieu de procéder dans les meilleurs délais à une nouvelle recombinaison de ladite commission.

Finalement le DMS précise qu'il entretient des contacts bilatéraux réguliers avec :

- le Ministère du Tourisme, p.ex. dans le cadre de la modernisation de la patinoire de Beaufort et des différentes piscines) ;
- le MDDI - Transports pour tout ce qui a trait à l'aviation sportive ;
- le MDDI - Travaux Publics pour ce qui concerne les infrastructures scolaires et sportives utilisées conjointement par la population scolaire communale et l'enseignement post-primaire ;
- le MEN et le MDDI concernant l'accès aux installations sportives des établissements scolaires ;
- le Ministère de la Fonction Publique – service la sécurité dans la Fonction Publique ;

Pour tout site situé hors des agglomérations, les différents bureaux d'études en charge des projets entretiennent eux aussi des contacts réguliers avec le MDDI-Environnement.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire compte sur l'effet mobilisateur de la réactivation de la commission interdépartementale pour renforcer la coopération interministérielle.

3.11 Rôle planificateur

Constatation 2005 (point 3.2.3.1.) :

« Le rôle du département ministériel des Sports se limite actuellement à des fonctions de consultance, de contrôle et de suivi financier des programmes quinquennaux. L'audit de la Cour a fait ressortir que la gestion actuelle des programmes quinquennaux par le département ministériel s'apparente à une gestion purement financière et non à une gestion active, dictée par des besoins en installations sportives dûment constatés dans le cadre de l'aménagement du territoire. »

Réponse du Département ministériel des Sports 2005:

« Suite aux observations sur la gestion du programme quinquennal d'équipement sportif sous le numéro 3.2.3.1., plusieurs démarches sont à entreprendre: renforcer le rôle planificateur, déterminer les critères et normes pour les projets, établir des inventaires actualisés, réorganiser la commission interdépartementale, revoir les dispositions réglementant l'octroi des aides financières.

Afin que ressorte le rôle planificateur du département ministériel des Sports, il doit être montré comment sont avisés les projets dans les différentes phases : l'initiative, l'accompagnement, la guidance, le contrôle et le financement des projets. C'est aux maîtres d'ouvrage qu'appartient bien évidemment le pouvoir de décision, car ce sont eux les principaux bailleurs de fonds de l'investissement initial et de la gestion par après.»

Suivi des constatations et recommandations antérieures 2010 :

Le rôle du département ministériel concernant la gestion du programme quinquennal d'équipement sportif est resté le même.

Réponse du Département ministériel des Sports 2011:

Pour ce qui est de la gestion « active », dictée par des besoins en installations sportives constatés dans le cadre de l'aménagement du territoire, le DMS estime qu'il ne faut pas se leurrer quant au rôle « planificateur » dont un département ministériel ou une commission interdépartementale du gouvernement sont censés être investis. A l'exception des infrastructures sportives à caractère national et souvent spécifiques, à l'image de l'INS à l'époque, d'une Coque, d'un Centre national de tennis, ou d'une base nautique par la suite ou des équipements en devenir comme un vélodrome, un stade national de football ou un centre national des quilleurs, rares sont les équipements sportifs sur un plan local ou régional qui aient été le fruit d'une intention ou d'une volonté programmatrice à long terme en la matière.

En revanche, au fil du temps, les besoins en infrastructures sportives sur le plan local et régional ont été bien plus la conséquence directe du développement économique favorable du pays, tout comme de l'évolution sociologique et démographique de la population. Ces infrastructures ont dès lors été ressenties davantage comme un besoin naturel et un équipement indispensable à la vie sociale et sportive de nos jours, plutôt que comme résultat d'une démarche « planificatrice » d'une autorité supérieure.

Le DMS estime encore que dans un système tel que celui adopté depuis 40 ans pour la réalisation d'infrastructures sportives à travers les programmes quinquennaux successifs, ces équipements sont très largement tributaires de la programmation pluriannuelle et surtout de l'évolution de la

situation financière des communes respectives, bien plus en tout cas que d'une approche générale à moyen ou long terme sur le plan de l'aménagement du territoire.

Il constate en tout cas que les projets d'infrastructures sportives initiés au travers une « gestion active » sur le plan de l'aménagement du territoire sont très rares. Il attire l'attention sur le fait que si un tel besoin était relevé au niveau de l'aménagement du territoire, le pouvoir de décision pour l'exécution d'un projet afférent resterait toujours chez le maître d'ouvrage qui resterait par ailleurs le principal bailleur de fonds de l'investissement initial et de la gestion par après.

Dans sa conclusion, le DMS déclare qu'il compte mettre en œuvre diverses approches et orientations nouvelles lors de l'établissement et la mise en œuvre du 10^e programme qui débutera au 1^{er} janvier 2013, à savoir :

- faire réaliser une étude en vue de déterminer les besoins à court et moyen terme sur le plan des rénovations et modernisations des installations sportives existantes ;

- renforcer, dans le strict respect de l'autonomie communale, l'aspect planificateur du DMS et de la Commission interdépartementale et intensifier la coopération avec le Département de l'Aménagement du Territoire et les autres acteurs concernés pour déterminer les besoins futurs en équipements sportifs pouvant faire défaut à ce jour ou à l'avenir, au vu notamment :

- de l'évolution démographique des différentes régions et communes,
- du nombre d'associations sportives établies dans les communes,
- des constructions nouvelles d'établissements scolaires de l'enseignement secondaire et supérieur,
- des projets de fusions des communes.

A cet égard, le DMS compte requérir les données statistiques afférentes auprès de tous les ministères, départements, administrations et acteurs concernés susceptibles de disposer des données en question.

Au cours de la réunion du 30 juin 2011, le Ministre des Sports a expliqué qu'un schéma interne informel a été établi en coopération avec les Ministères de l'Intérieur et à la Grande Région, du Développement durable et des Infrastructures (Aménagement du territoire) et des Classes moyennes et du Tourisme.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire est d'avis qu'il appartient au DMS d'analyser les besoins et de constater les lacunes en matière d'infrastructures sportives et, par la suite, d'intensifier son rôle planificateur et incitateur en la matière, tout en respectant l'autonomie communale.

3.12 Subventionnement basé sur des priorités

Constatations et recommandations 2005 (point 3.2.3.2.) :

« Ces engagements considérables à charge du Fonds d'équipement sportif national proviennent du fait que tous les projets sont généralement admis au programme, sous condition toutefois que les critères techniques soient respectés. De cette manière, le principe du « *premier venu, premier servi* » régit l'exécution des programmes quinquennaux.

Afin de remédier à cette situation, la Cour est d'avis que le département ministériel devra élaborer un modèle de subventionnement plus actif axé, d'une part, sur les besoins en infrastructures sportives dûment constatés suivant des critères objectifs et, d'autre part, sur les demandes introduites par les maîtres d'ouvrage. Cette approche plus sélective basée sur des priorités devra aussi englober les réalités économiques au moment de l'élaboration du neuvième programme quinquennal d'équipement sportif. »

Réponse du Département ministériel des Sports 2005:

« Ceci ne doit cependant pas mener à la conclusion que toute planification est absente. Dans le processus de décision, ce n'est pas non plus le maître d'ouvrage qui est le seul à intervenir. Il s'agit d'expliquer que dès le premier contact avec les services du département ministériel, les équipements sportifs projetés sont examinés sur leur nécessité et leur caractère prioritaire, voire l'opportunité qu'il y a pour les réaliser. Si le projet présenté ne répond pas à un besoin et ne trouve donc pas de justification, dans presque tous ces cas, il est renoncé à sa réalisation. Il n'apparaît alors pas dans un programme quinquennal. Il faut mieux montrer et rendre visible cette guidance. C'est pourquoi la Cour insiste, à bon escient, afin que dès le départ les dossiers d'instruction des projets soient le plus complets possible en étant compilés des procès-verbaux, aides-mémoire et autres notes qui livrent les précisions sur la genèse et retracent les démarches successives. »

Suivi des constatations et recommandations antérieures 2010 :

La Cour constate que le département ministériel des Sports n'a pas élaboré un tel modèle de subventionnement.

Réponse du Département ministériel des Sports 2011:

En l'absence d'une politique planificatrice, voire dirigiste, et au vu des ressources financières suffisantes pour répondre aux demandes introduites par les maîtres d'ouvrage, le DMS considère qu'un modèle de subventionnement sur base de priorités définies d'avance n'a pas été nécessaire, et n'est ni d'actualité.

Pareille méthode ou approche « top down » lui semble par ailleurs peu réaliste à transposer, car tributaire des décisions des maîtres d'ouvrage, c.à.d. des décisions politiques des édiles communaux ou responsables fédéraux.

D'autre part, le DMS estime que le modèle de subventionnement mis en place depuis quatre décennies et comprenant à la fois :

- les lois portant sur les programmes quinquennaux successifs ;
- les règlements grand-ducaux portant successivement sur les listes de projets retenus au fil du temps ;
- le règlement grand-ducal sur les modalités de subventionnement, et
- le contrôle des prescriptions normatives internationales régissant les équipements sportifs,

constitue dans son ensemble un modèle de subventionnement adéquat et un arsenal de mesures d'application suffisamment étoffé.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire considère que l'intensification du rôle planificateur du DMS, qu'elle prescrit au point 3.11, exige de toute évidence une priorisation des projets inscrits dans les programmes quinquennaux.

3.13 Inventaire des installations sportives

Recommandation 2005 (point 3.2.3.1.):

« Afin de pouvoir définir les besoins en infrastructures sportives pour l'ensemble du pays, le département ministériel des Sports devra se doter dans un premier temps d'un inventaire national actualisé reprenant de manière précise et exhaustive les installations sportives existantes y compris les projets en cours de réalisation. Des informations telles que les dimensions, l'état général, le taux d'occupation des installations sportives, les types d'activités sportives y exercées, les installations accessoires etc., devront figurer dans cet inventaire. La collecte de ces informations permettra par la suite la mise en place d'une base de données et rendra possible des recherches et extractions ciblées suivant les besoins. Ces travaux d'analyse sont indispensables pour effectuer une planification structurée au niveau national ».

Réponse du Département ministériel des Sports 2005:

« Une importance primordiale et accrue est cependant à attribuer à l'élément planificateur et il faut se munir de tous les outils qui y sont nécessaires. Les données qui ne sont plus d'actualité et surannées sont à refaire en fonction des paramètres et critères remis à jour, tenant compte des normes qui sont nouvelles. Il faut élaborer progressivement un plan sectoriel de l'infrastructure sportive et l'intégrer dans le concept de 2004 dit "Ein Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg", alias le concept I.V.L.

Le département ministériel des sports y a anticipé lorsqu'en 2004 il a commandité un inventaire de toutes les installations de natation. Cet équipement est le plus onéreux tant pour l'investissement de départ que pour le fonctionnement ultérieur. Les premières conclusions de cette étude indiquent que les besoins en piscines qui offrent des fonctions récréatives vont être saturés sous peu. Ce seront donc plutôt les seuls besoins scolaires qui vont requérir et justifier des unités supplémentaires de piscines.

L'inventaire mentionné, outre qu'il fournit les informations sur les dimensions des piscines, sur les usagers, sur les activités sportives, devient particulièrement intéressant dans sa description de

l'état général des équipements de natation en place et des renseignements sur l'usure des diverses installations. Il appert que trop souvent les entretiens normaux et courants des installations laissent à désirer de sorte que beaucoup d'amortissements annoncent des rénovations imminentes et inéluctables.

Les données recueillies par l'inventaire sont remises aux responsables de l'aménagement du territoire pour faire partie de leur documentation générale.

Pour cette année-ci, une enveloppe budgétaire est disponible afin de procéder à une collecte identique de données des halls des sports. Cette enquête critique se fera directement en association avec le Ministre de l'Aménagement du Territoire. »

Suivi des constatations et recommandations antérieures 2010 :

La Cour des comptes constate que des inventaires ont successivement été dressés pour les différentes catégories d'infrastructures sportives : piscines, halls de sports et stades d'athlétisme, terrains de football, courts de tennis, halls de tennis. Un inventaire général reprenant les installations sportives par commune avait été mis en place en 2003. Les informations contenues dans ces inventaires ne sont pas systématiquement tenues à jour et elles ne sont pas reprises dans une base de données qui permettrait des recherches et des extractions ciblées selon les besoins. La qualité de l'information varie selon les différents inventaires.

Sur base de ces inventaires, une carte géographique des infrastructures sportives a été établie en 2007 en coopération avec le département de l'aménagement du territoire.

Réponse du Département ministériel des Sports 2011:

Le DMS indique que la nécessité d'un inventaire national actualisé a bien été comprise et qu'en 2004, un inventaire détaillé des installations de natation, et suite à la recommandation de la Cour en 2006, des relevés détaillés quant aux halls des sports, aux courts de tennis et aux terrains de football de l'ensemble du pays ont pu être réalisés en collaboration avec le Ministère de l'Aménagement du Territoire et l'Administration des Bâtiments Publics.

Ces inventaires complets font d'ailleurs partie intégrante de la loi du 19 décembre 2009 autorisant le Gouvernement à subventionner un 9e programme quinquennal d'équipement sportif.

Au-delà, le DMS procédera dans les meilleurs délais à une étude portant sur les rénovations et les modernisations à prévoir dans les prochaines années alors qu'un grand nombre des installations sportives existantes et réalisées sous les premiers programmes nécessiteront bientôt une remise en l'état des équipements standard aux normes de nos jours tout comme les rénovations d'usage des locaux.

Il ajoute que, pour la préparation du 10e programme, il compte procéder à une mise à jour des données actuellement recensées. Un renforcement en personnel contribuerait à améliorer cet état des choses.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire considère que les inventaires nationaux réalisés devront être mis à jour sur une base annuelle afin qu'ils puissent servir de base au DMS dans son rôle de planificateur et de priorisation des projets (voir points 3.11 et 3.12).

3.14 Communication trimestrielle à l'IGF

Constatations et recommandations 2005 (point 3.2.3.2.) :

« La Cour tient également à signaler que les dispositions de l'article 77 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat définissant le cadre légal des fonds spéciaux de l'Etat et énonçant les principes fondamentaux qui sont à la base du fonctionnement des fonds spéciaux ne sont pas respectées: « *Les départements ministériels communiquent à la fin de chaque trimestre à l'Inspection générale des finances un état exhaustif des engagements contractés au cours de l'exercice et des engagements à prévoir pour l'exercice en cours et pour les exercices suivants ainsi qu'un relevé des dépenses liquidées à charge des fonds spéciaux et relevant de leur compétence* ». Dès lors, le département ministériel devra transmettre les documents susmentionnés sur base trimestrielle à l'Inspection Générale des Finances. »

Réponse du Département ministériel des Sports 2005:

« Il est pris note que des communications trimestrielles sont à transmettre à l'Inspection Générale des Finances sur l'état du fonds "spécial" d'équipement sportif national en application de l'article 77 de la loi du 08.06.1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Depuis l'entrevue avec les représentants de la Cour des Comptes, le département observe ces exigences. La forme dans laquelle la communication se fait est convenue avec l'Inspection Générale des Finances. »

Suivi des constatations et recommandations antérieures 2010 :

La Cour constate que les relevés sous rubrique n'ont été transmis à l'Inspection Générale des Finances qu'aux dates du 30 juin 2006 et 30 septembre 2006. Ce n'est qu'en mars 2010 que le département ministériel des Sports a de nouveau communiqué les données trimestrielles.

Réponse du Département ministériel des Sports 2011:

Le DMS confirme que depuis mars 2010, les dispositions nécessaires ont été mises en œuvre pour remédier à cet état des choses, il considère ce problème comme résolu désormais.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire se déclare très satisfaite de voir que cette recommandation de la Cour a pu être mise en œuvre, alors qu'un certain nombre de ministères n'y sont pas encore parvenus.

3.15 Modernisation et rénovation des infrastructures sportives

Constatations et recommandations 2005 (point 3.2.3.2.) :

« Finalement, la Cour rend attentif au fait que les « *frais de modernisation et de rénovation* » ne font plus partie intégrante du 8^{ième} programme quinquennal d'équipement sportif, mais ils sont financés à charge d'une ligne inscrite au budget. La Cour met en garde que ces dépenses ont tendance à s'accroître si l'on considère le nombre de projets de construction réalisés au cours des quarante dernières années. Il est donc nécessaire d'adapter progressivement l'enveloppe des futurs programmes quinquennaux, afin de pouvoir alimenter en contrepartie les budgets pour travaux de remise en état. »

Réponse du Département ministériel des Sports 2005:

« Finalement, il s'agit de cerner tout le dispositif des aides pour les remises en état, les rénovations, les réaménagements et les modernisations du parc bien loti de notre infrastructure sportive nationale. C'est un "champ nouveau à labourer", qui va accaparer progressivement la plus grosse part de tous les moyens investis dans les infrastructures sportives. »

« Il est pris bonne note de la mise en garde de la Cour des Comptes *in fine* de son rapport en ce qui concerne **les frais de modernisation et de rénovation**. Il est un fait que les moyens en question vont croître. C'est pourquoi des modalités et des procédures spéciales afférentes sont à mettre au point. D'aucuns des projets en question peuvent être planifiés à l'avance, d'autres s'imposent d'urgence et en dernière minute. Il va s'avérer opportun, sinon nécessaire, qu'au-delà d'une certaine importance, les contributions de l'Etat sont à inscrire au programme quinquennal à l'instar des projets nouveaux. »

Suivi des constatations et recommandations antérieures 2010:

La Cour constate que les modalités de l'aide financière accordée dans l'intérêt de la modernisation, de l'amélioration et du réaménagement des infrastructures et équipements sportifs n'ont pas été formalisées. A l'instar du point 3.3 du présent rapport, des procédures concernant l'octroi de subsides pour travaux de modernisation et rénovation n'ont pas été mises en place. Par ailleurs, le département ministériel n'a pas fixé de seuil à partir duquel les contributions de l'Etat sont à inscrire au programme quinquennal.

Après examen d'un échantillon de dossiers, la Cour constate que pour des projets d'infrastructure sportive comportant une partie modernisation et une partie construction, il n'est pas toujours aisé de séparer de manière claire et nette ces deux volets. Ces projets sont subventionnés par le biais du programme quinquennal et du budget pour rénovations sans que la Cour ait toujours pu distinguer entre les dépenses pour modernisation et dépenses pour nouvelle construction.

Pour assurer la transparence du subventionnement des projets comportant une partie modernisation et une partie nouvelle construction, la Cour propose de considérer chaque projet dans son entièreté et de le subsidier soit par le programme quinquennal, soit par le budget pour rénovation.

Réponse du Département ministériel des Sports 2011:

Depuis l'introduction de ce crédit, les ministres successifs en charge du sport, n'ont pas jugé opportun de fixer de procédure précise pour l'octroi de subside pour travaux de modernisation et de rénovation, ni de seuil précis à partir duquel les projets en question seraient à inscrire au programme quinquennal, plutôt qu'à l'article sur les modernisations.

Pourtant, pour des grands projets de rénovation nécessitant un gros investissement et des délais de planification importants il a été jugé indiqué d'office de les intégrer au programme quinquennal plutôt que de les financer par le biais de l'article limité sur les modernisations.

Le DMS procédera dans les meilleurs délais à une étude portant sur les rénovations et les modernisations à prévoir dans les prochaines années alors qu'un grand nombre des installations sportives existantes et réalisées sous les premiers programmes nécessiteront bientôt une remise en l'état des équipements standard aux normes de nos jours tout comme les rénovations d'usage des locaux.

Au cours de la réunion du 30 juin 2011, le Ministre des Sports a confirmé qu'il envisageait de charger un bureau d'études de réaliser l'étude évoquée ci-dessus en vue de l'élaboration d'un plan pluriannuel de travaux de rénovation, à condition que lui soient alloués les fonds budgétaires nécessaires pour payer cette étude.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire estime cette étude indispensable et demande qu'elle soit réalisée dans les meilleurs délais.

4. Recommandations de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire :

4.1 Dossiers d'instruction et procédures écrites (points 3.1 et 3.3) :

Même si les membres de la Commission comprennent la nécessité du maintien d'une certaine flexibilité du DMS dans la gestion des programmes quinquennaux, il leur paraît néanmoins justifié et indispensable, et ce dans l'intérêt de tous les intervenants, que les procédures soient mises en place afin de garantir la traçabilité et le suivi d'un projet. Dans un souci de simplification administrative, la Commission recommande cependant que ces procédures soient limitées à un strict minimum, mais que leur respect soit surveillé.

4.2 Dispositions réglementaires ayant trait à l'octroi de subsides (point 3.2) :

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire souhaiterait, le moment venu, être informée du contenu du nouveau projet de règlement grand-ducal ainsi que de la date de sa soumission au Conseil de Gouvernement.

4.3 Présentation des décomptes et respect des budgets initiaux votés (points 3.4 et 3.9) :

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire salue le renforcement de l'équipe de supervision sur le terrain des projets subventionnés. En ce qui concerne la clôture tardive des programmes quinquennaux, elle incite le Ministre des Sports à y remédier de façon plus active en imposant des échéances aux acteurs concernés.

La Commission juge finalement inadmissible le maintien pendant des années dans un programme quinquennal de projets non réalisés alors qu'ils risquent ainsi d'empêcher la réalisation d'autres projets dans le cadre de ce même programme. Elle demande au Ministre de revoir régulièrement la liste des projets non encore entamés et d'en envisager la suppression ou le report à un prochain programme quinquennal.

4.4 Suivi des contrôles auprès des communes (point 3.5)

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire insiste sur une stricte application des règles en vigueur (demande de remboursement dans le cas d'excédent versé à un bénéficiaire).

4.5 Calcul des subsides (point 3.6) :

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire encourage les efforts en faveur d'une plus grande transparence concernant le calcul des subsides envisageable au niveau du texte du projet de loi relatif au dixième programme quinquennal d'équipement sportif.

4.6 Octroi de subsides forfaitaires (point 3.7) :

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire soutient en principe l'octroi de sommes forfaitaires. Cependant, elle s'exprime davantage pour la fixation de valeurs indicatives pour le coût des différents éléments des infrastructures sportives. Afin de fixer le montant final du subside, tout écart de ces valeurs indicatives doit être dûment justifié par le demandeur de subside.

4.7 Rôle de la commission interdépartementale (point 3.8) :

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire espère que la commission interdépartementale sera désormais plus active et qu'elle sera dotée des moyens nécessaires à la documentation et au suivi de ses travaux. Elle souhaite être informée de l'évolution de ses travaux.

4.8 Coopération interministérielle (point 3.10) :

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire compte sur l'effet mobilisateur de la réactivation de la commission départementale pour renforcer la coopération interministérielle.

4.9 Rôle planificateur (point 3.11) :

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire est d'avis qu'il appartient au DMS d'analyser les besoins et de constater les lacunes en matière d'infrastructures sportives et, par la

suite, d'intensifier son rôle planificateur et incitateur en la matière, tout en respectant l'autonomie communale.

4.10 Subventionnement basé sur des priorités (point 3.12) :

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire considère que l'intensification du rôle planificateur du DMS, qu'elle prescrit au point 3.11, exige de toute évidence une priorisation des projets inscrits dans les programmes quinquennaux.

4.11 Inventaires des installations sportives (point 3.13) :

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire considère que les inventaires nationaux réalisés devront être mis à jour sur une base annuelle afin qu'ils puissent servir de base au DMS dans son rôle de planificateur et de priorisation des projets (voir points 3.11 et 3.12).

4.12 Modernisation et rénovation des infrastructures sportives (point 3.15) :

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire estime l'étude portant sur les rénovations et les modernisations à prévoir dans les prochaines années indispensable et demande qu'elle soit réalisée dans les meilleurs délais.

*

Luxembourg, le 17 octobre 2011

Le Président,
Anne Brasseur

Le Rapporteur,
Felix Braz