

# CHAMBRE DES DEPUTES

---

Session ordinaire 2022-2023

\* \* \*

## **Rapport spécial** **portant sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle**

\* \* \*

### **Rapport de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire** **(22.05.2023)**

\* \* \*

La commission se compose de: Mme Diane Adehm, Présidente ; M. Dan Kersch, Rapporteur ; Mme Semiray Ahmedova, M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Sven Clement, M. Franck Colabianchi, M. Mars Di Bartolomeo, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Martine Hansen, M. Fernand Kartheiser, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, Mme Jessie Thill, M. Carlo Weber, Membres.

#### **Table des matières**

<b>I.</b>	<b>Considérations générales .....</b>	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>Antécédents des travaux de la Commission.....</b>	<b>3</b>
<b>III.</b>	<b>Introduction et présentation du contrôle de la Cour .....</b>	<b>4</b>
<b>IV.</b>	<b>Présentation du Fonds national de soutien à la production audiovisuelle.....</b>	<b>5</b>
<b>A.</b>	<b>Remarques préliminaires.....</b>	<b>5</b>
<b>B.</b>	<b>Statut et missions .....</b>	<b>5</b>
<b>C.</b>	<b>Organisation.....</b>	<b>7</b>
<b>D.</b>	<b>Ressources .....</b>	<b>11</b>
<b>V.</b>	<b>Gouvernance du FONSPA.....</b>	<b>12</b>
<b>A.</b>	<b>Tutelle administrative et financière .....</b>	<b>12</b>
<b>B.</b>	<b>Conseil d'administration.....</b>	<b>12</b>
<b>C.</b>	<b>Comité de lecture et Comité d'analyse économique et financière .....</b>	<b>13</b>
<b>D.</b>	<b>Comité de sélection.....</b>	<b>13</b>
<b>VI.</b>	<b>Gestion financière du FONSPA.....</b>	<b>16</b>
<b>A.</b>	<b>Situation financière .....</b>	<b>16</b>
1.	Fonds propres .....	16
2.	Avoirs en banque.....	17
<b>B.</b>	<b>Procédures financières .....</b>	<b>22</b>
1.	Les attributions en matière financière .....	22
2.	Procédure d'engagement.....	26
3.	Procédure de paiement .....	26
4.	Frais de déplacement.....	27
5.	Frais de restauration.....	28
<b>C.</b>	<b>Marchés publics.....</b>	<b>29</b>

D.	<b>Consultants externes</b> .....	<b>32</b>
<b>VII.</b>	<b>Aides financières sélectives, certificats d'investissement audiovisuel et autres subsides et aides</b> .....	<b>35</b>
<b>A.</b>	<b>Aides financières sélectives</b> .....	<b>35</b>
1.	Présentation .....	35
2.	Demande, attribution et versement des aides financières sélectives .....	36
3.	Remboursement des aides financières sélectives .....	42
4.	Contrôle des sociétés de production .....	45
<b>B.</b>	<b>Certificats d'investissement audiovisuel</b> .....	<b>47</b>
<b>C.</b>	<b>Autres subsides et aides</b> .....	<b>49</b>
1.	Présentation .....	49
2.	Base légale .....	49
3.	Autres subsides et aides .....	50
<b>VIII.</b>	<b>Conclusions générales de la Commission</b> .....	<b>52</b>

### **Tableaux**

<i>Tableau 1 - Dotations de l'État</i> .....	<i>11</i>
<i>Tableau 2 - Fonds propres tel que présentés par le FONSPA</i> .....	<i>17</i>
<i>Tableau 3 - Avoirs en banque du FONSPA</i> .....	<i>18</i>
<i>Tableau 4 - Fonds propres « réels » du FONSPA</i> .....	<i>18</i>
<i>Tableau 5 - Rectification des résultats réels du FONSPA</i> .....	<i>20</i>
<i>Tableau 6 - Aides financières sélectives liquidées</i> .....	<i>35</i>
<i>Tableau 7 - Certificats d'investissement audiovisuel</i> .....	<i>47</i>

### **Graphiques**

<i>Graphique 1 - Aides financières sélectives liquidées</i> .....	<i>35</i>
<i>Graphique 2 - Répartition des autres subsides et aides</i> .....	<i>49</i>

### **Relevé des constatations**

<i>Constatation 1 – relative à l'organisation du FONSPA</i> .....	<i>8</i>
<i>Constatation 2 – relative à la gouvernance</i> .....	<i>15</i>
<i>Constatation 3 – relative à la situation financière du FONSPA</i> .....	<i>18</i>
<i>Constatation 4 – relative aux attributions en matière financière</i> .....	<i>24</i>
<i>Constatation 5 – relative à la procédure d'engagement et de paiement du FONSPA</i> .....	<i>26</i>
<i>Constatation 6 – relative aux frais de déplacement et de restauration du FONSPA</i> .....	<i>28</i>
<i>Constatation 7 – relative aux marchés publics</i> .....	<i>30</i>
<i>Constatation 8 – relative aux consultants externes</i> .....	<i>32</i>
<i>Constatation 9 – relative à la complétude des dossiers de demandes d'aides financières sélectives</i> .....	<i>39</i>
<i>Constatation 10 – relative à la rédaction, signature et délais impartis en matière de convention</i> .....	<i>41</i>
<i>Constatation 11 – relative à la caducité et restitution des aides financières sélectives ainsi que la formalisation des contrôles</i> .....	<i>41</i>
<i>Constatation 12 – relative aux remboursements des aides financières sélectives</i> .....	<i>43</i>
<i>Constatation 13 – relative au contrôle des sociétés de production</i> .....	<i>45</i>
<i>Constatation 14 – relative aux autres subsides et aides</i> .....	<i>51</i>

## **I. Considérations générales**

Conformément à l'article 5, paragraphe 2, de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes, « [l]a Cour des comptes peut présenter (...) à tout moment, soit à la demande de la Chambre des députés, soit de sa propre initiative, ses constatations et recommandations sur des domaines spécifiques de gestion financière sous forme de rapports spéciaux. Ces rapports rendent compte des résultats de contrôles pouvant s'étendre sur plusieurs exercices. Les rapports spéciaux sont transmis à la Chambre des députés, accompagnés des observations du Gouvernement ou de tout autre organisme concerné. (...) ».

Le présent rapport de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire (ci-après « Commission ») vise à présenter les constatations et les recommandations de la Cour des comptes (ci-après « Cour ») émises dans le cadre d'un rapport spécial réalisé à la demande de la Commission.

Les objectifs de contrôle poursuivis par la Cour sont définis à l'article 3, de loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes<sup>1</sup>.

## **II. Antécédents des travaux de la Commission**

En date du 9 décembre 2019, la Commission a pris la décision de charger la Cour de l'établissement d'un rapport spécial sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle (ci-après « FONSPA »). Les discussions à ce sujet au sein de la Commission tirent leur origine d'une demande du parti politique CSV qui, par lettre datée du 5 novembre 2019, avait demandé l'organisation d'une réunion au sein de la Commission pour échanger sur les « suites à réserver au rapport d'audit concernant les procédures et l'adéquation de l'approche de soutien face aux besoins et au potentiel du secteur luxembourgeois de la production cinématographique »<sup>2</sup>.

Conformément à l'article 5, paragraphe 2, de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes, la Cour a été officiellement chargée de l'établissement d'un rapport spécial sur le FONSPA en date du 27 janvier 2020. Dans sa requête, la Commission a demandé à ce que l'analyse de la Cour porte sur dix années, à savoir de 2009 à 2018. Elle a souhaité que soient notamment abordés :

- le respect des dispositions figurant au chapitre 3 de la loi du 22 septembre 2014 relative au Fonds national de soutien à la production audiovisuelle et modifiant 1) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat 2) la loi

---

<sup>1</sup>« Art. 3. Objectifs de contrôle.

(1) La Cour des comptes examine la légalité et la régularité des recettes et des dépenses ainsi que la bonne gestion financière des deniers publics.

(2) Le contrôle des recettes s'effectue aussi bien sur la base des titres de perception que des versements au Trésor.

(3) Le contrôle des dépenses s'effectue aussi bien sur la base des engagements que des paiements.

(4) La Cour des comptes peut contrôler l'existence, l'emploi et la conservation de tous les actifs appartenant à l'Etat.

(5) Le contrôle de la Cour des comptes s'étend à toutes les opérations de trésorerie et des comptes de l'Etat, y compris les comptes extraordinaires.

(6) La Cour des comptes est au niveau national l'organe de liaison, au sens du Traité instituant la Communauté européenne, appelé à contrôler les recettes et les dépenses de l'Union européenne. »

<sup>2</sup> Il échet de noter que l'audit auquel s'est référé le parti politique CSV dans sa demande a fait l'objet d'une discussion au sein de la Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications. Pour plus d'informations sur l'historique de cet audit du FONSPA, voir procès-verbal de la Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications du 12 novembre 2019.

modifiée du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissement audiovisuel (ci-après « loi du 22 septembre 2014 »)<sup>3</sup>;

- le contrôle de la gestion financière du FONSPA ;
- la gouvernance du FONSPA ;
- la régularité et la légalité des dépenses.

La Commission a également demandé la Cour d'analyser en particulier :

- si les sociétés bénéficiaires d'aides répondent aux conditions légales citées à l'article 9 de la loi du 22 septembre 2014<sup>4</sup> ;
- les critères d'attribution des aides ;
- pourquoi, à l'instar de l'article 9, alinéa 5 de la loi du 22 septembre 2014<sup>5</sup>, peu de remboursements d'aides ont été effectués alors que certaines sociétés ont réalisé des bénéfices;
- des conflits d'intérêt potentiels ;
- le rôle du Directeur ainsi que le contrôle de ses activités au sein du FONSPA.

La Cour a présenté son rapport spécial portant sur le FONSPA à la Commission en date du 3 octobre 2022.

La Commission a eu une entrevue avec le Directeur et la Présidente du Conseil d'administration du FONSPA le 28 novembre 2022.

Le 23 janvier 2023, la Commission a eu un échange de vues avec Monsieur le Ministre des Médias et des Communications et Madame la Ministre de la Culture. Monsieur le Député Dan Kersch a été désigné rapporteur lors de la même réunion.

Le projet de rapport a été présenté le 22 mai 2023 à la Commission et approuvé le même jour.

### **III. Introduction et présentation du contrôle de la Cour**

Ce rapport de la Commission a comme objectif de présenter les constatations et les recommandations de la Cour émises dans le cadre de son rapport spécial portant sur le FONSPA<sup>6</sup> et de faire connaître les positions de la Commission y afférentes. Le rapport complète l'analyse de la Cour avec des informations supplémentaires que la Commission a obtenues sur base d'entrevues qu'elle a organisées avec les responsables du FONSPA<sup>7</sup> et les ministres de tutelle<sup>8</sup>.

---

<sup>33</sup> Le chapitre 3 de la loi du 22 septembre 2014 fixe toutes les dispositions légales en lien avec les « Aides financières sélectives ».

<sup>4</sup> « L'aide financière sélective au titre de la présente loi ne peut être accordée qu'à des sociétés de capitaux résidentes et pleinement imposables, qui ont pour objet social principal la production audiovisuelle et qui produisent effectivement des œuvres cinématographiques ou audiovisuelles.

Les sociétés requérantes doivent disposer de structures administratives stables et durables, ainsi que d'une organisation comptable et de procédures de contrôle interne appropriées à la bonne exécution des obligations que comporte pour ces sociétés l'octroi du bénéfice de la susdite aide.

Les actionnaires ou associés directs ou indirects y compris les bénéficiaires économiques ainsi que les membres des organes de gestion de la société requérante justifient de leur moralité et honorabilité. Il en est de même pour les dirigeants exécutifs des sociétés requérantes, qui justifient en outre de leur qualification professionnelle, sans préjudice des dispositions d'autres lois et règlements applicables. (...) »

<sup>5</sup> « Sauf dérogation à déterminer, l'aide financière sélective est en principe remboursable et capitalisée dans le but d'un réinvestissement dans des projets futurs de la société bénéficiaire. »

<sup>6</sup> Rapport spécial portant sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 19 mai 2022

<sup>7</sup> Voir procès-verbal de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 28 novembre 2022

<sup>8</sup> Voir procès-verbal de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 23 janvier 2023

Quant à la méthodologie de travail de la Cour, cette dernière spécifie dans son rapport<sup>9</sup> que des entretiens avec les responsables du FONSPA ainsi qu'une analyse des documents mis à disposition de la Cour ont constitué les instruments utilisés pour identifier, recueillir et valider les informations nécessaires à l'établissement de ses constatations et recommandations.

L'analyse de la Cour aborde trois volets majeurs qui seront également étayés en détail dans le présent rapport et qui portent sur une période de contrôle de dix ans, à savoir de 2009 à 2018 : 1) la gouvernance du FONSPA<sup>10</sup>, 2) la gestion financière du FONSPA<sup>11</sup>, et 3) l'attribution des aides financières sélectives, des certificats d'investissement audiovisuel et des autres subsides et aides<sup>12</sup>.

#### **IV. Présentation du Fonds national de soutien à la production audiovisuelle<sup>13</sup>**

##### **A. Remarques préliminaires**

Le FONSPA est actuellement régi par la loi du 22 septembre 2014. La loi précitée a abrogé la loi modifiée du 11 avril 1990 portant création d'un Fonds national de soutien à la production audiovisuelle (ci-après « loi abrogée du 11 avril 1990 ») qui régissait auparavant ledit fonds.

Etant donné que la période de contrôle de la Cour porte sur les années 2009 à 2018, il incombe de noter que les deux lois précitées ont été prises en considération dans son analyse. En particulier, pendant la période du 1<sup>er</sup> janvier 2009 jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 22 septembre 2014, les dispositions de la loi abrogée du 11 avril 1990 étaient applicables. La nouvelle base légale introduite par la loi du 22 septembre 2014 est, quant-à-elle, à prendre en compte pour la période de contrôle restante.

##### **B. Statut et missions**

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 22 septembre 2014 ainsi que de l'article 1<sup>er</sup> de la loi abrogée du 11 avril 1990, le FONSPA bénéficie du statut d'établissement public et est placé sous tutelle du ou des membres du gouvernement ayant dans leurs attributions le secteur audiovisuel et la culture.

Quant aux missions du FONSPA, celles-ci étaient au départ réglées par l'article 2 de la loi abrogée du 11 avril 1990 et étaient définies comme suit :

« Le Fonds a pour mission notamment :

- de promouvoir le développement du secteur de la production audiovisuelle au Grand-Duché de Luxembourg ;
- de favoriser, en collaboration avec le Centre national de l'audiovisuel, le rayonnement des œuvres audiovisuelles luxembourgeoises au Grand-Duché et à l'étranger ;
- de décider de l'attribution de l'aide financière sélective à la production audiovisuelle et en assurer la gestion et le suivi approprié ;
- d'émettre les avis préalables à l'attribution des certificats d'investissement audiovisuel et assurer la gestion administrative de ce régime fiscal ;

---

<sup>9</sup> Rapport spécial portant sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, Cour des comptes, p. 5

<sup>10</sup> Voir chapitre V du présent rapport

<sup>11</sup> Voir chapitre VI du présent rapport

<sup>12</sup> Voir chapitre VII du présent rapport

<sup>13</sup> Source : Rapport spécial portant sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, Cour des comptes, pp. 9-13

- d'exercer la surveillance et le contrôle des projets ayant obtenu le bénéfice d'une ou de plusieurs aides, en veillant au respect des dispositions légales et des règlements et autres mesures d'exécution ;
- d'établir des statistiques relatives au secteur de la production audiovisuelle ;
- d'assister les ministres de tutelle notamment dans la préparation de la réglementation du secteur de la production audiovisuelle ;
- d'exécuter toutes autres missions lui confiées par les lois et règlements. »

Les missions du FONSPA furent ensuite modifiées avec l'article 2, de la loi du 22 septembre 2014, qui prévoit que :

« Le Fonds a pour mission:

1. d'encourager la création cinématographique et audiovisuelle et de promouvoir le développement du secteur de la production audiovisuelle au Grand-Duché de Luxembourg notamment par le biais de subventions, d'aides financières, de subsides, de bourses et de récompenses;
2. de mettre en œuvre la politique de soutien au secteur de la production audiovisuelle du Gouvernement;
3. d'attribuer les aides financières sélectives à la production audiovisuelle créées par la présente loi;
4. de favoriser le rayonnement et la promotion des œuvres audiovisuelles luxembourgeoises au Grand-Duché de Luxembourg et à l'étranger;
5. d'assurer la gestion et le suivi des œuvres bénéficiant d'une ou de plusieurs aides prévues par la présente loi;
6. d'établir des statistiques relatives au secteur de la production audiovisuelle;
7. d'assister le(s) ministre(s) de tutelle notamment dans la définition des objectifs et dans l'exécution de la politique de soutien à la production audiovisuelle ainsi que dans la préparation de la réglementation du secteur concerné;
8. d'assurer le contact avec les organismes et institutions internationaux qui relèvent du secteur de la production cinématographique et audiovisuelle et de représenter le Grand-Duché de Luxembourg auprès de celles-ci;
9. d'organiser la remise du prix du film luxembourgeois, dénommé « Lëtzebuerger Filmpräis», et ceci en collaboration avec les associations professionnelles du secteur de la production audiovisuelle au Grand-Duché de Luxembourg;
10. d'exécuter toutes autres missions lui confiées par les lois et règlements;
11. d'encourager la mise en œuvre d'un fonds structurel destiné à favoriser l'investissement privé dans la production audiovisuelle. »

Au niveau des missions du FONSPA, les changements les plus importants intervenus avec la loi du 22 septembre 2014 concernent les aides financières sélectives et les CIAV.

En effet, la loi abrogée du 11 avril 1990 prévoyait trois aides financières sélectives: 1) une aide à l'écriture et au développement, 2) une aide à la production, et 3) une aide à la distribution d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles.<sup>14</sup> La loi du 22 septembre 2014 ne prévoit,

---

<sup>14</sup> Article 3, alinéa 3, de la loi abrogée du 11 avril 1990 : « L'intervention financière du Fonds au titre de la présente loi peut être accordée à des personnes physiques ou morales et peut prendre la forme:

- d'une aide à l'écriture de scénarios et au développement de projets cinématographiques ou audiovisuels;
- d'une aide à la production ou à la coproduction d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles;
- d'une aide à la distribution d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles. »

quant-à-elle, plus que deux types d'aide, à savoir 1) une aide financière sélective à l'écriture et/ou au développement ainsi que 2) une aide financière sélective à la production.<sup>15</sup>

La loi abrogée du 11 avril 1990 prévoyait également que le FONSPA pouvait émettre des avis préalables à l'attribution de CIAV ainsi que d'en assurer la gestion administrative. Au vu de la baisse considérable de l'attractivité de ce régime fiscal au fil du temps, il a été décidé avec l'entrée en vigueur de la loi du 22 septembre 2014, d'abandonner le régime des CIAV et de privilégier le mécanisme des aides financières sélectives.

Enfin, contrairement à la loi abrogée du 11 avril 1990, la loi du 22 septembre 2014 autorise explicitement l'attribution d'autres aides (subventions, aides financières, subsides, bourses et récompenses) en vue d'encourager la création cinématographique et audiovisuelle et de promouvoir le développement du secteur de la production audiovisuelle au Luxembourg.

### **C. Organisation**

La loi abrogée du 11 avril 1990 prévoyait au titre de l'organisation du FONSPA, un Conseil d'administration composé de huit membres.<sup>16</sup> Les pouvoirs du Conseil d'administration consistaient notamment à arrêter le budget et les comptes du FONSPA, à émettre les avis préalables à l'attribution des CIAV, à décider de l'octroi des différents types d'aides financières sélectives et à en déterminer les bénéficiaires, les montants et les modalités de versement et de remboursement. De plus, il statuait sur l'organigramme, les effectifs et les rémunérations du personnel du FONSPA.<sup>17</sup>

Le Conseil d'administration se faisait assister par deux comités, à savoir :

- d'une part le Comité de lecture, qui avait pour mission de donner son avis sur la qualité artistique des projets, et
- d'autre part le Comité d'analyse économique et financière qui donnait son avis sur les aspects économiques et financiers du développement, de la production et de la commercialisation d'œuvres audiovisuelles.<sup>18</sup>

Avec l'entrée en vigueur de la loi du 22 septembre 2014, l'organisation du FONSPA a été substantiellement modifiée. Ainsi, il a été décidé que le Conseil d'administration n'était plus compétent pour émettre des avis préalables à l'attribution des CIAV, ni pour décider de l'octroi des différents types d'aides financières sélectives et d'en déterminer les bénéficiaires et les montants.<sup>19</sup> En conséquence, le Conseil d'administration a été réduit à trois membres.<sup>20</sup>

Le Comité de lecture ainsi que le Comité d'analyse économique et financière ont été remplacés par un Comité de sélection, dont la mission est de réaliser une évaluation artistique, technique et financière des demandes soumises.<sup>21</sup> L'octroi de l'aide financière sélective n'incombe donc plus au Conseil d'administration, mais est décidé par le Comité de sélection et le montant de l'aide par projet est proposé suivant une grille d'évaluation à points<sup>22</sup>.

---

<sup>15</sup> Article 9, alinéa 4, de la loi du 22 septembre 2014 : « L'aide financière sélective peut prendre la forme:

1. d'une aide à l'écriture de scénarios et au développement de projets cinématographiques ou audiovisuels,
2. d'une aide à la production ou à la coproduction d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles. »

<sup>16</sup> Article 5 de la loi abrogée du 11 avril 1990

<sup>17</sup> Article 6 de la loi abrogée du 11 avril 1990

<sup>18</sup> Article 9 de la loi abrogée du 11 avril 1990

<sup>19</sup> Article 3 de la loi du 22 septembre 2014

<sup>20</sup> Article 4 de la loi du 22 septembre 2014

<sup>21</sup> Article 12 de la loi du 22 septembre 2014

<sup>22</sup> Article 13, alinéa 4, de la loi du 22 septembre 2014 : « Pour la détermination du montant de l'aide, un règlement grand-ducal précise le calcul et peut fixer des forfaits ou des limites de prise en compte pour certaines catégories de dépenses. »

Suite à cette réforme, le FONSPA est administré par un Conseil d'administration, alors que la direction et la gestion courante dudit fonds sont confiées à un Directeur. En vertu de l'article 6 de la loi du 22 septembre 2014, ce dernier exécute les décisions du Conseil d'administration et prend les mesures nécessaires ou utiles à l'accomplissement des missions du FONSPA.

L'administration du FONSPA compte 16 agents<sup>23</sup> en charge de la gestion quotidienne des différentes tâches qui incombent au FONSPA.

Enfin, la loi abrogée du 11 avril 1990 prévoyait en son article 8 qu'« En vue de l'exécution de missions particulières, le Fonds peut s'adjoindre des experts ». La loi du 22 septembre 2014 prévoit en son article 12 que « Le Comité [de sélection] peut s'adjoindre des consultants pour des missions spécifiques ».

### **Constatation 1 – relative à l'organisation du FONSPA**

#### **Constatations de la Cour<sup>24</sup>**

Au niveau de l'organisation du FONSPA, la Cour note dans son rapport que le Conseil d'administration du FONSPA a décidé lors d'une réunion du 13 novembre 2013, qu'une personne de l'administration serait chargée de la relève du Directeur pendant les absences de ce dernier. Depuis lors, le poste de Directrice adjointe a été mis en place sans toutefois que ce poste n'ait été prévu dans la nouvelle loi.

#### **Points soulevés par la Commission lors des entrevues avec les responsables du FONSPA<sup>25</sup> et les ministres de tutelle<sup>26</sup>**

La Commission a soulevé que la création du poste de Directrice adjointe a été initiée sur base d'une décision du Conseil d'administration, alors que, pour le poste de Directeur, l'article 7 de la loi du 22 septembre 2014 prévoit explicitement que ce dernier est nommé par le Grand-Duc. L'article 8 de la loi du 22 septembre 2014 prévoit en outre les carrières et fonctions qui constituent le cadre du personnel du FONSPA sans qu'il soit fait mention d'une Directrice adjointe. La nomination de la Directrice adjointe par le Conseil d'administration se heurte ainsi au cadre légal applicable au FONSPA et à l'article 35, alinéa 2, de la Constitution<sup>27</sup>.

Il incombe de noter qu'une adaptation de la loi organique du FONSPA dans le but d'entériner la faculté d'attribuer le titre de directeur adjoint ne semble pas judicieuse en raison de la faible envergure du FONSPA et du nombre restreint de ces agents. En effet, il convient de ne pas créer un tel précédent étant donné qu'une telle fonction n'existe pas au sein de nombreux établissements publics bénéficiant d'une taille plus importante.

Au vu du besoin apparent d'une personne assumant la gestion des affaires courantes internes pour les besoins administratifs du FONSPA, il serait néanmoins envisageable de modifier la loi du 22 septembre 2014 afin d'instaurer la possibilité de faire remplacer le Directeur dans certaines des tâches qui lui incombent en cas d'indisponibilité par une personne à désigner ne portant pas le titre de directeur adjoint et ne bénéficiant pas d'une indemnité quelconque.

En ce qui concerne le cadre du personnel du FONSPA, la Commission constate que l'article 8 de la loi du 22 septembre 2014 énumère les différentes catégories de fonctionnaires auxquelles peut avoir recours le FONSPA. Dans ce contexte, il incombe de noter que seul

<sup>23</sup> Source : Rapport annuel 2020 du Fonds national de soutien à la production audiovisuelle

<sup>24</sup> Source : Rapport spécial portant sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, Cour des comptes, p. 12

<sup>25</sup> Voir procès-verbal de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 28 novembre 2022

<sup>26</sup> Voir procès-verbal de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 23 janvier 2023

<sup>27</sup> « Aucune fonction salariée par l'État ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. »

le Directeur bénéficie d'un statut de fonctionnaire et que le restant des agents a été engagé sous le statut privé, en vertu l'article 8, paragraphe 2, de la loi du 22 septembre 2014, prévoyant que « [l]e cadre prévu [...] peut être complété par des [...] salariés engagés sous contrat de droit privé ».

La Commission a, dans ce contexte, rendu attentif aux travaux parlementaires relatifs à la loi du 22 septembre 2014. Le commentaire de l'article 8 du document de dépôt<sup>28</sup> indique notamment ce qui suit: « Il a été profité de la présente occasion pour clarifier la situation du personnel travaillant actuellement pour le Fonds, en introduisant un cadre du personnel similaire à celui d'une administration. L'article 8 prévoit donc, à côté de la carrière du directeur, les carrières de fonctionnaires nécessaires à la bonne exécution des missions du Fonds. En dehors de stagiaires, le Fonds pourra engager des agents sous le régime de l'employé de l'Etat et du salarié de l'Etat ainsi que, comme jusqu'à présent, des salariés tombant sous le champ d'application du Code du Travail. ». Ainsi, il n'est pas concevable que tout un cadre ait été créé en 2014 avec l'idée d'engager des fonctionnaires et que finalement jamais un agent du FONSPA n'ait pu profiter de ce statut. Il y a lieu de conclure que le fonds a systématiquement fait usage de l'exception qui lui a été conférée par la loi et que cette exception est devenue en quelque sorte la règle.

Au vu de ce qui précède, il convient de souligner que l'article 8, paragraphe 2, de la loi du 22 septembre 2014 confère au fonds une grande flexibilité au niveau de ses recrutements. Si l'on souhaite restreindre cette flexibilité, il faut en tout état de cause le faire par la voie légale.

#### Explications fournies par les responsables du FONSPA lors de la réunion en commission parlementaire du 28 novembre 2022<sup>29</sup>

La décision relative à la nomination de la Directrice adjointe fut prise par le Conseil d'administration tel qu'institué sous l'égide de la loi abrogée du 11 avril 1990, c'est-à-dire dans une composition vastement différente de l'actuelle.

Le Conseil d'administration a décidé d'introduire le poste de Directrice adjointe afin de faire face aux besoins administratifs du FONSPA en l'absence du Directeur. La Directrice adjointe est responsable d'assurer la gestion des affaires courantes internes du FONSPA lorsque le Directeur se trouve en déplacement professionnel. Les attributions de cette dernière ont un caractère limité et les occasions dans lesquelles son intervention est nécessaire se présentent assez fréquemment au vu du nombre important de déplacements professionnels du Directeur. Le titre de Directrice adjointe n'est, en outre, pas accompagné de l'octroi d'une prime ou d'une majoration de salaire et cette dernière ne dispose aucunement de pouvoirs de signature ou de représentation.

Il est primordial que le fonctionnement interne du FONSPA ne soit pas paralysé en raison d'une indisponibilité potentielle du Directeur.

Le Directeur exerce ses fonctions en tant que fonctionnaire tandis que le demeurant du personnel relève du statut de salarié de droit privé. Dans ce contexte, il y a lieu de noter que la législation applicable aux divers établissements publics n'est guère unitaire au-delà des lignes de conduites qui existent à l'égard de l'instauration de nouveaux établissements publics. Lors d'une prochaine révision de la loi du 22 septembre 2014, il serait judicieux de se pencher sur la question d'homogénéiser les dispositions applicables au FONSPA avec celles qui existent ailleurs, si de telles divergences s'avèrent, hormis les spécificités dues aux missions du FONSPA.

<sup>28</sup> Projet de loi relative au Fonds national de soutien à la production audiovisuelle et modifiant 1) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat 2) la loi modifiée du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissement audiovisuel, document parlementaire 6535, p. 17

<sup>29</sup> Voir procès-verbal de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 28 novembre 2022

En ce qui concerne le statut du personnel, le FONSPA employait d'ores et déjà avant l'entrée en vigueur de la loi du 22 septembre 2014 plusieurs personnes sous le statut du salarié de droit privé et avec l'avènement de la loi du 22 septembre 2014, la question du recrutement des futurs agents du FONSPA sous le statut de fonctionnaire s'est posée. Or, à cette époque, l'on parvint à la conclusion qu'il vaudrait mieux assurer une certaine homogénéité parmi les agents du FONSPA et de s'en tenir à un seul statut. Dans ce contexte, il est noté que le FONSPA applique les lignes directrices en matière de rémunération qui valent pour l'administration générale de l'État et qu'à ce stade, personne n'exprima encore le souhait de changer de statut.

Explications fournies par les ministres de tutelle lors de la réunion en commission parlementaire du 23 janvier 2023<sup>30</sup>

La Directrice adjointe ne bénéficie actuellement pas du statut de fonctionnaire et est employée en tant que salariée privée. La Directrice adjointe ne touche pas non plus d'indemnités additionnelles en exerçant cette fonction et n'a pas le droit d'engager le fonds avec sa seule signature. Le FONSPA a désigné la personne en question, ceci encore avant l'entrée en vigueur de la loi du 22 septembre 2014, afin de pouvoir s'organiser de façon adéquate en l'absence du Directeur et pour des raisons de simplification administrative.

Il est nécessaire de prévoir une personne qui remplace le Directeur et assure la gestion courante de l'établissement en son absence et, ceci, indépendamment de l'envergure du FONSPA. La taille de l'établissement ne saurait, en effet, être le seul argument pour trancher la question de savoir s'il y a lieu ou pas de nommer un directeur adjoint. Il existe d'autres aspects, tels que la méthodologie de travail et la répartition des tâches (par exemple en distinguant les fonctions créatives des fonctions administratives) qui peuvent justifier une telle décision.

Dans la mesure où une modification de la loi du 22 septembre 2022 sera effectuée afin d'y entériner la fonction de directeur adjoint, il sera en principe envisagé d'accorder à cette fonction le même statut que le directeur et de la soumettre à l'obligation d'être nommée par le Grand-Duc.

Lorsque le FONSPA est devenu un établissement public, seul le Directeur, qui bénéficiait déjà du statut de fonctionnaire, a été muté vers le nouvel établissement public ; tous les autres agents ayant été employés par la suite sous droit privé. Ainsi, le Directeur est aujourd'hui le seul agent bénéficiant du statut de fonctionnaire alors que le restant des agents du FONSPA sont engagés en tant que salariés privés. Cette faculté d'employer des agents sous le statut privé est prévue par l'article 8, paragraphe 2, de la loi du 22 septembre 2014.

De manière générale, il n'est, en principe, pas dans les compétences des ministres de tutelle de s'immiscer dans la gestion courante (en l'occurrence dans la politique de recrutement) du FONSPA. Partant, il y a lieu de constater qu'avant la loi du 22 septembre 2014, le FONSPA n'employait que des personnes sous droit privé et avec l'entrée en vigueur de cette loi, il s'est doté de la possibilité d'engager également des fonctionnaires. Si, malgré cette faculté conférée par la loi, le Conseil d'administration décide en fin de compte d'engager des agents que sous le statut privé, alors il est dans son droit de le faire.

Alors que l'engagement d'agents privés constitue une pratique courante au sein des établissements publics, il y a lieu de se poser la question de principe de savoir ce qui est aujourd'hui acceptable comme cadre de personnel pour les établissements publics. Au vu des missions souvent très spécifiques des établissements publics, y incluses celles du FONSPA, il est important de veiller à pouvoir recruter les profils adéquats ; chose s'avérant parfois difficile si l'établissement est contraint de recruter des personnes ayant la qualité de

<sup>30</sup> Voir procès-verbal de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 23 janvier 2023

fonctionnaire. En tout état de cause, la flexibilité que confère la loi du 22 septembre 2014 au FONSPA à ce niveau ne saurait être une justification pour qualifier la pratique des engagements du personnel dudit établissement comme illégale.

Au vu de ce qui précède et sachant que les situations du personnel varient d'un établissement public à un autre, une analyse est en cours pour voir quel serait le cadre le plus approprié pour le FONSPA.

## **D. Ressources**

Selon l'article 17 de la loi du 22 septembre 2014 et l'article 14 de la loi abrogée du 11 avril 1990, les ressources du FONSPA peuvent être composées 1) des recettes pour prestations fournies, 2) d'une contribution financière annuelle provenant du budget des recettes et des dépenses de l'Etat et attribuée sur la base du programme d'activité présenté par le FONSPA, 3) des contributions financières provenant du budget des recettes et des dépenses de l'État et réservées à l'exécution de projets déterminés ayant fait l'objet d'une convention préalable entre le Gouvernement et le FONSPA, ainsi que 4) des dons et legs en espèces et en nature.

Pour la période de 2009 à 2020, la Cour constate dans son rapport que la quasi-totalité des recettes du FONSPA provient des dotations annuelles accordées par le biais du budget des recettes et des dépenses de l'État.

*Tableau 1 - Dotations de l'État<sup>31</sup>*

<b>Année</b>	<b>Dotation de l'État</b>
2009	6.500.000
2010	6.500.000
2011	6.480.000
2012	20.000.000
2013	40.000.000
2014	40.000.000
2015	33.333.000
2016	33.333.000
2017	33.900.000
2018	33.900.000
2019	37.000.000
2020	41.032.000

La dotation de l'État a été augmentée en 2012 (de 6,48 millions d'euros en 2011 à 20 millions d'euros en 2012) suite à une décision du Gouvernement motivée par la baisse de l'attractivité du régime fiscal temporaire des CIAV et la volonté d'assurer la stabilité de l'industrie audiovisuelle. Suite à l'abandon définitif des CIAV en 2013, l'augmentation de la dotation annuelle a été déterminée sur base de la moyenne annuelle des CIAV délivrés pendant les années 2009 à 2013.

<sup>31</sup> Source : Comptes généraux de l'État ; Tableau : Cour des comptes

## **V. Gouvernance du FONSPA<sup>32</sup>**

### **A. Tutelle administrative et financière**

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 22 septembre 2014 et tel qu'il était prévu de façon analogue par l'article 1<sup>er</sup> de la loi abrogée du 11 avril 1990, le FONSPA, qui a le statut d'un établissement public, est doté de la personnalité juridique et jouit de l'autonomie financière et administrative sous la tutelle, le cas échéant conjointe, du ou des membre(s) du Gouvernement ayant dans ses (leurs) attributions le secteur audiovisuel et la culture.

Le point 2 de l'article 3 de la loi du 22 septembre 2014 prévoit que le Conseil d'administration soumet au Gouvernement des propositions relatives à la politique générale de soutien du FONSPA et veille à leur mise en œuvre. La politique générale de soutien du FONSPA a été approuvée par le Conseil de gouvernement en date du 13 décembre 2017.

De plus, suivant l'article 7 de la loi abrogée du 11 avril 1990 et l'article 5 de la loi du 22 septembre 2014, le Conseil arrête son Règlement d'ordre intérieur, qui est soumis à l'approbation des ministres de tutelle. Conformément aux dispositions légales, les Règlements d'ordre intérieur du Conseil d'administration du 18 février 1999 ainsi que du 19 décembre 2012 ont fait l'objet d'une approbation par les ministres de tutelle du FONSPA.

Selon l'article 16 de la loi du 22 septembre 2014 et l'article 13 de la loi abrogée du 11 avril 1990, les comptes annuels et les rapports approuvés par le Conseil sont transmis au Gouvernement. Le Gouvernement en conseil est appelé à décider de la décharge à donner aux organes du FONSPA.

L'article 16 de la loi du 22 septembre 2014 précise aussi que « [l']organigramme et les décisions relatives aux rémunérations des agents du Fonds sont soumis à l'approbation du Gouvernement en conseil ». Ceux-ci ont été approuvés par le Conseil de gouvernement en date du 13 décembre 2017.

### **B. Conseil d'administration**

Selon la loi du 22 septembre 2014, le FONSPA est administré par un Conseil d'administration composé de trois membres nommés par arrêté grand-ducal pour un terme renouvelable de cinq ans. Un membre est proposé par le ministre ayant dans ses attributions le secteur audiovisuel, un deuxième membre est proposé par le ministre ayant dans ses attributions les finances et un troisième membre est proposé par le ministre ayant dans ses attributions la culture.

Les attributions du Conseil d'administration, énumérées à l'article 3 de la loi du 22 avril 2014, sont les suivantes : « (...)

1. il arrête le budget annuel et les comptes annuels du Fonds ;
2. il soumet au gouvernement des propositions relatives à la politique générale de soutien du Fonds et veille à leur mise en œuvre ;
3. il statue sur l'organigramme, ainsi que sur les rémunérations des salariés du Fonds ;
4. il émet un avis sur les candidats au poste de directeur ;
5. il nomme les membres du Comité de sélection visé à l'article 11 ;
6. il approuve le règlement d'ordre intérieur du Comité de sélection ;
7. il accepte les dons et legs. »

---

<sup>32</sup> Source : Rapport spécial portant sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, Cour des comptes, pp. 14-17

Le fonctionnement du Conseil d'administration est réglé par le Règlement d'ordre intérieur, qui doit être approuvé par les ministres de tutelle du FONSPA. Il définit notamment les règles relatives à l'organisation et à la tenue des réunions du Conseil d'administration, ainsi qu'à la gestion du fonds.

La Cour constate que la loi abrogée du 11 avril 1990 ne contenait aucune disposition quant à l'attribution d'indemnités aux membres du Conseil d'administration. Tel était également le cas pour le Règlement d'ordre intérieur soumis à l'approbation des ministres de tutelle. De ce fait, pour la période allant de 2009 à 2014, les indemnités payées aux membres du Conseil d'administration l'ont été sur base d'une décision du Conseil d'administration, qui prévoyait que les indemnités mensuelles des membres et du secrétaire seraient réparties en une partie fixe correspondant à 75% de l'indemnité et une partie variable (25%) proportionnelle aux présences effectives aux réunions.

Avec l'entrée en vigueur de la loi du 22 septembre 2014, la situation a été régularisée et la base légale prévoit désormais que « les membres du Conseil bénéficient d'un jeton de présence à charge du Fonds qui est fixé par voie de règlement grand-ducal en fonction de l'ampleur et de l'importance de leurs tâches »<sup>33</sup>.

### **C. Comité de lecture et Comité d'analyse économique et financière**

L'article 9 de la loi abrogée du 11 avril 1990 a institué un Comité de lecture et un Comité d'analyse économique et financière pour assister le Conseil d'administration. Chaque comité était composé de cinq membres nommés pour un terme renouvelable de deux ans.

Le Comité de lecture se composait en majorité de membres choisis pour leurs compétences en matière cinématographique et il avait pour mission de donner son avis sur la qualité artistique des projets qui lui étaient soumis par le Conseil d'administration.

Le Comité d'analyse économique et financière était présidé par le Directeur du FONSPA et il avait pour mission de donner au Conseil d'administration son avis sur les aspects économiques et financiers du développement, de la production et de la commercialisation des projets qui lui étaient soumis. Le mode de fonctionnement des deux comités était arrêté par le Conseil d'administration par voie de règlement interne.

Dans le cadre de l'exécution de leurs missions, des indemnités ont été payées aux membres du Comité de lecture et du Comité d'analyse économique et financière. La Cour constate que la loi ne contenait aucune disposition quant au paiement d'indemnités aux membres de ces comités. Seuls les Règlements d'ordre intérieur respectifs de ces comités prévoyaient des indemnités à ses membres.

La Cour note qu'en janvier 2011 le Conseil d'administration avait décidé d'augmenter les indemnités des deux comités de 50% avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Avec l'entrée en vigueur de la loi du 22 septembre 2014, le Comité de lecture ainsi que le Comité d'analyse économique et financière ont été remplacés par un Comité de sélection.

### **D. Comité de sélection**

Selon l'article 12 de la loi du 22 septembre 2014, le Comité de sélection du FONSPA a pour mission de vérifier les conditions d'éligibilité des œuvres. Il évalue les demandes sur base de critères de qualité artistique et culturelle, de critères de production et de l'impact sur le

---

<sup>33</sup> Article 5, alinéa 6, de la loi du 22 septembre 2014

développement du secteur de la production audiovisuelle, de l'intérêt pour le patrimoine socioculturel et historique national et de la mémoire collective, des perspectives de distribution, de circulation, de commercialisation et d'exploitation, tant sur le plan national qu'international ainsi que sur base de la promotion du Luxembourg par le biais de la stratégie de distribution et d'exploitation de la société requérante. Les aides financières sélectives sont attribuées sur base de la décision du Comité de sélection.

D'après l'article 11 de la loi du 22 septembre 2014, le Comité de sélection « se compose d'au moins cinq membres et au maximum de 7 membres. (...) Le directeur du Fonds et un second représentant de l'administration sont membres du Comité ». La disposition précitée prévoit également que les membres sont choisis en raison de leur compétence et de leur expérience en matière cinématographique et audiovisuelle et qu'ils sont nommés et révoqués par le Conseil d'administration, après consultation du Directeur et en concertation avec les associations représentatives du secteur audiovisuel luxembourgeois. S'y ajoute que les membres du Comité de sélection ne peuvent exercer une activité professionnelle liée au secteur audiovisuel ou détenir directement ou indirectement des intérêts dans une entreprise ou tout autre organisme opérant dans le secteur de la production audiovisuelle au Grand-Duché de Luxembourg.

Pour ce qui est des indemnités mensuelles et des jetons de présence revenant aux membres du Comité de sélection, ceux-ci trouvent leur base légale à l'article 12, alinéa 13, de la loi du 22 septembre 2014<sup>34</sup>. Les montants des jetons de présence sont fixés dans le règlement grand-ducal du 4 novembre 2014 portant exécution de la loi du 22 septembre 2014 relative au Fonds national de soutien à la production audiovisuelle et modifiant 1) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat 2) la loi modifiée du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissement audiovisuel, et portant fixation des indemnités revenant aux membres du conseil d'administration et du comité de sélection du Fonds national de soutien à la production audiovisuelle (ci-après « règlement grand-ducal du 4 novembre 2014 »)<sup>35</sup>.

La loi du 22 septembre 2014 prévoit également en son article 12 que « le directeur, le secrétaire du Comité et les agents du Fonds en charge de l'examen des demandes en obtention d'une aide financière sélective préparent les travaux du Comité ». Ceux-ci peuvent, en vertu de l'article 12, alinéa 13 de la loi précitée, se voir attribuer une indemnité fixée par voie de règlement grand-ducal en fonction de l'ampleur et de l'importance de leurs tâches, qui est à charge du Fonds.

Pour ce qui est de l'incompatibilité d'exercer une activité professionnelle liée au secteur audiovisuel ou de la non détention d'intérêts dans une entreprise ou tout autre organisme opérant dans le secteur de la production audiovisuelle, le FONSPA précise que tous les membres du Comité de sélection ont signé un code d'éthique et de déontologie tel que prévu au Règlement d'ordre intérieur du comité de sélection. Ce code d'éthique et de déontologie date de 2020.

---

<sup>34</sup> « Les membres du Comité, et les agents visés ci-avant peuvent se voir attribuer une indemnité fixée par voie de règlement grand-ducal en fonction de l'ampleur et de l'importance de leurs tâches, qui est à charge du Fonds. »

<sup>35</sup> Article 15, alinéa 2, du règlement grand-ducal du 4 novembre 2014 : « Les membres du Comité de sélection du Fonds bénéficient dès leur nomination d'une indemnité de cinquante-cinq (55) points indiciaires par mois ainsi que d'une indemnité de vingt-cinq (25) points indiciaires par jour de réunion. Le secrétaire du Comité de sélection bénéficie d'une indemnité de vingt-cinq (25) points indiciaires par réunion. Conformément à l'article 11 de la Loi, les agents du Fonds en charge de l'examen des demandes en obtention d'une Aide financière sélective bénéficient d'une indemnité de vingt (20) points indiciaires par réunion du Comité de sélection. »

## Constatation 2 – relative à la gouvernance

### Constatations de la Cour<sup>36</sup>

La Cour constate que le Règlement d'ordre intérieur du 26 juin 2015 n'a pas fait l'objet d'une approbation par les ministres de tutelle du FONSPA.

La Cour constate en outre que, contrairement à de nombreux autres établissements publics soumis à son contrôle, l'approbation du budget de l'établissement public par les ministères de tutelle n'est pas prévue de manière explicite par la loi organique du FONSPA. A cet égard, la Cour renvoie à la décision du Conseil de gouvernement du 10 février 2017 déterminant des lignes directrices pour la création d'établissements publics. Il y est prévu notamment, que le Conseil d'administration soumet à l'approbation du ministre compétent les décisions concernant entre autres :

« (...)

- l'approbation du budget ;
- les programmes d'investissement annuels et pluriannuels ;
- l'engagement et le licenciement du directeur général respectivement des membres de l'organe directeur lorsqu'ils relèvent d'un statut de droit privé. »

La Cour note que lors de la constitution du Comité de sélection en 2014, les membres ont été nommés par le Conseil d'administration du FONSPA en concertation avec les associations représentatives du secteur. Par contre, au cours de la période de contrôle, deux membres démissionnaires ont été remplacés par de nouveaux membres pour lesquels aucune documentation écrite n'a été fournie à la Cour lui permettant de juger si les nominations ont été faites en concertation avec les associations représentatives du secteur audiovisuel luxembourgeois, tel que requis par l'article 11 de la loi du 22 septembre 2014<sup>37</sup>.

### Points soulevés par la Commission lors des entrevues avec les responsables du FONSPA<sup>38</sup> et les ministres de tutelle<sup>39</sup>

La Commission a demandé des renseignements sur l'allocation d'indemnités en relation avec les travaux du Comité de sélection, particulièrement en ce qui concerne l'attribution desdites indemnités au Directeur ainsi qu'à la Directrice adjointe. Dans ce contexte, la Commission a souligné que les indemnités dont bénéficient les membres du Comité de sélection issus du FONSPA revêtent la forme d'un supplément que ces derniers recueillent en aval de leur rémunération en tant qu'agent du FONSPA, tandis que leurs mandats au sein du Comité de sélection constituent une partie intégrante de leurs tâches en tant qu'agents du FONSPA, d'autant plus que les réunions du Comité de sélection ont lieu durant les heures de travail desdits membres du Comité de sélection. Au vu de ce qui précède, la Commission s'est interrogée sur l'opportunité de restreindre la perception de ces indemnités dans le cadre d'une réforme de la loi du 22 septembre 2014.

Par ailleurs, la Commission a relevé qu'il n'est pas de mise que le directeur d'un établissement public figure également parmi les membres d'un autre organe décisionnel.

<sup>36</sup> Source : Rapport spécial portant sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, Cour des comptes, pp. 14-15

<sup>37</sup> Article 11, alinéa 1<sup>er</sup>, phrase 5, de la loi du 22 septembre 2014 : « Les membres sont nommés et révoqués par le Conseil, après consultation du directeur et en concertation avec les associations représentatives du secteur audiovisuel luxembourgeois. »

<sup>38</sup> Voir procès-verbal de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 28 novembre 2022

<sup>39</sup> Voir procès-verbal de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 23 janvier 2023

Explications fournies par les responsables du FONSPA lors de la réunion en commission parlementaire du 28 novembre 2022<sup>40</sup> :

Le Comité de sélection se réunit à quatre reprises sur un exercice à des dates précises annoncées l'année précédente, afin que les producteurs disposent de suffisamment de temps de préparer leurs dossiers et d'introduire leurs demandes. Ledit comité prend environ deux mois à analyser les demandes individuelles avant de délibérer lors des sessions qui s'étendent d'ordinaire sur, à peu près, une semaine en fonction du nombre et de l'envergure des dossiers soumis.

Pour ce qui est de l'attribution des indemnités, il y a lieu de distinguer trois types : une première indemnité mensuelle en faveur des membres du Comité de sélection à hauteur de 55 points, une deuxième indemnité de 25 points indiciaires en faveur du Comité de sélection par journée de réunion et une troisième indemnité en faveur des agents du FONSPA de 20 points indiciaires par réunion du Comité de sélection en contrepartie de l'examen des demandes en obtention d'une aide financière sélective. Cet examen s'effectue à l'aide de dossiers comprenant généralement entre 400 et 500 pages et chaque session du Comité de sélection traite à peu près 35 dossiers. Il est partant souligné que l'examen des dites demandes par le Directeur et la Directrice adjointe faisant partie du Comité de sélection représente une charge de travail non négligeable et que les deux intervenants effectuent cette tâche en dehors de leurs activités au sein du FONSPA, en prenant congé par exemple, en raison de l'indemnité qu'ils se voient attribuer à ce titre.

Le Comité de sélection est à considérer comme un organe décisionnel analogue aux conseils d'administration que l'on retrouve ailleurs et il est de mise que les fonctionnaires qui, dans le cadre de leurs fonctions, siègent au sein d'un tel organe sont généralement rémunérés pour leurs mandats.

## **VI. Gestion financière du FONSPA<sup>41</sup>**

### **A. Situation financière**

#### **1. Fonds propres**

En vertu de l'article 11 de la loi abrogée du 11 avril 1990 et de l'article 14 de la loi du 22 septembre 2014, les comptes du FONSPA doivent être tenus selon les règles de la comptabilité commerciale. Ainsi, les fonds propres - aussi appelés capitaux propres - sont à considérer comme étant des ressources dont dispose une société commerciale et qui sont inscrites au passif du bilan.

En ce qui concerne le FONSPA, les fonds propres sont constitués du cumul des résultats reportés et du résultat de chaque exercice. Le tableau suivant renseigne sur les fonds propres du fonds entre 2009 et 2020 :

<sup>40</sup> Voir procès-verbal de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 28 novembre 2022

<sup>41</sup> Source : Rapport spécial portant sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, Cour des comptes, pp. 18-28

Tableau 2 - Fonds propres tel que présentés par le FONSPA<sup>42</sup>

Année	Résultats reportés	Résultat de l'exercice	Total fonds propres
2009	-264.263,01	-74.528,90	-338.791,91
2010	-338.791,91	332.021,73	-6.770,18
2011	-6.770,18	287.517,79	280.747,61
2012	0,00	0,00	0,00
2013	0,00	0,00	0,00
2014	0,00	0,00	0,00
2015	0,00	0,00	0,00
2016	0,00	0,00	0,00
2017	0,00	0,00	0,00
2018	0,00	0,00	0,00
2019	0,00	0,00	0,00
2020	0,00	0,00	0,00

Selon les explications des responsables du FONSPA, une recommandation orale du réviseur d'entreprises a été mise en application à partir de l'exercice 2012 de manière à ce que les résultats des exercices ne soient plus présentés au niveau des résultats reportés, mais au niveau des comptes de régularisation. Il s'agissait de ne plus comptabiliser « le résultat de l'exercice en compte de report à nouveau mais dans un compte de la classe 4 (comptes de régularisation) « compte transitoire à transférer exercice +1 » » et ainsi « d'impacter l'enveloppe des aides financières sélectives de l'exercice n+1 du résultat de l'exercice n ». Il s'en suit qu'à partir de 2012, les résultats d'exercices renseignés sont égaux à zéro.

Comme déjà indiqué ci-dessus, la loi du 22 septembre 2014 dispose que les comptes dudit fonds sont tenus suivant les règles de la comptabilité commerciale et donc selon la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises. L'article 51, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre b), de la loi précitée prévoit que « les méthodes comptables et les modes d'évaluation ne peuvent pas être modifiés d'un exercice à l'autre ». De plus, l'article 26, paragraphe 3, de la même loi précise que « les comptes annuels doivent donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière ainsi que des résultats de l'entreprise ».

## 2. Avoirs en banque

Dans son rapport, la Cour a analysé les avoirs en banque tels que repris dans les comptes annuels du FONSPA. Au cours de la période de contrôle (2009-2018) et au-delà, les avoirs en banque ont considérablement augmenté pour atteindre un montant de 79,77 millions d'euros fin 2020.

<sup>42</sup> Source : Comptes annuel du FONSPA ; Tableau : Cour des comptes

Tableau 3 - Avoirs en banque du FONSPA<sup>43</sup>

Années	Avoirs en banque
2009	8.169.079,81
2010	9.387.226,63
2011	8.428.896,53
2012	16.652.131,94
2013	38.875.744,45
2014	53.338.784,65
2015	57.672.406,67
2016	59.374.038,47
2017	58.521.160,94
2018	61.649.008,85
2019	70.251.766,39
2020	79.768.893,65

Suivant les explications du FONSPA, les avoirs en banque ne représentent pas les réserves financières dont il dispose, mais plutôt les engagements qu'il a pris au fil des années et qui n'ont pas encore été liquidés. Il s'agit donc principalement des aides financières sélectives accordées pour des projets qui n'ont pas encore été entamés ou qui ne sont pas encore clôturés.

### **Constatation 3 – relative à la situation financière du FONSPA**

#### **Constatations de la Cour<sup>44</sup>**

La Cour est d'avis que le FONSPA a procédé à une modification des méthodes comptables et des modes d'évaluation qui non seulement n'a pas été documentée ni expliquée dans les annexes aux comptes annuels, mais qui de plus risque d'affecter l'image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats du fonds. En effet, la Cour considère que les fonds propres constituent une information significative et leur omission ou leur inexactitude risquent d'influencer les décisions prises sur base des comptes annuels du FONSPA, comme par exemple la détermination des dotations annuelles de l'État en faveur dudit fonds.

Dans ce contexte, la Cour a procédé à une simulation des fonds propres en considérant les montants à reporter à l'exercice n+1 au lieu d'une comptabilisation au bilan dans des comptes de régularisation.

Tableau 4 - Fonds propres « réels » du FONSPA<sup>45</sup>

Année	Résultats reportés	Résultat de l'exercice	Total fonds propres
2009	-264.263,01	-74.528,90	-338.791,91
2010	-338.791,91	332.021,73	-6.770,18
2011	-6.770,18	287.517,79	280.747,61
2012	280.747,61	379.310,89	660.058,50
2013	660.058,50	3.713.429,02	4.373.487,52
2014	4.373.487,52	1.955.585,87	6.329.073,39

<sup>43</sup> Source : Comptes annuels du FONSPA ; Tableau : Cour des comptes

<sup>44</sup> Source : Rapport spécial portant sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, Cour des comptes, pp. 19-20

<sup>45</sup> Source : Comptes annuels du FONSPA ; Tableau : Cour des comptes

2015	6.329.073,39	4.037.214,36	10.366.287,75
2016	10.366.287,75	1.011.737,18	11.378.024,93
2017	11.378.024,93	3.629.352,48	15.007.377,41
2018	15.007.377,41	1.298.876,50	16.306.253,91
2019	16.306.253,91	4.391.923,72	20.698.177,63
2020	20.698.177,63	3.332.090,05	24.030.267,68

De la simulation de la Cour, il en ressort qu'au 31 décembre 2020, le FONSPA aurait disposé de fonds propres de quelque 24,03 millions d'euros.

La Cour recommande que les fonds propres soient explicitement identifiés dans les comptes annuels du FONSPA afin de permettre une évaluation sans équivoque de la situation financière du fonds et de pouvoir en tenir compte lors de la détermination des futures dotations annuelles de l'État.

La Cour constate en outre que le montant actualisé des engagements non liquidés relatif aux aides financières accordées s'élève à presque 73 millions d'euros pour l'année 2020. Pour la période 2014 à 2020, la Cour note que chaque année le FONSPA a versé en moyenne des aides financières sélectives pour un montant de quelque 26,13 millions d'euros, avec un maximum de 30,75 millions d'euros en 2017. Selon le fonds, des discussions auraient déjà été menées avec l'Inspection générale des finances en vue d'une diminution des avoirs en banque.

#### Explications du FONSPA fournies dans le cadre du rapport de la Cour<sup>46</sup>

Le FONSPA ne constitue pas de fonds propres (patrimoine) au sens des règles de la comptabilité commerciale, en application de la loi modifiée du 19 décembre 2002.

En pratique et ce jusqu'en 2011, à chaque clôture d'exercice, le FONSPA comptabilisait le résultat dans ses résultats reportés et à l'ouverture de l'exercice suivant celui-ci était systématiquement transféré à l'enveloppe budgétaire destinée à financer les aides financières sélectives de l'année suivante.

Sur recommandation orale du réviseur d'entreprises lors de l'établissement des comptes annuels 2011 et après acceptation par le Conseil d'administration, le FONSPA a procédé à une modification des méthodes comptables à partir de 2012.

Ce changement de méthode avait pour seul objectif de refléter au plus près l'image fidèle de la situation financière du FONSPA en ne présentant plus les résultats des exercices en résultats reportés, mais en compte de régularisation.

La simulation des fonds propres du FONSPA effectuée par la Cour cumule les résultats de l'exercice N sans tenir compte du fait qu'ils ont été transférés au 01/01/N+1 en compte perte et profit et se trouvent de ce fait dans le résultat N+1 du bilan.

Le FONSPA a ainsi réalisé une simulation réelle de ses fonds propres, si ce dernier avait continué la méthode appliquée jusqu'en 2011. La situation est ainsi identique à celle de la nouvelle méthode appliquée et le résultat fin 2020 est de 3.332.090,05 euros, avant qu'il soit transféré en compte de produit au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

<sup>46</sup> Source : Rapport spécial portant sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, Cour des comptes, à partir de la page 47

Tableau 5 - Rectification des résultats réels du FONSPA<sup>47</sup>

Tableau rectifié et représentant réellement les résultats du Fonds			
Année	Résultat reporté au début de l'année	Résultat financier de l'année	Résultat reporté au fin de l'année
2009			- 74.528,90
2010	74.528,90	406.550,63	332.021,73
2011	332.021,73	44.503,94	287.517,79
2012	287.517,79	91.793,10	379.310,89
2013	379.310,89	3.334.118,13	3.713.429,02
2014	3.713.429,02	1.757.843,15	1.955.585,87
2015	1.955.585,87	2.081.628,49	4.037.214,36
2016	4.037.214,36	3.025.477,18	1.011.737,18
2017	1.011.737,18	2.617.615,30	3.629.352,48
2018	3.629.352,48	2.330.475,98	1.298.876,50
2019	1.298.876,50	3.093.047,22	4.391.923,72
2020	4.391.923,72	1.059.833,67	3.332.090,05

Le FONSPA prend acte des remarques de la Cour et, déjà pour l'exercice 2021, présentera les comptes annuels sous la forme préconisée par la Cour, afin d'en assurer une meilleure lisibilité.

Points soulevés par la Commission lors des entrevues avec les responsables du FONSPA<sup>48</sup> et les ministres de tutelle<sup>49</sup>

Pour ce qui concerne la situation financière du FONSPA, la Commission s'est interrogée sur la divergence du montant des fonds propres calculé par le FONSPA et celui calculé par la Cour. En effet, selon le FONSPA, des avoirs en banque de 79 millions d'euros, environ 73 millions d'euros seraient engagés. Partant, la différence – 6 millions d'euros – serait à considérer comme des fonds propres à disposition du FONSPA. Toutefois, la Cour a réalisé une simulation des fonds propres en sommant tous les résultats reportés et parvient ainsi à un chiffre s'élevant à 24 millions d'euros. Par conséquent, on constate une différence de 18 millions d'euros entre le calcul des fonds propres de la Cour et celui du FONSPA. Au vu de ce qui précède, la Commission a demandé plus d'informations sur les 18 millions d'euros manquants.

Explications fournies par les responsables du FONSPA lors de la réunion en commission parlementaire du 28 novembre 2022<sup>50</sup>

Pour ce qui concerne les fonds propres du FONSPA, il échet de noter que le FONSPA a suivi les recommandations des experts-comptables et réviseurs d'entreprises agréés qui, eux, préconisaient de ne pas dépeindre certains avoirs du FONSPA en tant que fonds propres contrairement à ce que la Cour des comptes recommande. En effet, le FONSPA est bénéficiaire d'une dotation d'une certaine hauteur qui est dépensée pour les frais fonctionnels du fonds ainsi que les aides accordées au titre des productions sélectionnées. Si le montant engagé des aides allouées sur un exercice n'atteint pas le montant total réservé à cette fin, le solde est répercuté sur l'exercice suivant et pourra être attribué concomitamment avec les moyens prévus pour cet exercice. Un tel solde subsiste fréquemment en fin d'exercice en ce qu'il n'est guère concevable que le Comité de sélection

<sup>47</sup> Source : Comptes annuels du FONSPA ; Tableau : FONSPA

<sup>48</sup> Voir procès-verbal de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 28 novembre 2022

<sup>49</sup> Voir procès-verbal de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 23 janvier 2023

<sup>50</sup> Voir procès-verbal de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 28 novembre 2022

octroie des aides financières à des projets qui n'atteignent pas le seuil de qualité requis dans l'unique objectif d'éviter de garder un solde restant. Il en est ainsi que les responsables du FONSPA, sur recommandation des experts-comptables et réviseurs d'entreprises agréés saisis, vinrent à la conclusion que ces avoirs ne constituaient pas des fonds propres du FONSPA.

Depuis l'exercice 2021, le FONSPA s'est aligné sur la recommandation de la Cour et présente les avoirs visés en tant que fonds propres, même s'il y a lieu de donner à considérer que cela ne dépeint guère la réalité économique. Ainsi, il serait opportun de se pencher sur cette question lors d'une prochaine réforme de la loi organique du FONSPA.

Pour ce qui concerne les avoirs en banque, il n'y a pas lieu de considérer le montant d'environ 80 millions d'euros relevé par la Cour comme de l'argent à libre disposition du FONSPA. Ces montants doivent être considérés comme des engagements pris en vertu des décisions du Comité de sélection non encore liquidés. Les sommes accordées à tel ou tel producteur sont versées en tranches de manière que le FONSPA est contraint à garantir que les montants alloués soient disponibles lors de l'échéance du prochain paiement. Les projets soutenus s'étendent sur plusieurs années et, partant, le FONSPA devient dépositaire des sommes accordées tant qu'il n'y a pas lieu de les verser.

#### Explications supplémentaires écrites fournies par le FONSPA relatives à la différence entre les tableaux de la Cour et du FONSPA

A titre préliminaire, le FONSPA a mis en exergue que tous les réviseurs ont à chaque clôture d'exercice confirmé que les comptes annuels donnent une image fidèle de la situation financière du FONSPA. Un tel avis a également été émis par KPMG pour l'exercice 2020, dont il est question dans le rapport de la Cour.

En ce qui concerne la différence des deux tableaux, il y a lieu de distinguer deux éléments différents.

D'un côté, la Cour mentionne que les avoirs en banque du FONSPA s'élevaient fin 2020 à 79.768.893,65 euros. La Cour constate qu'il ne s'agit en l'occurrence pas de réserves, mais « d'engagements non liquidés » pour des projets audiovisuels soutenus qui n'ont pas encore été entamés ou qui ne sont pas encore clôturés.

Les aides allouées par le Comité de sélection ne sont pas versées immédiatement au producteur luxembourgeois. La décision d'allocation du Comité de sélection permet au producteur de boucler le financement de la production et de trouver des coproducteurs qui s'engagent à cofinancer le projet. Une avance n'est versée qu'au moment de la signature de la convention qui souvent, intervient seulement plusieurs mois après la date de la décision du Comité de sélection. Ensuite, les tranches successives ne sont déboursées qu'après contrôle des dépenses effectivement payées.

Le FONSPA partage entièrement le constat de la Cour que les décisions du Comité de sélection constituent des engagements fermes et que les aides accordées sont dès lors immobilisés pour une durée déterminée par une convention signée entre le FONSPA et le producteur luxembourgeois. Des prolongations d'engagements peuvent être accordées sous certaines conditions. Passé ce délai les fonds réservés pour le projet en question reviennent dans l'enveloppe budgétaire destinée aux aides financières sélectives du FONSPA.

D'un autre côté, la Cour parle d'un montant au 31 décembre 2020 de 24.030.267,68 euros de « fonds propres » du FONSPA. La Cour dans son tableau sous-entend que ces présumés « fonds propres » restent au passif du bilan d'une année sur l'autre, sans être utilisés.

Le FONSPA ne constitue pas de fonds propres au sens des règles de la comptabilité commerciale, en application de la loi modifiée du 19 décembre 2002. En effet, il comptabilise le résultat de l'année en compte de régularisation (3.332.090,05 euros fin 2020), et à l'ouverture de l'exercice suivant, transfère le résultat de l'année systématiquement à l'enveloppe budgétaire destinée à financer les aides financières sélectives de la nouvelle année.

Cette différence d'interprétation au niveau de la présentation des résultats du FONSPA entre le tableau élaboré par la Cour, évaluant les présumés « fonds propres » à 24.03.267,68 euros et le tableau rectifié par le FONSPA représentant le résultat réel d'un montant de 3.332.090,05 euros au 31 décembre 2020, explique la différence de 20.698.177,63 euros.

Il n'y a pas de lien entre « les avoirs en banque » et le « résultat » de l'année. En effet, les avoirs en banque, auxquelles la Cour fait référence, constituent la trésorerie disponible du FONSPA au 31 décembre 2020 incluant les engagements du fonds pour les Aides Financières Sélectives qui ont été allouées, mais pas encore décaissées (79.768.893,65 euros). Le résultat de l'année qui est le bénéfice ou la perte de l'exercice annuel est calculé en soustrayant les charges des produits.

C'est pourquoi, l'augmentation, à hauteur de 9.517.127,26 euros, des avoirs en banque du FONSPA en 2020 (79.768.893,65 euros) par rapport à 2019 (70.251.766,39 euros) n'a pas de corrélation avec le résultat du FONSPA de l'année 2020 lequel a été arrêté à 3.332.090,05 euros.

#### Explications supplémentaires obtenues sur base des rapports d'audit du FONSPA

Par lettre datée au 31 mars 2023, la Commission a invité Monsieur le Ministre des Communications et des Médias et Madame la Ministre de la Culture à bien vouloir lui transmettre les rapports d'audit réalisés par les réviseurs d'entreprises pour les exercices 2011, 2012 et 2020.

Des rapports envoyés par lesdits Ministres en date du 27 avril 2023, la Commission constate qu'en 2011 le bilan du FONSPA faisait état de 280.747,61 euros de capitaux propres alors que ces derniers ont été remis à zéro en 2012. Les annexes aux comptes annuels au 31 décembre 2012 mentionnent que le FONSPA est un établissement public et ne possède pas de capital social. La Commission constate que les comptes pour l'année 2012 ne fournissent aucune explication sur le changement des méthodes comptables intervenu en 2012 au niveau des fonds propres. En même temps, la Commission se doit de constater, que, malgré ce changement, selon l'avis du réviseur d'entreprise, « les comptes annuels donnent une image fidèle du patrimoine, de la situation financière du [FONSPA] au 31 décembre 2012 (...) conformément aux obligations légales et réglementaires relatives à l'établissement et la présentation des comptes annuels en vigueur au Luxembourg ». Un tel avis favorable prévaut, par ailleurs, aussi pour les comptes de l'année 2020, qui n'affichent pas non plus de fonds propres au niveau du bilan.

## **B. Procédures financières**

### **1. Les attributions en matière financière**

Le FONSPA a connu une modification significative de ses missions avec la loi du 22 septembre 2014, notamment en ce qui concerne les aides qu'il attribue. En effet, la loi précitée a notamment abrogé le régime fiscal temporaire spécial des CIAV et a refondé les aides directes, c'est-à-dire les aides financières sélectives. Dans le cadre de cette réforme, des changements

ont également vu le jour au niveau de la gouvernance du fonds en limitant le rôle du Conseil d'administration et en renforçant les attributions du Directeur.

En date 3 décembre 2014, le Conseil d'administration a accordé au Directeur des pouvoirs élargis en matière administrative et financière (procédure d'engagement, procédure de paiement et procédure de signature bancaire ...). Dans le procès-verbal de ladite réunion, il a été précisé que : « Jusqu'à là le directeur signe seul tous les engagements du Fonds. Le directeur pose la question de savoir si le Conseil ne devrait pas, pour les engagements financiers, prévoir une seconde signature et ce, dans un souci de double contrôle. »

En date du 19 juillet 2017, le Directeur a élaboré et signé un document, intitulé « Procédure des paiements effectués par le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle ». On peut notamment y lire :

« I : Dépenses de fonctionnement du Fonds (montants compris entre 0 et 1.000.000 euros)

- 4. Validation et signature de la facture et du paiement par le directeur du Fonds

II : Règlement des aides allouées aux projets (montants compris entre 0 et 3.200.000 euros)

- 5. Validation et signature de la demande et du paiement par le directeur du Fonds

III : Transfert interne entre les comptes bancaires auprès des différentes banques du Fonds (montants compris entre 0 et 30.000.000 euros)

- 2. Vérification et validation via signature par le directeur du Fonds

#### IV. Remarques

1. Chaque paiement est vérifié par au moins deux personnes du Fonds comprenant toujours le directeur.
2. L'envoi du paiement via webbanking est uniquement effectué après validation de ce paiement par la signature électronique Luxtrust du directeur du Fonds.
3. D'après ces fonctions de directeur du Fonds, celui-ci est le seul responsable des dépenses, engagements et paiements réalisés par le Fonds. Néanmoins, afin de réduire le risque de fraude, il est possible d'inclure une deuxième signature électronique Luxtrust pour valider l'envoi des paiements auprès des différents organismes bancaires. En cas de mise en place de cette démarche, je pense qu'il serait judicieux d'ajouter la signature électronique du comptable du Fonds qui est en charge du budget du Fonds. »

En date du 17 juillet 2018, le Conseil d'administration a arrêté le « Règlement d'ordre intérieur de l'administration du Fonds national de soutien à la production audiovisuelle – Film Fund Luxembourg (en complément de la loi) ». A l'article 3.1. du Règlement d'ordre intérieur, il est mentionné ce qui suit : « concernant les paiements réalisés par le Fonds, une procédure a été établie par le responsable financier du Fonds et validée par le directeur et le conseil d'administration du Fonds. Celle-ci est annexée au présent règlement ».

Sur demande de la Cour, le Directeur a confirmé que la procédure de paiements datant du 19 juillet 2017 correspond bien à la procédure visée par l'article 3.1. (paragraphe 3) du Règlement d'ordre intérieur et donc validée par le Conseil d'administration du FONSPA en date du 17 juillet 2018.

#### **Constatation 4 – relative aux attributions en matière financière**

##### Constatations de la Cour<sup>51</sup>

Au niveau de l'organisation du FONSPA, et bien que la Cour comprenne les démarches entreprises par le législateur en 2014, la Cour constate une place prééminente du Directeur au niveau de la gestion du fonds. Cette situation découle explicitement et suit la logique de la loi du 22 septembre 2014. Durant son contrôle la Cour a été amenée à se demander s'il n'y avait pas lieu de faire un bilan presque dix ans après la mise en vigueur de la nouvelle loi en vue d'entreprendre d'éventuels correctifs.

Au niveau de la gestion financière du FONSPA, il serait opportun d'introduire de manière uniforme le principe de double signature au niveau des procédures d'engagement et de paiement et ce plus particulièrement à partir d'un seuil approprié et réaliste à déterminer. A cet égard, la Cour souhaite préciser qu'il en va notamment de la responsabilité du Conseil d'administration qui, d'après l'article 3 de la loi du 22 septembre 2014, arrête le budget annuel et les comptes annuels du FONSPA.

Finalement, la Cour propose, lors d'une modification éventuelle de la loi organique de 2014, de prévoir un contrôle récurrent de la Cour des comptes tel qu'il existe actuellement pour de nombreux autres établissements publics. En effet, pareil contrôle a permis, et ce pour la plupart du temps de manière consensuelle, de mettre un terme aux insuffisances constatées au niveau de leur gestion financière. Cette façon de procéder renforcerait le contrôle parlementaire dans la mesure où les rapports de la Cour portant sur le contrôle des établissements publics sont adressés et présentés de manière régulière à la Chambre des Députés, en l'occurrence la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire.

##### Points soulevés par la Commission lors des entrevues avec les responsables du FONSPA<sup>52</sup> et les ministres de tutelle<sup>53</sup>

Au vu des constats de la Cour, la Commission s'est interrogée sur les attributions du Directeur du FONSPA, qui se sont significativement accrues au terme de la réforme de 2014. Dans ce contexte, la Commission se demande si ces dernières ne devraient pas être revues et si, le cas échéant, il serait suffisant de les fixer dans le Règlement d'ordre intérieur ou si il ne serait pas plus opportun de les prévoir directement dans la loi.

##### Explications fournies par les responsables du FONSPA lors de la réunion en commission parlementaire du 28 novembre 2022<sup>54</sup>

Les attributions des différents organes légaux (Conseil d'administration, Directeur et Comité de sélection) ont subi des modifications significatives suite à la réforme de 2014, surtout en ce qui concerne l'implémentation de la nouvelle procédure des aides financières sélectives qui s'appuie sur le concours du Comité de sélection. Le Comité de sélection fut créé afin de sélectionner les œuvres à subventionner ; compétence qui, auparavant, fut endossée par le Conseil d'administration. Ceci dit, les compétences du Directeur ne furent pas augmentées avec l'avènement de la loi du 22 septembre 2014, mais les attributions du Conseil d'administration diminuèrent au vu de l'instauration du Comité de sélection. Au vu de la diminution des attributions du Conseil d'administration, l'impression survient que le Directeur aurait proportionnellement amassé plus de pouvoir.

<sup>51</sup> Source : Rapport spécial portant sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, Cour des comptes, p. 22

<sup>52</sup> Voir procès-verbal de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 28 novembre 2022

<sup>53</sup> Voir procès-verbal de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 23 janvier 2023

<sup>54</sup> Voir procès-verbal de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 28 novembre 2022

Avant cette réorganisation, le Conseil d'administration délibérait sur base des avis du Comité de lecture et du Comité d'analyse économique et financière qui préparaient les dossiers en raison de la charge de travail considérable qu'engendre le mécanisme d'octroi d'aides du FONSPA. Partant, le Conseil d'administration d'antan, comprenant huit membres, ne se penchait guère sur le fond des dossiers soumis, mais se basait principalement sur les avis précités. Avec la refonte de 2014, on cherchait, par conséquent, à optimiser ce système en réunissant les attributions des trois instances susmentionnées en une seule de manière que les membres du nouveau Comité de sélection puissent délibérer en tant qu'organe unique. Les résultats atteints par le subventionnement du FONSPA parlent en faveur de la répartition actuelle des compétences.

Le Conseil d'administration se réunit régulièrement (au moins à trois reprises par année) et entretient des rapports étroits avec le Directeur du FONSPA. Le contrôle du Conseil d'administration sur les activités du FONSPA se matérialise particulièrement lors de l'adoption du budget du FONSPA ; procédure lors de laquelle le Conseil d'administration est amené à s'enquérir de l'intégralité des dépenses et recettes du FONSPA.

Les décisions du Comité de sélection sont exécutées par le Directeur, qui est responsable de la liquidation des engagements décidés. Le Directeur, en tant que membre du Comité de sélection, participe aux délibérations de ce dernier. Par conséquent, les attributions du Directeur se limitent à la seule exécution des décisions prises par le Conseil d'administration et le Comité de sélection. Les décisions au sein du Comité de sélection sont prises par l'organe, non par le Directeur, même si ce dernier en est membre.

Il va de soi que le Directeur dispose de certains pouvoirs décisionnels autonomes dans l'esprit d'assurer une gestion efficiente du FONSPA, sinon la fonction du Directeur s'avérerait superfétatoire. S'y ajoute qu'à cette date, aucune situation ne mena à ce que le Conseil d'administration se soit vu contraint de mettre en question sa confiance envers le Directeur. Si, par le passé, des situations étaient survenues par rapport auxquelles le Directeur n'était pas sûr de pouvoir agir de son gré, ce dernier aurait saisi le Conseil d'administration afin de s'enquérir.

En ce qui concerne les aspects légaux des attributions du Directeur, l'article 6, alinéa 3, de la loi du 22 septembre 2014 prévoit également que le directeur « représente le [FONSPA] judiciairement et extrajudiciairement ». Dans ce contexte, il échet de noter que le Conseil d'administration a fait face à certaines interrogations concernant la signature de certains actes du FONSPA par la Présidente du Conseil d'administration, alors que la loi organique du FONSPA prévoit que ce dernier est représenté par le Directeur. Le Conseil d'administration étant soucieux de ne pas s'immiscer dans la gestion quotidienne du FONSPA, il serait par conséquent opportun d'apporter quelques clarifications à cet aspect.

Enfin, toute adaptation des compétences des différents organes légaux (Directeur, Conseil d'administration et Comité de sélection) nécessite d'une modification de la loi du 22 septembre 2014. Il en est de même pour l'instauration éventuelle d'un contrôle récurrent par la Cour ainsi que pour l'approbation du budget du FONSPA par le Gouvernement.

#### Explications fournies par les ministres de tutelle lors de la réunion en commission parlementaire du 23 janvier 2023<sup>55</sup>

Pour un établissement n'embauchant que 14 agents, il n'est pas nécessaire de fixer les attributions du Directeur dans la loi. Prévoir les devoirs et les droits du Directeur dans le Règlement d'ordre intérieur, qui est en plus à approuver par les ministres de tutelle et qui en assurent la responsabilité politique, devrait être suffisant.

<sup>55</sup> Voir procès-verbal de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 23 janvier 2023

Un contrôle de la Cour sera introduit avec la nouvelle réforme de la loi du 22 septembre 2014.

## 2. Procédure d'engagement

La procédure relative aux engagements en place jusqu'au 3 décembre 2014, prévoyait que les commandes d'un montant inférieur à 5 000 euros pouvaient être engagées par la seule signature du Directeur. Pour les commandes d'un montant supérieur à 5 000 euros, la signature conjointe du Directeur et du Président du FONSPA était requise.

Ainsi, depuis la décision du Conseil d'administration du 3 décembre 2014 et tel que confirmé par le Règlement d'ordre intérieur du 17 juillet 2018, le Directeur a été désigné comme seul signataire pour tous les engagements du FONSPA sauf en ce qui concerne ses propres déplacements qui doivent également être autorisés par la Directrice adjointe.

## 3. Procédure de paiement

Bien que le Conseil d'administration ne se soit pas exprimé de manière explicite sur ce point au cours de la réunion du 3 décembre 2014, la Cour note qu'à partir de cette date il revient au Directeur d'effectuer tous les paiements.

Une nouvelle procédure de paiement avait été proposée par le Directeur en juillet 2017 qui définit des seuils en-dessous desquels ce dernier est autorisé à signer seul. Ces seuils étaient de 1 million d'euros pour le paiement des dépenses de fonctionnement, de 3,2 millions d'euros pour le paiement des aides allouées aux projets et de 30 millions d'euros pour les transferts internes. Concernant tous les paiements analysés par la Cour, ces seuils n'avaient pas été dépassés.

Il est à souligner que le Règlement d'ordre intérieur approuvé par le Conseil d'administration en date du 17 juillet 2018 confirme que le Directeur est le seul signataire pour tous les paiements du FONSPA.

Le Directeur avait réitéré cet état des choses lors de plusieurs réunions du Conseil d'administration. Par ailleurs, le réviseur d'entreprises a recommandé à plusieurs reprises la mise en place d'une double signature. De plus, l'audit réalisé par un auditeur indépendant en novembre 2018 a également soulevé le fait que le Directeur est le seul mandataire, sans restriction, des comptes tenus par le FONSPA.

### **Constatation 5 – relative à la procédure d'engagement et de paiement du FONSPA**

#### Constatations de la Cour<sup>56</sup>

La Cour a analysé un échantillon de 88 écritures comptables portant sur les frais de fonctionnement du FONSPA. Pour 27 dépenses, l'engagement signé par le directeur faisait défaut. Eu égard au principe des « quatre yeux », la Cour recommande que la procédure d'engagement soit adaptée, avec notamment l'introduction d'une signature conjointe pour les engagements pris par le Directeur à partir d'un certain seuil.

La Cour demande à ce que la procédure de paiement soit adaptée et que le principe des « quatre yeux » soit instauré pour tout ordre de paiement au-delà d'un certain seuil.

<sup>56</sup> Source : Rapport spécial portant sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, Cour des comptes, pp. 23-24

#### Explications du FONSPA fournies dans le cadre du rapport de la Cour<sup>57</sup>

Le FONSPA vient d'adapter au début de 2022 son Règlement d'ordre intérieur, qui renforce et modernise notamment le règlement des signatures et qui prévoit dorénavant une nouvelle procédure en matière d'engagement des dépenses et de paiement des dépenses et en introduisant, le principe des « quatre yeux ».

#### Explications fournies par les responsables du FONSPA lors de la réunion en commission parlementaire du 28 novembre 2022<sup>58</sup>

La Cour des comptes ne conclut nullement à des erreurs dans le chef du Directeur en ce qui concerne ses pouvoirs de signature. Partant, il n'est pas à déduire de la recommandation concernant l'instauration du principe des « quatre yeux » que la Cour considère les agissements du Directeur comme erronés, voire illicites.

En ce qui concerne l'exécution des décisions du Comité de sélection, celle-ci se limite à ordonner le virement des sommes accordées, d'autant plus qu'avec l'introduction du principe de la double signature, la liquidation des engagements pris par le Comité de sélection nécessite une deuxième signature à côté de celle du Directeur.

Dans ce contexte, il échet également de noter que les aides sont versées par avances de manière que les producteurs sont amenés à justifier les dépenses effectuées au titre de la première tranche perçue avant de toucher la deuxième. Le Directeur est compétent de la liquidation desdits engagements, tout en respectant le principe des « quatre yeux ».

Il en est de même pour les frais de salaires, qui sont calculés par le Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État et exécutés par le Directeur dans le respect du principe des « quatre yeux » ; ce principe figure à présent dans le Règlement d'ordre intérieur du FONSPA.

Ceci dit, le FONSPA tâchera de mettre en œuvre les recommandations de la Cour, notamment en ce qui concerne le principe des « quatre yeux » au niveau des pouvoirs d'engagement et de paiement au sein du FONSPA.

#### **4. Frais de déplacement**

Pour les frais de déplacement de ses agents, le FONSPA applique les modalités prévues au règlement grand-ducal du 14 juin 2015 sur les frais de route et de séjour ainsi que sur les indemnités de déménagement des fonctionnaires et employés de l'État. Le Règlement d'ordre intérieur du 18 février 1999 du FONSPA prévoyait que les déplacements à l'étranger étaient autorisés par le Président et par le Directeur. Suite à la mise à jour du Règlement d'ordre intérieur en date du 19 décembre 2012, seule une autorisation par le Directeur était requise, sauf pour les déplacements du Directeur, pour lesquels une autorisation du Président était nécessaire. Cette disposition n'était plus reprise dans le règlement d'ordre intérieur applicable à partir du 26 juin 2015. Suivant une décision du Conseil d'administration en date du 3 décembre 2014, les déplacements sont depuis lors approuvés par la seule signature du Directeur.

Ainsi, pour tout déplacement à l'étranger, une feuille de route est à soumettre au préalable au Directeur pour approbation.

<sup>57</sup> Source : Rapport spécial portant sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, Cour des comptes, à partir de la page 47

<sup>58</sup> Voir procès-verbal de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 28 novembre 2022

## 5. Frais de restauration

La Cour a analysé un certain nombre de frais de restauration (39 écritures) comprenant aussi bien des dépenses comptabilisées sur le compte 61524100 « Réceptions, buffets, ... » que sur le compte 61524200 « Frais de restaurants ».

Selon les explications du FONSPA, « il n'existe pas de règles spécifiques en matière de frais de restauration. Le Directeur est le seul à pouvoir autoriser des repas professionnels qui sont imputés au poste budgétaire « Frais de représentation » validé en amont et en aval par le Conseil d'administration. Chaque note de frais doit inclure le nombre de personnes, les noms des invités et la raison de l'invitation. ».

### **Constatation 6 – relative aux frais de déplacement et de restauration du FONSPA**

#### Constatations de la Cour<sup>59</sup>

Pour ce qui concerne les frais de déplacement, la Cour constate que la feuille de route est établie pour la plupart des déplacements postérieurement à l'engagement de la dépense (réservation des chambres d'hôtels, achat des billets d'avions, etc.). La Cour est d'avis que tout engagement de dépense doit être autorisé avant que la réservation ne soit faite.

La Cour constate en outre qu'à partir du 3 décembre 2014, les engagements liés aux frais de déplacements analysés par la Cour, y compris ceux du Directeur, ont été approuvés par la seule signature du Directeur. À partir de l'entrée en vigueur du Règlement d'ordre intérieur du 17 juillet 2018, une signature conjointe du Directeur et de la Directrice adjointe est prévue pour autoriser les frais de déplacement du Directeur.

Finalement, deux dépenses (sur 42 dépenses contrôlées) n'ont pas été documentées par le FONSPA. Par ailleurs, pour trois dépenses, la Cour n'a pas reçu les documents nécessaires permettant de vérifier les signataires ayant approuvé le paiement et pour une dépense, l'engagement faisait défaut.

En matière de frais de restauration, la Cour souligne que l'approbation d'un budget global en amont respectivement l'approbation des comptes en aval par le Conseil d'administration, sans précision aucune, ne vaut pas autorisation ni contrôle pour ce type de dépenses.

La Cour estime que les différents frais de restauration liés à des réunions de travail internes ne sont pas éligibles à une prise en charge par le FONSPA. A titre d'exemple, les réunions du Comité de sélection sont régulièrement accompagnées d'un repas entre les membres du comité et leur secrétaire, avec l'argument que lors du repas la réunion et les délibérations se poursuivent. Il en est de même pour différentes autres réunions internes (p.ex. réunion de complétude).

La Cour est d'avis que les frais de restauration devraient faire l'objet d'une procédure formalisée. Pour ce faire, le FONSPA pourrait se référer à la lettre circulaire aux départements ministériels et aux administrations du ministère de l'État applicable à partir de 2016. Ladite circulaire prévoit entre autres que « par principe les déjeuners/dîners sont réservés à l'occasion de l'accueil de délégations étrangères ou d'entrevues avec des tiers par rapport à l'Administration, dans un contexte précis justifiant un tel geste. De simples réunions de travail entre fonctionnaires ne sauraient justifier l'organisation de déjeuners/dîners à charge du budget de l'État. Toute dérogation à cette règle doit être justifiée et acceptée par le Ministre compétent ou, le cas échéant, par un des fonctionnaires désignés par le Ministre et disposant d'une délégation de signature en matière financière ».

<sup>59</sup> Source : Rapport spécial portant sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, Cour des comptes, pp. 24-25

Au vu de ce qui précède, la Cour recommande qu'une procédure écrite soit mise en place, à l'instar de la directive applicable auprès des ministères et administrations de l'Etat concernant les demandes d'autorisation en matière de repas ou de réceptions officielles.

#### Explications du FONSPA fournies dans le cadre du rapport de la Cour<sup>60</sup>

Le FONSPA va introduire dans le cadre de son Règlement d'ordre intérieur une procédure relative aux frais de restauration en prenant comme référence les procédures de l'Etat.

#### Explications fournies par les responsables du FONSPA lors de la réunion en commission parlementaire du 28 novembre 2022<sup>61</sup>

Il ne serait guère envisageable que le Directeur soit contraint de recourir au Conseil d'administration à chaque décision relevant de la gestion des affaires courantes du FONSPA, d'autant plus que les frais de déplacement figurent d'ordinaire au budget pour lequel l'approbation du Conseil d'administration est d'ores et déjà requise.

Il est d'usage qu'un repas soit offert aux personnes conviées à des réunions ; cela relève de l'hospitalité ordinaire. Les membres du Comité de sélection ne fréquentent d'ordinaire pas les restaurants, mais profitent d'un service de livraison qui leur fournit des salades et des petits pains garnis. Lors desdits repas, le Comité de sélection continue généralement les délibérations afin de minimiser la perte de temps. Il se peut néanmoins que pendant une semaine de sessions au sein du Comité de sélection, ce dernier décide de prendre son déjeuner au restaurant ; ce ne sont pourtant pas toujours les mêmes restaurants.

Les réunions du Conseil d'administration ne sont pas accompagnées de repas.

Ceci dit, le FONSPA tâchera de mettre en œuvre les recommandations de la Cour, notamment en ce qui concerne, la procédure de l'autorisation des frais de déplacement et de restauration. Il incombe de noter qu'une prochaine réunion du Conseil d'administration portera, entre autres, sur les frais de restauration ; les intervenants puiseront de l'inspiration dans les consignes officielles du Gouvernement applicables en la matière.

### **C. Marchés publics**

L'article 6 de la loi modifiée du 25 juin 2009 sur les marchés publics applicable en l'espèce<sup>62</sup> prévoyait qu'en règle générale les pouvoirs adjudicateurs « (...) passent leurs contrats de travaux, de fournitures et de services par la procédure ouverte. Ils ne peuvent déroger à la règle générale que dans les cas énumérés à l'article 7 en recourant à la procédure restreinte avec publication d'avis et dans les cas énumérés à l'article 8 en recourant soit à la procédure restreinte sans publication d'avis soit à la procédure négociée. » L'article 9 de cette loi précisait que « le recours à la procédure restreinte sans publication d'avis ou à la procédure négociée est motivé (...) par une décision de l'organe habilité à engager lesdits pouvoirs adjudicateurs ».

Par ailleurs, l'article 161 du règlement grand-ducal modifié du 3 août 2009 portant exécution de la loi du 25 juin 2009 sur les marchés publics et portant modification du seuil prévu à l'article 106 point 10° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988<sup>63</sup> prévoyait que « les marchés publics de travaux, de fournitures et de services peuvent être passés soit par

<sup>60</sup> Source : Rapport spécial portant sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, Cour des comptes, à partir de la page 47

<sup>61</sup> Voir procès-verbal de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 28 novembre 2022

<sup>62</sup> Pour rappel, la période de contrôle de la Cour s'étend sur les années 2009 à 2018 ; par conséquent il y a lieu de prendre en considération l'état de la législation sur cette période.

<sup>63</sup> *Ibidem*.

procédure restreinte sans publication d'avis, soit par procédure négociée, lorsque le montant total du marché n'excède pas 55.000 euros ».

### **Constatation 7 – relative aux marchés publics**

#### **Constatations de la Cour**<sup>64</sup>

La Cour a identifié différents fournisseurs dont les prestations ont dépassé le seuil de 55 000 euros tel que prévu par l'article 161 du règlement grand-ducal précité, mais pour lesquelles le FONSPA n'a pas eu recours à une procédure ouverte. Tel a notamment été le cas pour les prestations suivantes :

#### *Engagement d'une société d'évènementiel pour l'organisation du Luxembourg Film Festival :*

Le FONSPA a engagé une société d'évènementiel en charge de l'organisation de la soirée du « Luxembourg Film Festival », comprenant les prestations relatives aux installations techniques ainsi que les frais de restauration pour une réception lors de la soirée, pour un montant total de 107 355 euros. Selon les explications du FONSPA, une procédure restreinte a été appliquée, mais sans que celle-ci n'ait fait l'objet d'une décision motivée par le conseil d'administration. Le FONSPA a considéré que la validation du budget par le Conseil d'administration incluait également l'autorisation de recourir à une procédure restreinte.

#### *Développement et mise en place d'une nouvelle plateforme informatique relative aux aides financières sélectives :*

Le FONSPA a engagé un fournisseur informatique pour développer une nouvelle plateforme informatique de gestion de la base de données relative aux aides financières sélectives. Une décision motivée du Conseil d'administration justifiant le recours à une procédure négociée fait défaut. Selon les explications du FONSPA, ces prestations n'ont pas fait l'objet d'un marché public, car cette société « était le seul fournisseur à pouvoir mettre en place une nouvelle plateforme reprenant la plateforme existante ». Le FONSPA n'a pas fourni de bon de commande ou de contrat se rapportant au développement de cette nouvelle plateforme, mais uniquement les factures émises par ce fournisseur sur la période 2009 à 2018. Sur base de ces factures, la Cour a procédé à une estimation des coûts liés au développement et à la maintenance de la plateforme qui s'élevaient à environ 1,1 million d'euros.

#### *Frais de doublage de séries en langue luxembourgeoise :*

Le FONSPA a conclu un partenariat regroupant diverses sociétés de production, une chaîne de télévision ainsi qu'une société de doublage pour un total de 294 000 euros, afin de procéder à la traduction en langue luxembourgeoise de divers dessins animés. La société retenue pour le doublage n'a pas été sélectionnée sur base d'un appel public. En effet, le FONSPA a considéré que « toutes les sociétés offrant des services de post-production « son » au Luxembourg ont été contactées, ainsi que toutes les sociétés capables de faire des doublages de série de façon professionnelle basée au Luxembourg ont pu participer à l'appel d'offres. De ce fait, il n'y avait pas d'utilité de faire une publication dans un journal ou sur le site des marchés publics ».

#### *Acquisition et mise en place d'une installation de réalité virtuelle :*

Pour l'acquisition et la mise en place d'une installation de réalité virtuelle pour un montant total de 74 400 euros, le FONSPA a engagé un prestataire de services, sans avoir eu recours à une procédure ouverte. Le FONSPA a confirmé qu'il n'y a pas eu de recours à un

<sup>64</sup> Source : Rapport spécial portant sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, Cour des comptes, pp. 26-28

marché public au regard du fait que le prestataire de service était le seul détenteur des droits de ses propres œuvres.

*Frais de consultance :*

Sur une période allant de 2013 à 2018, des prestations de consultance pour quelques 615 000 euros ont été effectuées par un prestataire afin d'assister la cellule « Promotion » du FONSPA. Le prestataire a été retenu sur base d'une décision annuelle du Conseil d'administration, mais aucune motivation justifiant l'absence d'une procédure ouverte pour ces prestations n'a été documentée, alors que le coût annuel des prestations se situe entre 70 000 euros et 150 000 euros.

Pour les cinq cas décrits ci-avant, la Cour constate l'absence d'une décision motivée par le Conseil d'administration invoquant une des exceptions prévues à l'article 8 de la loi modifiée du 25 juin 2009 sur les marchés publics.

Explications du FONSPA fournies dans le cadre du rapport de la Cour<sup>65</sup>

Le FONSPA estime qu'au vu de la répartition des compétences entre le Conseil d'administration et le Directeur, il appartient à ce dernier de prendre la décision motivée de recourir à la procédure restreinte sans publication d'avis ou à la procédure négociée. Le FONSPA prend acte des remarques formulées par la Cour, et veillera au renforcement du respect des procédures internes. A noter aussi que le Règlement d'ordre intérieur a été adapté en ce sens en début de 2022.

Explications fournies par les responsables du FONSPA lors de la réunion en commission parlementaire du 28 novembre 2022<sup>66</sup>

Les instances citées par la Cour datent d'ores et déjà de quelques années et il se peut que certaines dispositions du droit positif applicable en matière de marchés publics n'eurent pas été respectées ; ce à quoi fut remédié par l'engagement d'un juriste interne. Or, il existe des divergences d'interprétation en ce qui concerne le cadre normatif applicable aux marchés publics.

Pour ce qui est de l'engagement d'une société d'événementiel pour l'organisation du « Luxembourg Film Festival », la prestation recherchée par le FONSPA se limitait initialement à l'organisation pure et simple de l'événement ; à cette fin, le FONSPA entretenait des pourparlers avec différents intervenants et en retint un qui proposait également la prise en charge du catering. Ainsi, le montant relatif à l'organisation de l'événement ne dépassait pas le seuil applicable, tandis que l'addition des prestations concernant le catering dans le contrat mena à ce que ce seuil soit franchi. Dans ce contexte, il convient de relever que le FONSPA aurait probablement dû procéder par deux marchés publics distincts.

Quant au développement et à la mise en place d'une nouvelle plateforme informatique relative aux aides financières sélectives, ce projet date du début des années 2000 et à cette époque, le FONSPA assumait un rôle précurseur en la matière en ce que le ministère responsable ordonnait au FONSPA de faire établir une telle banque de données en tant que première administration luxembourgeoise afin de faciliter l'analyse et le contrôle des demandes soumises. Or, le FONSPA ne parvenait pas à trouver un prestataire au Luxembourg et tourna dès lors son regard ailleurs et en trouva un en Belgique qui collabora d'ores et déjà avec la Commission européenne sur un projet analogue.

<sup>65</sup> Source : Rapport spécial portant sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, Cour des comptes, à partir de la page 47

<sup>66</sup> Voir procès-verbal de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 28 novembre 2022

Ce prestataire accomplissait ses missions jusqu'en 2014, lorsque le Conseil d'administration décida de rechercher un nouveau partenaire sur le sol luxembourgeois. Parmi les candidats se trouvait le Centre des technologies de l'information de l'État (ci-après « CTIE ») qui offrit des services identiques à un prix réduit. Or, il se révéla, au terme de deux ans, que le CTIE n'était pas en mesure de fournir ce qui fut convenu de manière que le FONSPA fut de nouveau contraint à rechercher un prestataire. Au vu des résultats du marché public national susvisé, le FONSPA procéda à un marché public européen et sélectionna un prestataire irlandais, qui était l'unique candidat au prédit marché.

Pour ce qui est de l'acquisition et de la mise en place d'une installation de réalité virtuelle, les coûts répertoriés par la Cour ne furent que par moitié endossés par le FONSPA de manière que ceux-ci ne s'élevèrent qu'à peu près à 35 000 euros, donc bien en dessous du seuil applicable en matière de marchés publics, et que le fournisseur détenait des droits d'auteur des œuvres visées, ce qui excluait le recours à d'autres fournisseurs.

En ce qui concerne les frais de doublage de séries en langue luxembourgeoise, la société mandatée était la seule offrant les services requis et que cette collaboration fait partie d'un accord entre divers intervenants du secteur de la production audiovisuelle luxembourgeois de manière que les frais repérés par la Cour n'incombent qu'en partie au FONSPA. La quote-part endossée par le FONSPA se trouve en-deçà du seuil applicable en la matière.

#### **D. Consultants externes**

Dans le cadre de l'exécution de ses missions, le FONSPA a eu recours à divers consultants externes, notamment dans le domaine de la comptabilité, de la promotion et de la représentation du fonds ou encore pour assister le Comité de lecture, le Comité d'analyse économique et financière ainsi que le Comité de sélection.

Par ailleurs, le FONSPA a eu recours à un consultant à partir de 2013 pour assister la cellule « Promotion » du fonds. Les prestations en question ont eu comme objectif le marketing, la promotion et la distribution des films luxembourgeois au niveau national et international. La collaboration avec ce prestataire a été renouvelée par le Conseil d'administration en 2015, 2016, 2017 et 2018.

#### **Constatation 8 – relative aux consultants externes**

##### Constatations de la Cour<sup>67</sup>

Le contrat de services transmis à la Cour ne couvre que la période du 1<sup>er</sup> février 2017 au 31 janvier 2018 et n'a été renouvelé qu'en février 2019, alors que les prestations de consultance ont été effectuées sur toute l'année 2018.

La Cour constate donc que, pour la période de 2013 à 2016 ainsi que pour la période de février 2018 à janvier 2019, quelque 501 000 euros ont été versés à ce consultant sans que les contrats sous-jacents n'aient pu être présentés par le FONSPA.

En outre, le Conseil d'administration avait demandé des rapports, d'abord trimestriels, ensuite semestriels concernant les travaux réalisés, mais les rapports n'ont été transmis que sur une base annuelle. Cet état des choses n'a pas changé malgré le fait que le contrat du 31 janvier 2017 prévoyait que « la société de services remet un rapport de mission 2 fois par an (juillet et décembre) ».

<sup>67</sup> Source : Rapport spécial portant sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, Cour des comptes, p. 28

Finalement, afin d'éviter un risque de conflit d'intérêt, le Conseil d'administration avait demandé en 2013 que ce consultant externe cesse de produire des films avec sa société de production et qu'il renonce au poste d'administrateur auprès d'une autre société de production. À préciser que le Conseil avait marqué son accord à ce qu'il reste associé et actionnaire desdites sociétés. La Cour note que le consultant est resté actionnaire d'une de ces sociétés qui a continué à percevoir des aides financières sélectives.

Points soulevés par la Commission lors des entrevues avec les responsables du FONSPA<sup>68</sup> et les ministres de tutelle<sup>69</sup>

En ce qui concerne le consultant externe, la Commission s'est interrogée sur le renouvellement annuel de son contrat en ce que ledit consultant externe ne fournissait pas les rapports à la fréquence convenue. La Commission a également évoqué le conflit d'intérêt potentiellement engendré par le fait que le consultant externe demeure actionnaire d'une société de production susceptible de recueillir une aide financière de la part du FONSPA. La Commission a enfin également voulu savoir si le prédit consultant externe figurait parmi les membres du Comité de sélection de manière à être amené à statuer sur l'octroi d'aides dont il pourrait lui-même recueillir le bénéfice.

Explications fournies par les responsables du FONSPA lors de la réunion en commission parlementaire du 28 novembre 2022<sup>70</sup>

En ce qui concerne le consultant externe dont le rapport juridique avec le FONPSA ne fait pas l'objet d'un contrat écrit sur l'intégralité de l'étendue de sa mission, il échet de noter de prima bord qu'il existe depuis un certain temps un contrat écrit faisant état de ses missions.

En ce qui concerne le contrat liant ce dernier au FONSPA, le Conseil d'administration se basa, à l'époque, sur l'offre de service émise par le consultant externe et par après, sur recommandation du réviseur d'entreprises agréé du FONSPA, le Conseil d'administration décida de conclure une convention spécifique écrite pour les missions du consultant externe valable pour le futur.

Les missions de ce consultant étaient initialement doubles. D'un côté, il assumait la promotion des œuvres luxembourgeoises à l'étranger, en particulier en ce qui concerne la fourniture de la technologie nécessaire, et, de l'autre côté, il conseillait le FONSPA dans l'organisation interne de la promotion à l'étranger des œuvres luxembourgeoises. Jusqu'en 2009, le Centre national de l'audiovisuel (ci-après « CNA ») s'occupait du volet technique de la promotion des œuvres luxembourgeoises à l'étranger, c'est-à-dire le transfert des œuvres sur un support ainsi que le sous-titrage et d'autres adaptations éventuelles. Or, il s'avérait que le développement des activités dans le secteur menait à ce que le CNA ne soit plus en mesure d'accomplir cette mission de manière que le FONSPA se vit contraint de trouver une alternative.

À cette époque, l'Union luxembourgeoise des producteurs audiovisuels demanda qu'un bureau unique soit instauré afin d'assurer la promotion des œuvres luxembourgeoises à l'étranger sous l'égide du FONSPA et à ses frais, à l'instar de ce qui existe ailleurs. Afin de garantir une supervision plus aigüe et au vu de l'accent mis sur la promotion à l'étranger des œuvres luxembourgeoises dans la loi du 22 septembre 2014, le FONSPA décida de confier cette mission à un consultant externe dont le FONSPA assume jusqu'à présent la responsabilité en ce que le FONSPA ne dispose pas lui-même de l'appareillage adéquat à

<sup>68</sup> Voir procès-verbal de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 28 novembre 2022

<sup>69</sup> Voir procès-verbal de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 23 janvier 2023

<sup>70</sup> Voir procès-verbal de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 28 novembre 2022

cela. Ainsi, ledit consultant externe fut investi en 2013 et accomplissait les missions précitées.

Le choix du consultant fut inévitable en ce qu'aucun autre prestataire luxembourgeois ne disposait ni des connaissances ni des équipements nécessaires. Il aurait été peu judicieux de confier les prédites missions à un prestataire étranger au vu de l'indispensabilité des rapports étroits avec le secteur de la production audiovisuelle autochtone. Le consultant externe en tant que producteur luxembourgeois remplissait les critères bien que se posât la question de potentiels conflits d'intérêts entre son mandat de consultant externe et son activité en tant que producteur. En vue d'éviter des controverses à ce sujet, le consultant externe cessa ses activités de production et le FONSPA demanda aux différentes entreprises de production de se prononcer au sujet du choix de la personne du consultant externe. Les diverses sociétés luxembourgeoises de productions accréditées auprès du FONSPA adressèrent des lettres faisant part de leur confiance en ce qui concerne le consultant externe au FONSPA soulignant le caractère primordial des missions à accomplir par ledit consultant.

Au bout de deux années, le consultant externe se rendit compte que la rémunération recueillie aux termes de son engagement pour le FONSPA ne suffisait pas à subvenir à ses besoins financiers de manière qu'il demanda au FONSPA de réduire ses activités en tant que consultant externe au volet technique de la promotion des œuvres luxembourgeoises à l'étranger au détriment des activités de consultance, tout en réduisant par moitié sa rémunération, afin qu'il puisse redémarrer la production audiovisuelle à titre personnel.

Pour ce qui est des rapports récurrents du consultant externe, il échet de noter qu'initialement, il était prévu que ces rapports seraient à confectionner de manière trimestrielle. Or, il s'est avéré par la suite que l'activité du consultant était fortement dépendante des événements pour lesquels ses services étaient nécessités. Au lieu, d'insister sur des rapports trimestriels, il a été décidé de réduire la fréquence desdits rapports afin d'éviter que le consultant soit contraint d'accomplir un travail factice.

Quant au conflit d'intérêt potentiel entre les services prestés au bénéfice du FONSPA et les activités de production personnelles du consultant externe, il incombe de se référer au rapport d'audit effectué en 2018 par *Value Associates*, dont les conclusions pointent vers la possibilité d'un conflit d'intérêt tout en soulignant qu'il n'existe pas d'alternative audit consultant externe pour l'accomplissement des tâches lui dévolues.

Enfin, il échet de souligner que le consultant externe ne figurait pas parmi les membres du Comité de sélection de manière à être amené à statuer sur l'octroi d'aides dont il pourrait lui-même recueillir le bénéfice. Les membres du Comité de sélection sont, de plus, tenus de déclarer par écrit quelconque conflit d'intérêt qui pourrait se présenter.

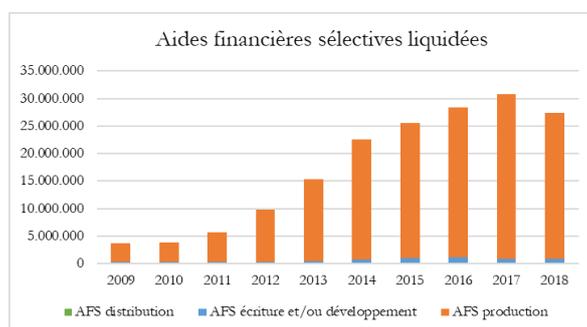
## VII. Aides financières sélectives, certificats d'investissement audiovisuel et autres subsides et aides<sup>71</sup>

### A. Aides financières sélectives

#### 1. Présentation

L'attribution et le versement d'aides financières sélectives constituent la principale activité du FONSPA. Au cours de la période de contrôle allant de 2009 à 2018, les engagements du fonds y relatifs se chiffrent à 256,14 millions d'euros, alors que les liquidations y relatives représentent 173,17 millions d'euros<sup>72</sup>.

Graphique 1 - Aides financières sélectives liquidées<sup>73</sup>



Parmi les aides financières sélectives :

- les aides financières sélectives à la production liquidées au cours de la période de contrôle se chiffrent à 167,01 millions d'euros (96,45%) ;
- les aides financières sélectives à l'écriture et/ou au développement liquidées se chiffrent à 6,11 millions d'euros (3,53% de l'ensemble des aides financières sélectives liquidées) ;
- les aides financières relatives à la distribution représentent uniquement 40 449 euros (0,02% de l'ensemble des aides financières sélectives liquidées).

Tableau 6 - Aides financières sélectives liquidées<sup>74</sup>

Année	Aides financières sélectives à la distribution	Aides financières sélectives à l'écriture et/ou au développement	Aides financières sélectives à la production	Total
2009	0	260.486	3.423.358	3.683.844
2010	31.161	332.601	3.534.713	3.898.475
2011	9.288	287.465	5.418.394	5.715.147
2012	0	353.027	9.420.986	9.774.013
2013	0	389.496	14.904.866	15.294.362
2014	0	679.424	21.948.541	22.627.965
2015	0	967.937	24.663.122	25.631.059
2016	0	1.098.075	27.278.501	28.376.576
2017	0	880.907	29.866.564	30.747.471
2018	0	864.062	26.555.205	27.419.267
Total	40.449	6.113.480	167.014.250	173.168.179

<sup>71</sup> Source : Rapport spécial portant sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, Cour des comptes, pp. 29-46

<sup>72</sup> Le Fonds comptabilise les aides financières sélectives en tant que charges dès l'engagement et non au moment de la liquidation.

<sup>73</sup> Source : Fonds national de soutien à la production audiovisuelles ; Graphique : Cour des comptes

<sup>74</sup> Source : Fonds national de soutien à la production audiovisuelle ; Tableau : Cour des comptes

Au cours de la période de contrôle, le montant des aides financières sélectives versées a augmenté de façon considérable. Alors qu'en 2009 le FONSPA n'a versé que 3,68 millions d'euros en tant qu'aides financières sélectives, ce montant s'élevait à 30,75 millions d'euros en 2017. Cette augmentation progressive à partir de 2013 va de pair avec la décision gouvernementale d'abandonner le régime des CIAV au profit des aides financières sélectives.

## **2. Demande, attribution et versement des aides financières sélectives**

L'article 9 de loi du 22 septembre 2014 autorise le FONSPA à octroyer des aides financières sélectives à l'écriture et/ou au développement ainsi que des aides financières sélectives à la production ou à la coproduction d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles.

Pour l'attribution des aides financières sélectives à l'écriture et/ou au développement les projets doivent faire l'objet d'un intérêt manifesté par une société de production luxembourgeoise qui en envisage la réalisation cinématographique ou audiovisuelle ultérieure, ou faisant ou ayant fait l'objet d'un concours public. Outre les frais d'écriture proprement dits, les aides financières sélectives à l'écriture et/ou au développement peuvent servir à financer des frais préliminaires à la mise en production effective d'une œuvre cinématographique ou audiovisuelle. Pour des projets d'œuvres d'animation, elles peuvent, en vertu de l'article 2, point 1, du règlement grand-ducal du 4 novembre 2014, également servir à financer la réalisation de pilotes.

Pour l'attribution des aides financières sélectives à la production, les projets doivent être produits ou coproduits par une société de production luxembourgeoise dont la part de financement ne peut être inférieure à 10% du coût total de la production de l'œuvre concernée. S'ajoute que la propriété du négatif original de l'œuvre doit être la propriété indivise des coproducteurs. Les droits appartenant à la société bénéficiaire dans la répartition des droits d'exploitation de l'œuvre doivent au moins être proportionnels à sa contribution dans le financement de l'œuvre concernée. Finalement, selon l'article 2, point 2, du règlement grand-ducal du 4 novembre 2014, la participation artistique et technique de la société bénéficiaire doit être effective, lors de la réalisation de l'œuvre coproduite.

Par ailleurs, pour être éligibles, les œuvres doivent contribuer au développement du secteur de la production audiovisuelle européenne et en particulier luxembourgeoise et doivent « être conçues pour être réalisées principalement au sein d'un ou de plusieurs pays membre(s) de l'Union européenne, des pays de l'Espace économique européen et de la Suisse et en particulier sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg »<sup>75</sup>. Finalement, en vertu de l'article 2 du règlement grand-ducal du 4 novembre 2014, les œuvres doivent être exploitées ou co-exploitées par la société de production bénéficiaire.

Pour l'obtention d'une aide financière sélective, la société de production doit introduire auprès du FONSPA un dossier de demande d'aide. Suite au contrôle réalisé par le FONSPA sur la complétude du dossier de demande, ce dernier est transmis au Comité de sélection, à qui revient la décision finale quant à l'attribution d'une aide financière sélective, et qui en détermine le montant.<sup>76</sup>

Le Comité de sélection vérifie les conditions d'éligibilité des projets et il évalue les demandes sur base de critères de qualité artistique et culturelle, de critères de production et de l'impact sur le développement du secteur de la production audiovisuelle, de l'intérêt pour le patrimoine socioculturel et historique national et de la mémoire collective, des perspectives de distribution,

---

<sup>75</sup> Article 10, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2, de la loi du 22 septembre 2014

<sup>76</sup> Article 12 de la loi du 22 septembre 2014

de circulation, de commercialisation et d'exploitation ainsi que de la promotion du Luxembourg par le biais de la stratégie de distribution et d'exploitation.<sup>77</sup>

Le montant de l'aide financière sélective à allouer est fixé en se basant sur l'ensemble des coûts exposés dans le cadre d'une production cinématographique ou audiovisuelle et en tenant compte de la participation financière de la société bénéficiaire auxdits coûts.<sup>78</sup> Le montant est également fixé en fonction des retombées culturelles, sociales et économiques de l'œuvre cinématographique ou audiovisuelle. Selon l'article 6 du règlement grand-ducal du 4 novembre 2014, ces retombées et leurs effets sont évalués et quantifiés notamment à l'aide d'une grille d'évaluation à points arrêtée par le conseil d'administration du FONSPA.

Conformément à l'article 10 du règlement grand-ducal du 4 novembre 2014, les aides financières sélectives accordées par le Comité de sélection doivent faire l'objet d'une convention à conclure entre le FONSPA et la société de production bénéficiaire de l'aide. Les conventions doivent, entre autres, préciser les critères d'attribution, le montant de l'aide, les modalités de remboursement, la caducité et la restitution des aides, les modalités de versement de l'aide ainsi que les dispositions en cas de modification majeure du projet.

Le versement des aides peut se faire en une ou plusieurs tranches. Lesdits versements sont effectués sur base et en proportion du décaissement effectif des charges de la société bénéficiaire. Selon l'article 9 du règlement grand-ducal du 4 novembre 2014, le solde ou la dernière tranche de l'aide est liquidé sur présentation du décompte final des coûts exposés. Ce décompte final doit être certifié par un réviseur d'entreprises agréé luxembourgeois. Dans le cas d'une coproduction impliquant un producteur étranger, les dépenses de ce dernier doivent également être certifiées dans le pays où les dépenses ont été effectuées. Lors du décompte final, le montant de l'aide financière sélective est recalculé de manière définitive sur base des coûts réels exposés et en tenant compte de l'assiette déterminée par la grille d'évaluation à points ainsi que de la part de financement de la société bénéficiaire.

La situation décrite ci-dessus se réfère à la loi du 22 septembre 2014 en vigueur au moment de la rédaction du rapport de la Cour. La loi abrogée du 11 avril 1990 prévoyait les mêmes dispositions en la matière, à quelques exceptions près. En effet, à côté des aides financières sélectives à l'écriture et/ou au développement et des aides financières sélectives à la production, l'ancienne loi prévoyait également une aide financière à la distribution. Par ailleurs, après avoir constaté la recevabilité et la complétude de la demande d'aide, le Conseil d'administration du FONSPA transmettait, pour avis, le dossier de demande au Comité d'analyse économique et financière et au Comité de lecture. La décision finale incombait par contre au Conseil d'administration du fonds qui décidait de l'octroi des aides financières sélectives, en déterminait les bénéficiaires et les montants et arrêtait les modalités de versement et de remboursement des aides.

Pour son contrôle, la Cour a retenu un échantillon de 40 projets pour lesquels des demandes d'aide financière sélective ont été introduites : 20 projets se réfèrent à la période de contrôle tombant sous le régime de la loi abrogée du 11 avril 1990 et 20 projets concernent la période relative à la loi du 22 septembre 2014.

Pour chaque période, 15 projets en relation avec des aides financières sélectives à la production ont été sélectionnés ainsi que cinq projets concernant des aides financières sélectives à l'écriture et/ou au développement. Par contre, aucun projet portant sur les aides

---

<sup>77</sup> *Ibidem*

<sup>78</sup> Article 13 de la loi du 22 septembre 2014

financières sélectives à la distribution n'a été sélectionné compte tenu de la faible valeur et occurrence de ce type d'aide.

Au total, l'échantillon de contrôle couvre un montant d'aides financières sélectives allouées par le FONSPA à hauteur de quelque 62,1 millions d'euros, dont 61,2 millions d'euros sont en relation avec des aides financières sélectives à la production et quelque 900 000 euros se réfèrent à des aides financières sélectives à l'écriture et/ou au développement.

### Procédures

En date du 30 mars 2000, le FONSPA s'était doté d'un « Recueil de documents sur l'attribution des aides au secteur de la production audiovisuelle ». Ce recueil reprenait de manière détaillée toutes les procédures à suivre en matière de demande, d'attribution, de contrôle et de versement des aides financières sélectives ainsi que les procédures en matière de délivrance des CIAV.

Selon les informations du FONSPA, les procédures et les documents standards ont été modifiés au fil du temps et notamment suite à l'introduction de la loi du 22 septembre 2014, mais ces modifications n'ont pas été mises à jour dans le recueil. En 2019, le FONSPA a établi une synthèse des procédures basées sur le recueil mentionné ci-dessus, précisant les conditions, les règles, les critères et les modalités d'intervention du fonds pour l'octroi d'une aide financière sélective.

### Catégories de dépenses

L'article 13 de la loi du 22 septembre 2014 précise qu'un règlement grand-ducal détermine le calcul du montant de l'aide ainsi que la fixation de forfaits ou de limites de prise en compte pour certaines catégories de dépenses. Ainsi, le règlement grand-ducal du 4 novembre 2014 précise à l'article 8 que les émoluments du producteur et des éventuels coproducteurs ne peuvent être supérieurs à 10% du total des coûts exposés et que les frais généraux du producteur et des éventuels coproducteurs sont facturés sous la forme d'un forfait qui ne peut être supérieur à 7,5% du total des coûts exposés.

L'article 13 de la loi du 22 septembre 2014 prévoit également qu'un « règlement grand-ducal précise les charges et catégories de dépenses qui pourront être prises en compte dans le cadre du calcul des coûts exposés ».

Dans ce contexte, la Cour constate que l'article 7 du règlement grand-ducal du 4 novembre 2014 définit les coûts exposés comme « l'ensemble des charges qui ont fait l'objet d'un décaissement effectif à partir du (des) compte(s) bancaire(s) ouvert(s) par la société bénéficiaire et éventuellement le(s) coproducteur(s) pour les besoins de la production et/ou pour la phase d'écriture et de développement de l'œuvre concernée. Ces charges doivent figurer dans la comptabilité de l'œuvre de la société bénéficiaire et dans le cadre d'une coproduction dans la comptabilité de l'œuvre de(s) (la) société(s) coproductrice(s). Dans le cadre d'une coproduction, la consolidation de l'ensemble des comptabilités de l'œuvre représente les coûts exposés au sens de la [loi] [du 22 septembre 2014] ».

### Complétude des dossiers de demandes d'aides financières sélectives

Suivant les procédures appliquées pendant la période de contrôle de 2009 à 2018, le FONSPA prévoit une liste reprenant les informations et documents requis de la part des sociétés de production, et ceci pour toute demande d'aide financière sélective. Suite à l'introduction de la demande d'aide, le FONSPA en contrôle la recevabilité et vérifie la complétude du dossier.

## **Constatation 9 – relative à la complétude des dossiers de demandes d’aides financières sélectives**

### Constatations de la Cour<sup>79</sup>

L’analyse de l’échantillon a relevé qu’au moment du contrôle de la recevabilité et de la complétude du dossier, certains documents faisaient défaut. En effet, sur les 40 projets analysés, 27 dossiers de demande d’aide financière sélective ne contenaient pas l’entièreté des documents requis.

Parmi les documents manquants figuraient entre autres le budget détaillé de la post-production avec répartition par pays, la copie de la police d’assurance couvrant les risques encourus par le négatif ou la bande mère, la balance des comptes généraux ou encore le planning détaillé de la post-production.

### Explications du FONSPA fournies dans le cadre du rapport de la Cour<sup>80</sup>

Le FONSPA prend acte des remarques de la Cour concernant le contrôle de la recevabilité et de la complétude des dossiers et des documents requis. Malgré la complexité et les spécificités très particulières de la production audiovisuelle, l’administration du FONSPA veillera au respect des procédures internes.

### Points soulevés par la Commission lors des entrevues avec les responsables du FONSPA<sup>81</sup> et les ministres de tutelle<sup>82</sup>

La Commission s’est interrogée sur les moyens à disposition du FONSPA pour vérifier la complétude des dossiers de demandes d’aides financières sélectives. Dans ce contexte, elle s’est demandée s’il ne faudrait pas prévoir des moyens plus contraignants par la voie législative.

### Explications fournies par les responsables du FONSPA lors de la réunion en commission parlementaire du 28 novembre 2022<sup>83</sup>

En raison des efforts en termes d’informatisation de l’introduction et du traitement des demandes ainsi que des dossiers afférents, il n’est désormais plus possible de soumettre un dossier qui ne contient pas toutes les pièces requises ; un dossier incomplet, et partant non soumis, ne peut pas faire l’objet d’une aide financière sélective de la part du FONSPA.

Aujourd’hui, force est néanmoins de constater que le FONSPA ne dispose pas de moyens coercitifs afin d’assurer le dépôt des documents visés de par sa loi organique. Par le biais d’une modification de la loi du 22 septembre 2014, il serait, par exemple, envisageable de bloquer l’accès des demandeurs à la plateforme et, ce faisant, de rendre le dépôt d’un dossier et d’une demande d’aide impossible. Ceci aurait des répercussions considérables restreignant notamment la capacité du producteur en cause de faire avancer ses projets et par conséquent de rémunérer ses salariés. Au vu de l’envergure de la restriction qu’imposerait une telle mesure, il serait opportun de l’encadrer légalement.

<sup>79</sup> Source : Rapport spécial portant sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, Cour des comptes, p. 34

<sup>80</sup> Source : Rapport spécial portant sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, Cour des comptes, à partir de la page 47

<sup>81</sup> Voir procès-verbal de la Commission du Contrôle de l’exécution budgétaire du 28 novembre 2022

<sup>82</sup> Voir procès-verbal de la Commission du Contrôle de l’exécution budgétaire du 23 janvier 2023

<sup>83</sup> Voir procès-verbal de la Commission du Contrôle de l’exécution budgétaire du 28 novembre 2022

Explications fournies par les ministres de tutelle lors de la réunion en commission parlementaire du 23 janvier 2023<sup>84</sup> :

Dans le cadre d'une éventuelle réforme de la loi du 22 septembre 2014, il sera envisagé de renforcer les moyens de contrôle du FONSPA au titre des demandes d'aides financières.

Attribution des aides financières sélectives

Tel que prévu par l'article 4 du règlement grand-ducal du 16 mars 1999 portant exécution de la loi modifiée du 11 avril 1990 portant création d'un Fonds national de soutien à la production audiovisuelle (ci-après « règlement grand-ducal portant exécution de la loi abrogée du 11 avril 1990 »), les demandes d'aides étaient transmises « à un ou plusieurs comités de lecture et au comité d'analyse économique et financière institués auprès du Fonds, pour avis ». Ces comités adressaient leur avis au Conseil d'administration qui décidait de l'octroi ou du refus de l'aide sollicitée et, en cas d'octroi, déterminait « le montant, les modalités de versement et de remboursement, ainsi que toutes autres modalités et conditions qu'il juge appropriées ». Le règlement prévoyait également que les décisions étaient consignées dans un procès-verbal<sup>85</sup> et que « le chargé de direction du Fonds dresse ces conventions en exécution des décisions afférentes du Conseil et des dispositions légales et réglementaires applicables, et signe ces conventions pour compte du Fonds »<sup>86</sup>.

Suivant l'analyse de l'échantillon contenant 20 projets, la Cour n'a pas de constatations significatives à formuler.

Rédaction, signature et délais impartis en matière de convention

La procédure interne du FONSPA, mise en place en 2014 suite à l'entrée en vigueur de la loi du 22 septembre 2014, établit une liste des documents requis pour l'établissement d'une convention ou de tout avenant à celle-ci.

Concernant les aides financières sélectives à la production, la procédure interne du FONSPA précise la nécessité d'une attestation d'assurance du projet.

Par ailleurs, la procédure interne du FONSPA prévoit également des délais à respecter pour la signature des conventions. Ainsi, une convention pour une aide financière sélective concernant une production luxembourgeoise doit être conclue et signée par le bénéficiaire et par le Directeur du fonds dans un délai de 12 mois à compter de la date de la décision du Comité de sélection. Ce délai est de six mois pour une production étrangère. Pour ce qui est des aides financières sélectives à l'écriture et/ou au développement, le délai est de trois mois. Il est à noter qu'avant l'échéance d'un délai, le bénéficiaire peut cependant adresser au FONSPA une demande de délai supplémentaire.

Finalement, la procédure interne du FONSPA précise que la signature d'une convention relative à une aide financière sélective à la production doit intervenir avant le premier jour de tournage (fiction) ou avant le début de la fabrication (animation).

<sup>84</sup> Voir procès-verbal de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 23 janvier 2023

<sup>85</sup> Article 4, paragraphe 3, du règlement grand-ducal portant exécution de la loi abrogée du 11 avril 1990

<sup>86</sup> Article 5 du règlement grand-ducal portant exécution de la loi abrogée du 11 avril 1990

### **Constatation 10 – relative à la rédaction, signature et délais impartis en matière de convention**

#### **Constatations de la Cour<sup>87</sup>**

L'analyse de l'échantillon de contrôle a relevé qu'au moment de l'établissement de la convention, certains documents requis faisaient défaut. Ainsi, concernant les aides financières sélectives à l'écriture et/ou au développement, la procédure interne du FONSPA précise la nécessité d'un document confirmant « la décision d'entamer conjointement le développement du projet. Cette décision doit être datée et signée par le(s) producteur(s) et par le bénéficiaire ». Sur les cinq dossiers de demande d'aide financière sélective à l'écriture et/ou au développement, aucun dossier ne contenait cette décision.

Des 15 dossiers de demande d'aide financière sélective à la production, la Cour a constaté que pour trois, les assurances ont été souscrites postérieurement à la signature des conventions.

La Cour constate en outre que pour les 20 dossiers de demande d'aide financière sélective, sept conventions n'ont pas été conclues dans les délais impartis.

Enfin, la Cour constate que sur 15 projets sélectionnés, six conventions ont été conclues postérieurement au premier jour de tournage, respectivement après le début de la fabrication, avec des dépassements de délais allant de quelques jours jusqu'à deux mois.

### **Caducité et restitution des aides financières sélectives**

L'article 9 de la loi du 22 septembre 2014 précise que l'octroi de l'aide financière sélective doit faire l'objet d'une convention à conclure entre le FONSPA et les sociétés bénéficiaires et qu'un règlement grand-ducal doit préciser « le contenu de la convention qui portera sur les critères d'attribution, les modalités de remboursement et la caducité et restitution des aides ».

L'article 12 du règlement grand-ducal du 4 novembre 2014 prévoit que l'aide allouée par le FONSPA est caduque notamment si la concrétisation de l'œuvre cinématographique ou audiovisuelle n'intervient pas endéans le délai fixé par le FONSPA au moment de l'octroi de l'aide.

### **Formalisations des contrôles**

D'après les explications du FONSPA, ce dernier dispose de plusieurs listes qui lui servent à formaliser les contrôles relatifs à la complétude d'une demande d'aide et afin de s'assurer que tous les documents nécessaires en vue de la signature de la convention et du versement des différentes tranches soient en sa possession.

### **Constatation 11 – relative à la caducité et restitution des aides financières sélectives ainsi que la formalisation des contrôles**

#### **Constatations de la Cour<sup>88</sup>**

La Cour constate que les conventions ne prévoient aucun délai pour la concrétisation de l'œuvre, tel que prévu à l'article 12 du règlement grand-ducal du 4 novembre 2014.

La Cour constate qu'à plusieurs reprises, des listes de contrôle font défaut dans les dossiers sélectionnés se rapportant à la loi du 22 septembre 2014. La Cour n'a pas été en mesure de juger si le FONSPA avait procédé aux différentes vérifications prévues avant qu'une

<sup>87</sup> Source : Rapport spécial portant sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, Cour des comptes, pp. 35-36

<sup>88</sup> Source : Rapport spécial portant sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, Cour des comptes, p. 36

convention ne soit signée ou avant qu'une tranche de l'aide ne soit versée. Pour cette raison la Cour recommande que les différents contrôles effectués par le FONSPA soient clairement documentés.

Points soulevés par la Commission lors des entrevues avec les responsables du FONSPA<sup>89</sup> et les ministres de tutelle<sup>90</sup>

La Commission note que les conventions ne mentionnent pas de délai susceptible d'être pris en compte pour l'application de l'article 12, alinéa 1<sup>er</sup>, du règlement grand-ducal du 4 novembre 2014 en matière de caducité et de restitution des aides accordées. La pratique d'impartir de tels délais et le contrôle subséquent des derniers pourraient pourtant contribuer à minimiser le montant des avoirs en banque et à en optimiser le recours.

Explications fournies par les responsables du FONSPA lors de la réunion en commission parlementaire du 28 novembre 2022<sup>91</sup>

Le FONSPA a, depuis lors, effectivement imparti des délais à la concrétisation des projets sélectionnés. Les montants alloués au titre d'une aide devenue caduque reviennent au FONSPA pour être réintégrés dans l'ensemble des sommes disponibles à être versées aux producteurs à sélectionner.

Accessoirement, il échet de noter que la production audiovisuelle est caractérisée par la spécificité qu'il se peut que le FONSPA ne contribue qu'en partie au financement et qu'il en demeure que le producteur doit se procurer du solde du budget, ce qui implique que certains engagements du FONSPA ne sont liquidés qu'après l'écoulement d'un certain délai.

### **3. Remboursement des aides financières sélectives**

Tel que précisé par l'article 11 du règlement grand-ducal du 4 novembre 2014, les aides financières sélectives « sont en principe intégralement remboursables. Le Fonds peut cependant moduler la somme à rembourser, en différer ou suspendre les échéances, y adjoindre des intérêts de retard, voir y renoncer en tout ou en partie, avec ou sans condition. (...) Les remboursements sont capitalisés sur un compte courant ouvert au nom de la société bénéficiaire dans la comptabilité générale du Fonds pour être réinvestis dans des projets futurs de ladite société. Le Fonds fixe les modalités d'utilisation et de réinvestissement des sommes ainsi capitalisées. »

Il est à noter que la loi abrogée du 11 avril 1990 prévoyait les mêmes dispositions en la matière, sauf que les remboursements devaient être versés sur le compte bancaire du FONSPA, qui pouvait décider de l'affectation des sommes ainsi perçues. Par ailleurs, le Conseil d'administration avait décidé dans sa réunion du 8 février 2012, que « suivant accord conclu avec les ministres de tutelle du Fonds concernant les projets déposés pendant la phase dite « transitoire », l'aide financière sélective ne sera pas remboursable ». Cette phase transitoire était censée couvrir la période entre la fin de l'octroi des CIAV et l'attribution des aides financières sélectives suivant la loi du 22 septembre 2014. Tel que confirmé par le FONSPA, il s'agissait uniquement d'un accord oral de la part des représentants des ministres de tutelle.

<sup>89</sup> Voir procès-verbal de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 28 novembre 2022

<sup>90</sup> Voir procès-verbal de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 23 janvier 2023

<sup>91</sup> Voir procès-verbal de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 28 novembre 2022

## Montants remboursés

A noter que sous le régime de la loi abrogée du 11 avril 1990, les montants remboursés au titre des aides financières sélectives se chiffrent au total à 106 612,37 euros. Sous le régime de la loi du 22 septembre 2014, les montants remboursés au titre des aides financières sélectives se chiffrent à 273 376,40 euros. Ainsi, le total des remboursements se chiffre à 379 988,77 euros, ce qui représente 0,22% des aides financières sélectives versées (à savoir quelque 173 millions d'euros).

Selon le FONSPA, ce taux de remboursement s'explique tout d'abord par le fait que les montants à rembourser sont calculés sur les recettes nettes générées par l'exploitation des projets. Ainsi, sans vrai marché autochtone dû à la taille du pays, une récupération des moyens financiers investis n'existe que dans de rares cas et dans des proportions minimales. Le FONSPA a souligné que les aides financières sélectives sont destinées principalement à des œuvres luxembourgeoises et l'objectif des aides publiques n'a jamais été de faire du bénéfice au niveau des remboursements, mais de promouvoir le développement du secteur audiovisuel national. De plus, la volonté de rendre l'aide financière sélective remboursable a été introduite dans le cas où le producteur d'une œuvre réussirait à générer un éventuel bénéfice après l'exploitation de l'œuvre soutenue avec une aide publique.

Tel que prévu par la loi du 22 septembre 2014, les aides financières sélectives remboursées sont capitalisées sur des comptes internes ouverts au nom des sociétés de production dans la comptabilité générale du FONSPA pour être réinvesties dans des projets futurs.

## Suivi des remboursements

Tel que prévu à l'article 11 du règlement grand-ducal du 4 novembre 2014, « le remboursement est à effectuer par prélèvement « pari passu » sur les recettes nettes générées par l'exploitation de l'œuvre, (...). Les recettes nettes à prendre en considération (...) sont renseignées par la société bénéficiaire sur des états récapitulatifs transmis régulièrement au Fonds, le cas échéant, les sommes à verser au Fonds au titre du remboursement de l' [aide financière sélective] sur base des états récapitulatifs des recettes nettes doivent être virées d'initiative sur le compte bancaire du Fonds. Le Fonds définit plus amplement les recettes nettes, la forme des états récapitulatifs ainsi que leurs échéances. »

La procédure interne du FONSPA mise en place en 2014 précise que le bénéficiaire de l'aide financière sélective doit tenir une comptabilité analytique des dépenses et des recettes relatives à un projet en cours d'exploitation. À compter de la première date de sortie internationale du projet, le bénéficiaire a l'obligation de faire parvenir au FONSPA les états récapitulatifs des recettes nettes. Lesdits états doivent être adressés au fonds une fois par an, avant le 31 mars et ceci pour les recettes nettes de l'année précédente et cela même si aucune recette n'est à déclarer. Les sommes à verser par la société bénéficiaire doivent être virées de sa propre initiative sur le compte bancaire du Fonds.

### **Constatation 12 – relative aux remboursements des aides financières sélectives**

#### Constatations de la Cour<sup>92</sup>

La Cour constate que les sommes capitalisées sur les comptes internes de chaque société de production ne sont pas déduites des aides financières sélectives accordées dans le cadre de nouveaux projets. Les sommes remboursées peuvent être réutilisées par les sociétés bénéficiaires, pour autant qu'elles le soient dans le cadre d'un projet subventionné par le FONSPA et que le Comité de sélection ait donné son accord.

<sup>92</sup> Source : Rapport spécial portant sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, Cour des comptes, p. 38

Selon la Cour, les sommes capitalisées sur les comptes internes des sociétés de production devraient être prises en compte lors de l'attribution des aides financières sélectives par le Fonds dans le cadre de projets futurs des sociétés de production respectives.

Pour ce qui concerne le suivi des remboursements, la Cour a procédé au contrôle de 13 projets, dont deux n'ont jamais fait l'objet d'une production. Sur les 11 projets finalisés, seuls quatre projets contenaient tous les états récapitulatifs annuels de recettes nettes requis et un projet n'en contenait aucun. Pour les six projets restants, les dossiers auraient dû contenir 25 états récapitulatifs annuels, alors qu'uniquement neuf états récapitulatifs ont été présentés à la Cour.

#### Explications du FONSPA fournies dans le cadre du rapport de la Cour<sup>93</sup>

L'intérêt même du système de compte automatique actuellement en place, qui existe dans bien d'autres pays tels que p.ex. la France, l'Allemagne et l'Autriche, est de permettre au producteur de réinvestir des recettes provenant de co-productions internationales dans de futurs projets luxembourgeois. Le FONSPA estime qu'au nom du principe de la liberté artistique, il appartient au producteur de choisir les projets dans lesquels il décidera d'investir les fonds capitalisés.

En matière de suivi des remboursements, le FONSPA tient à préciser qu'un délai variable peut intervenir entre la réalisation de la 1<sup>ère</sup> copie du film et l'encaissement des recettes par le producteur. L'échantillonnage analysé par la Cour concernait des projets sortis principalement en 2018 et 2019 et dont les recettes ont été transmises au FONSPA par états récapitulatifs, respectivement en 2019 et 2020.

Sur les 20 projets que le FONSPA a soumis à la Cour, deux projets ont été abandonnés et un projet n'est pas entré en production; ces trois œuvres n'ont donc pas été concrétisées et n'ont pas pu générer des recettes. Sur les 17 projets restants, huit sont toujours en phase de production, et n'ont donc, à ce stade, pas pu générer de recettes. Neuf projets sur les 20 soumis à la Cour ont été finalisés et ont généré des recettes. Il s'agit des neuf états récapitulatifs présentés à la Cour.

#### Points soulevés par la Commission lors des entrevues avec les responsables du FONSPA<sup>94</sup> et les ministres de tutelle<sup>95</sup>

La Commission s'est interrogée sur les montants remboursés qui ne s'élèvent qu'à 379 988,77 euros sur 173 millions d'euros, ce qui correspond à 0,22% et note que ces remboursements sont censés être « capitalisés sur un compte courant ouvert au nom de la société bénéficiaire dans la comptabilité générale du [FONSPA] pour être réinvestis dans des projets futurs de ladite société ».

#### Explications fournies par les responsables du FONSPA lors de la réunion en commission parlementaire du 28 novembre 2022<sup>96</sup>

Jusqu'en 2014, 85% des aides accordées l'étaient sous forme de CIAV non remboursables. Sur la période de 2014 à 2018, c'est-à-dire entre l'entrée en vigueur de la loi du 22 septembre 2014, à savoir le 14 octobre 2014, et la fin de la période de contrôle de la Cour en 2018, un nombre infime de projets sélectionnés sous l'égide de la loi du 22 septembre 2014 n'ont vu leur aboutissement de manière que les remboursements relevés par la Cour s'avèrent aussi peu élevés. Alors que les aides financières sélectives, en tant qu'avances

<sup>93</sup> Source : Rapport spécial portant sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, Cour des comptes, à partir de la page 47

<sup>94</sup> Voir procès-verbal de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 28 novembre 2022

<sup>95</sup> Voir procès-verbal de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 23 janvier 2023

<sup>96</sup> Voir procès-verbal de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 28 novembre 2022

sur recettes, sont remboursables, il échet néanmoins de consentir que, d'ordinaire, les recettes recueillies sur les productions autochtones s'avèrent négligeables. Les productions luxembourgeoises n'engendrent guère des retombées financières à hauteur du budget qui fut nécessaire à leur réalisation.

Pallier aux faibles recettes nettes des productions contribue à la raison d'être du FONSPA. Conformément à l'article 2 de la loi précitée du 22 septembre 2014, le FONSPA a pour mission « d'encourager la création cinématographique et audiovisuelle et de promouvoir le développement du secteur de la production audiovisuelle au Grand-Duché de Luxembourg » et non de générer des bénéfices.

Il échet également de noter que depuis lors, certaines des productions ont effectivement engendré des recettes importantes de manière que les aides obtenues dans le chef de l'aide financière sélective purent être majoritairement, voire intégralement remboursées.

#### **4. Contrôle des sociétés de production**

L'article 9 de la loi du 22 septembre 2014 précise que pour être éligible à l'obtention d'une aide financière sélective, la société de production doit être une société de capital résidente et pleinement imposable ayant pour objet social principal la production audiovisuelle et produisant effectivement des œuvres cinématographiques ou audiovisuelles. S'ajoute que la société de production doit disposer de structures administratives stables et durables ainsi que d'une organisation comptable et de procédures de contrôle interne appropriées.

Par ailleurs, les actionnaires ou associés directs ou indirects, y compris les bénéficiaires économiques ainsi que les membres des organes de gérance de la société de production, doivent justifier de leur moralité et honorabilité. Il en est de même pour les dirigeants exécutifs de la société de production, qui doivent justifier en outre de leur qualification professionnelle.

Il est à noter que la loi abrogée du 11 avril 1990 ne prévoyait pas de dispositions particulières en la matière, hormis celles prévues dans le cadre de la loi CIAV.

#### **Constatation 13 – relative au contrôle des sociétés de production**

##### Constatations de la Cour<sup>97</sup>

A l'aide d'un échantillon portant sur cinq sociétés de production, la Cour a vérifié le respect des dispositions prévues par l'article 9 de la loi du 22 septembre 2014. Sur base des documents mis à sa disposition, la Cour n'a pas été en mesure de s'assurer que le FONSPA vérifie si les sociétés de production disposent de structures administratives stables et durables ainsi que d'une organisation comptable et de procédures de contrôles internes appropriées. Par ailleurs, les informations reçues portant sur les actionnaires, les associés et les organes de gérance ne sont pas exhaustives.

Selon les informations du FONSPA, un audit auprès de huit sociétés de production a été mandaté, mais la Cour n'a pas pu établir de lien entre ces audits et les exigences législatives.

La Cour recommande au Fonds de se doter d'une procédure de contrôle des sociétés de production et de ses actionnaires afin de s'assurer du respect des dispositions prévues à l'article 9 de la loi du 22 septembre 2014.

<sup>97</sup> Source : Rapport spécial portant sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, Cour des comptes, p. 39

### Explications du FONSPA fournies dans le cadre du rapport de la Cour<sup>98</sup>

Le FONSPA contrôle les sociétés de production en trois phases, conformément à la loi du 22 septembre 2014 et le règlement grand-ducal du 4 novembre 2014. Au moment de l'accès par la société de production au portail informatique permettant d'effectuer les demandes aides financières sélectives, le FONSPA vérifie la stabilité, la durabilité et l'organisation de la structure de production, de même que les qualifications, expériences et honorabilités des gérants et actionnaires. Un rapport est établi par deux agents du FONSPA et validé par le Directeur.

Toutes les sociétés requérantes sont tenues, de fournir annuellement par voie électronique les éléments permettant le contrôle des règles internes du FONSPA (les comptes annuels et annexes, la balance annuelle, communiquer toute modification publiée au RESA ainsi que la participation de la société ou des bénéficiaires économiques dans d'autres sociétés, le business plan sur 18 mois et une liste des employés sous contrat à durée indéterminée). Par ailleurs, un audit des sociétés de production a été mis en place à raison de 3 à 5 sociétés par an. Lors d'une modification législative, un contrôle financier annuel régulier des comptes des sociétés de production pourra être envisagé.

### Points soulevés par la Commission lors des entrevues avec les responsables du FONSPA<sup>99</sup> et les ministres de tutelle<sup>100</sup>

La Commission s'est interrogée sur le contrôle des conditions d'éligibilité par le FONSPA en ce qu'il ressort de l'article 9, alinéa 2, de la loi précitée du 22 septembre 2014 que « [I]es sociétés requérantes doivent disposer de structures administratives stables et durables, ainsi que d'une organisation comptable et de procédures de contrôle interne appropriées à la bonne exécution des obligations que comporte pour ces sociétés l'octroi du bénéfice » d'une aide financière sélective. S'y ajoute que l'article 9, alinéa 3, de la précitée loi du 22 septembre 2014 prévoit que « [I]es actionnaires ou associés directs ou indirects y compris les bénéficiaires économiques ainsi que les membres des organes de gestion de la société requérante justifient de leur moralité et honorabilité » afin que la société de production soit éligible de bénéficier d'une aide financière sélective.

### Explications fournies par les responsables du FONSPA lors de la réunion en commission parlementaire du 28 novembre 2022<sup>101</sup> :

Il échet de noter que les CIAV, dont le mécanisme fut abrogé en 2014, attireraient davantage de sociétés de production étrangères dont les pièces ne correspondaient pas toujours à ce que le FONSPA requérait d'ordinaire. Le FONSPA ne disposait, en outre, pas de véritables pouvoirs de contrôle, voire de sanction en matière des conditions de l'éligibilité s'appliquant aux sociétés de production.

A noter que les aides ne sont versées qu'en tranches en fonction de l'avancement de la réalisation du projet en cause et que la dernière tranche n'est déboursée que sur base d'un décompte final du projet soumis au contrôle d'un réviseur d'entreprises agréé de manière à permettre au FONSPA un certain contrôle sur l'exécution des projets sélectionnés.

Le FONSPA réalise un contrôle annuel des sociétés bénéficiaires de manière moins fréquente afin d'optimiser la répartition de la charge de travail au sein de l'effectif du FONSPA ; il s'agit d'une vingtaine de sociétés dont environ quatre sont contrôlées par année

<sup>98</sup> Source : Rapport spécial portant sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, Cour des comptes, à partir de la page 47

<sup>99</sup> Voir procès-verbal de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 28 novembre 2022

<sup>100</sup> Voir procès-verbal de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 23 janvier 2023

<sup>101</sup> Voir procès-verbal de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 28 novembre 2022

de manière que chaque société se voit soumise à un contrôle à peu près toutes les cinq années.

## **B. Certificats d'investissement audiovisuel**

La loi modifiée du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissement audiovisuel (ci-après « loi CIAV ») avait introduit un système d'aide indirecte dont l'objectif était de favoriser les investissements de capitaux à risque dans la production d'œuvres audiovisuelles à réaliser au Luxembourg.

Cette aide indirecte était déterminée par un certificat d'investissement délivré par les ministres ayant dans leurs attributions les finances, le secteur audiovisuel et la culture, sur base de l'avis du FONSPA. Elle se présentait sous forme de crédit d'impôt, c'est-à-dire un abattement sur le résultat imposable de la société détentrice du certificat. Le crédit d'impôt s'élevait à 30% de la valeur faciale (ci-après « montant brut ») du certificat émis.

Au début, ce mécanisme avait été conçu pour que les sociétés de production audiovisuelle, qui devaient préalablement avoir obtenu un agrément, puissent bénéficier d'un abattement fiscal sur leurs propres revenus. Par la suite, le mécanisme avait été élargi afin de permettre aux sociétés de production de revendre les certificats à des sociétés de capitaux moyennant une commission retenue par l'acquéreur.

Pour les cinq dernières années du régime fiscal temporaire spécial pour les CIAV, les montants bruts des certificats émis étaient repartis comme suit :

*Tableau 7 - Certificats d'investissement audiovisuel<sup>102</sup>*

Année d'imposition	Montant brut des certificats	Nombre de projets
2009	46.136.637	23
2010	52.485.093	28
2011	113.657.542	31
2012	102.362.718	34
2013	93.119.120	26
<b>TOTAL</b>	<b>407.761.110</b>	<b>142</b>

Suite à une baisse de l'attractivité du régime des certificats, le Gouvernement a décidé d'abandonner ces aides indirectes.

Concernant le montant brut du certificat, l'article 3 de la loi CIAV prévoyait que « le montant des certificats d'investissement audiovisuel ne peut être supérieur à la somme des contributions financières que fournit la société requérante et qui figurent au plan de financement définitif de l'œuvre audiovisuelle pour laquelle le bénéfice du régime de la présente loi est demandé ».

Suivant l'article 5 de la même loi, un règlement grand-ducal devait préciser l'assiette de calcul des dépenses éligibles et pouvait fixer des forfaits ou des limites de prise en compte de certaines catégories de dépenses.

L'article 6 du règlement grand-ducal du 4 juillet 2007 portant exécution de la loi du 8 juin 2007 portant modification de la loi modifiée du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal

<sup>102</sup> Source : Fonds national de soutien à la production audiovisuelle ; Tableau : Cour des comptes

temporaire spécial pour les certificats d'investissement audiovisuel (ci-après « règlement grand-ducal du 4 juillet 2007 ») précisait donc les modalités de délivrance des CIAV. Ainsi, lorsque l'œuvre audiovisuelle était terminée, la société de production agréée devait introduire auprès du FONSPA un dossier comprenant une copie de l'œuvre audiovisuelle produite ainsi que toutes les pièces justificatives des coûts de production définitivement exposés, dépensés et comptabilisés. Suite à l'analyse du dossier par le FONSPA, ce dernier se prononçait sur le pourcentage de l'assiette des dépenses éligibles à prendre en considération pour l'octroi des CIAV et émettait un avis écrit et motivé à l'attention des ministres compétents, qui arrêtaient le montant et décidaient de l'attribution des certificats.

Il importe de noter que le règlement grand-ducal du 16 mars 1999 portant exécution de la loi modifiée du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissement audiovisuel (ci-après « règlement grand-ducal du 16 mars 1999 ») a été modifié par le prédit règlement grand-ducal du 4 juillet 2007. La Cour constate que les modifications de la base réglementaire intervenues en 2007, n'ont pas été transposées au niveau des procédures écrites du FONSPA. En effet, la procédure<sup>103</sup> en la matière datant du 30 mars 2000 se référait au règlement grand-ducal du 16 mars 1999 et n'a pas été mise à jour jusqu'à l'abolition du régime fiscal temporaire spécial pour les CIAV en 2013.

L'article 5 du règlement grand-ducal du 4 juillet 2007 prévoyait, dans le cadre de la détermination de l'assiette de calcul des montants éligibles, que les émoluments des producteurs pouvaient représenter au maximum 10% de l'assiette, les frais généraux pouvaient représenter au maximum 7,5% de l'assiette tandis que les postes-clés d'une production pouvaient représenter au maximum 30% du total de l'assiette. La documentation soumise au Conseil d'administration pour accord comprenait une vérification de ces seuils.

De plus, l'article 4 du règlement grand-ducal du 4 juillet 2007 précisait que pour la détermination de l'assiette de calcul des dépenses éligibles « (...) ne peuvent entrer en ligne de compte que les seules charges décaissables de la société requérante et des sociétés de coproduction, figurant dans la comptabilité de l'œuvre en tant que frais réels, indiqués par nature de charge et par activité pour laquelle ils sont engagés, dont l'affectation à la production de l'œuvre audiovisuelle, objet de la demande, et le décaissement effectif au titre de cette production sont dûment justifiés par la société requérante et les sociétés de coproduction par tous moyens reconnus par les lois comptables et fiscales ». En outre, l'article 6 prévoyait que la société de production devait fournir toutes les pièces justificatives des coûts de production définitivement exposés, dépensés et comptabilisés.

La Cour a analysé dix projets (sur 142 projets, représentant 13,59% des montants bruts) ayant bénéficié de CIAV au cours des cinq dernières années d'application du régime fiscal. La Cour n'a cependant pas été en mesure de vérifier le respect des articles 4, 5 et 6 du règlement grand-ducal du 4 juillet 2007. En effet, les dossiers ne contenaient pas de documentation du contrôle effectué par le FONSPA en vue de la détermination de l'assiette de calcul des dépenses éligibles.

---

<sup>103</sup> Recueil de documents sur l'attribution des aides au secteur de la production audiovisuelle

## C. Autres subsides et aides

### 1. Présentation

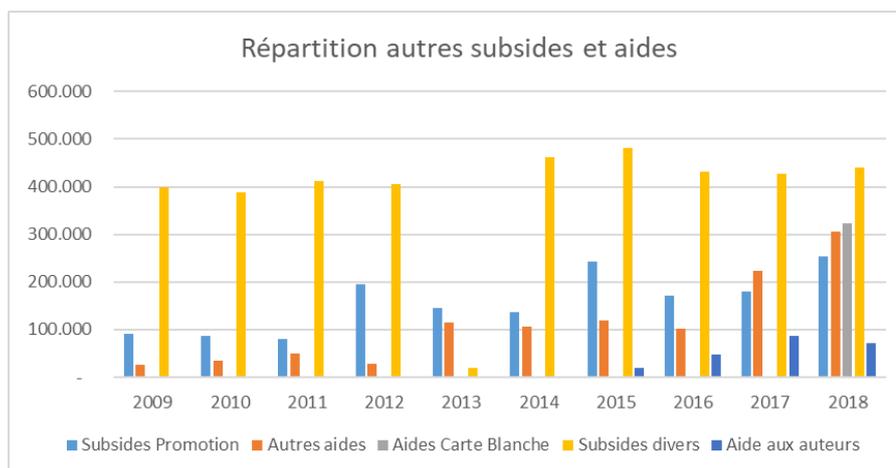
A côté des aides financières sélectives, la Cour a également analysé les divers autres subsides et aides accordés par le FONSPA, se chiffrant à quelque 7,1 millions d'euros pour la période 2009 à 2018.

Parmi ces autres subsides et aides, distinction est faite entre « subsides divers », « subsides de promotion » et « autres aides ». En 2015, s'y ajoutent les « aides aux auteurs » et en 2018, les « aides Carte Blanche ». Les subsides divers (3,9 millions d'euros) et les subsides de promotion (1,6 millions d'euros) représentent la majeure partie des autres subsides et aides accordés sur la période contrôlée. Ces subsides et aides ont été identifiés sur base des libellés de comptes tels qu'ils figurent dans la comptabilité du FONSPA.

À noter que ces autres subsides et aides ne sont en principe pas remboursables.

Le graphique ci-dessous montre la répartition des autres subsides et aides sur la période allant de 2009 à 2018.

Graphique 2 - Répartition des autres subsides et aides<sup>104</sup>



### 2. Base légale

L'article 2 de la loi du 22 septembre 2014 prévoit, entre autres, que « le Fonds a pour mission d'encourager la création cinématographique et audiovisuelle et de promouvoir le développement du secteur de la production audiovisuelle du Grand-Duché de Luxembourg notamment par le biais de subventions, d'aides financières, de subsides, de bourses et de récompenses ». La Cour note qu'une telle disposition faisait défaut dans la loi abrogée du 11 avril 1990. Or, sous l'empire de la loi abrogée du 11 avril 1990, ces autres subsides et aides représentaient un montant total de 3,18 millions d'euros.

De l'avis du FONSPA, l'attribution sous le régime de la loi abrogée du 11 avril 1990 de ces autres subsides et aides était couverte par les missions du fonds et notamment la promotion du secteur de la production audiovisuelle. Toutefois, puisque ces autres subsides et aides n'étaient pas énoncés de manière explicite dans la loi abrogée du 11 avril 1990, la loi du 22 septembre 2014 a remédié à cet état de choses.

<sup>104</sup> Source : Comptabilité du Fonds ; Graphique : Cour des comptes

### **3. Autres subsides et aides**

La Cour a analysé un échantillon constitué d'autres subsides et aides versés au cours de la période 2009 à 2018. Etant donné que les modalités d'attribution diffèrent, les constatations et recommandations sont présentées par type de subside et d'aide.

#### Subsides divers

Les subsides divers accordés au cours de la période de contrôle s'élèvent à 3,9 millions d'euros et les montants versés varient entre 1 500 euros et 380 000 euros par projet.

L'examen de cinq projets, représentant des subsides divers de quelque 454 000 euros, montre que les dépenses servent principalement à soutenir des associations sans but lucratif qui sont actives dans le domaine cinématographique et audiovisuel ainsi qu'à subventionner des projets européens.

#### Subsides de promotion

Suivant la définition initiale arrêtée par le Conseil d'administration en date du 31 janvier 2001, un subside de promotion représente une aide « revendiquée par le producteur du film pour soutenir un film sélectionné à un (ou des) festivals étrangers. Il s'agit d'une aide non-remboursable pour le producteur. L'aide peut couvrir des frais de représentation et de marketing ». Lors de sa réunion du 3 avril 2015, le Conseil d'administration a adopté un nouveau texte pour les divers subsides de promotion et par la suite des procédures ont été formalisées dans le document intitulé « Mécanismes de soutien 2020 ». Suivant ces procédures, chaque demande doit être accompagnée d'une estimation des dépenses et appuyée par une véritable stratégie de promotion. Suite à l'analyse des dossiers par le FONSPA, la décision finale de l'octroi du subside et la détermination de son montant reviennent au Directeur. Les subsides sont versés sur base des décomptes introduits par les requérants et, sur demande du FONSPA, accompagnés des pièces justificatives. Le montant de ces subsides peut varier entre 3 000 euros et 5 000 euros.

#### « Autres aides »

Par décision du Conseil d'administration du 21 juin 2000, « les autres aides pourront être allouées sur base d'une consultation d'un comité restreint qui sera formé par le directeur du Ministère de la Culture, le directeur du C.N.A. et le directeur du Fonds. Les décisions prises par ce comité seront entérinées lors de la réunion du Conseil qui suit la prise de décision du comité restreint ».

#### Aides « Carte Blanche »

Dans sa réunion du 29 juin 2017, le Conseil d'administration a adopté une nouvelle aide appelée « Carte Blanche » qui est « accordée par le Directeur sur avis de l'administration du Fonds et une obligation de résultat sera exigée sous peine de remboursement des sommes allouées ». Le procès-verbal de cette réunion ne précise par contre aucune définition de la nature de l'aide, ni des modalités d'attribution et de versement.

La Cour constate que pour la période de contrôle, une procédure formalisée concernant l'attribution et le versement des aides « Carte Blanche » faisait défaut. Une telle procédure n'a été formalisée qu'en 2020 dans le document intitulé « Mécanismes de soutien 2020 ». Dans ce document, l'aide « Carte Blanche » est définie comme étant un « subside non remboursable qui consiste à contribuer en tout ou en partie au financement d'une œuvre cinématographique ou audiovisuelle qui se veut « originale », « différente » en termes de contenu et/ou de technique et à réaliser avec un budget réduit ». Le document définit également les montants

maxima de l'aide, allant de 15 000 euros à 30 000 euros en fonction du type de projet. Concernant l'attribution, la procédure prévoit que la demande d'aide soit analysée par une commission composée de deux membres de l'administration du FONSPA et d'un consultant-expert externe. La décision est basée sur l'avis de la commission, mais la décision finale revient au Directeur. L'attribution d'une aide « Carte Blanche » fait l'objet d'une convention signée avec le requérant.

#### Aides aux auteurs

Les aides aux auteurs ont été introduites par une décision du Conseil d'administration en date du 26 juin 2015 et dont les objectifs ont été repris dans le document intitulé « Mécanismes de soutien 2020 ». Il s'agit d'aides non remboursables destinées à l'écriture d'une première version scénaristique d'un long-métrage ou d'animation ou d'un traitement/concept détaillée d'un long-métrage documentaire. Les requérants peuvent être des auteurs et des scénaristes. Les sociétés de production ou les auteurs encadrés par un producteur sont cependant exclus de cette aide. Les montants se situent entre 7 500 euros et 10 000 euros en fonction du type de long-métrage. La décision d'attribution des aides appartient au directeur et elle est basée sur l'avis d'une commission composée de deux membres de l'administration du FONSPA et d'un consultant-expert externe. Cette procédure a été appliquée dès l'introduction de l'aide en 2015.

#### **Constatation 14 – relative aux autres subsides et aides**

##### Constatations de la Cour<sup>105</sup>

Concernant les subsides divers, la Cour constate un manque de critères d'attribution. Ainsi, les subsides divers sont attribués sur base des crédits figurant au budget annuel du FONSPA préalablement arrêté par le Conseil d'administration.

Considérant le caractère très varié des subsides divers et les montants assez conséquents, la Cour recommande qu'une procédure soit établie afin de définir les projets éligibles, les critères d'attribution et le seuil maximal des subsides divers pouvant être accordé.

Pour les cinq « autres aides » analysées, la Cour constate qu'il n'existe aucune trace que le comité restreint ait été consulté. Les décisions en la matière ont été prises au niveau du Conseil d'administration. La Cour constate également qu'une procédure formalisée incluant les vérifications à réaliser par le FONSPA ainsi que la fixation de montants maxima fait défaut.

Chaque aide a fait l'objet d'un traitement différent. Ainsi pour deux demandes, une analyse par les agents du FONSPA a été réalisée préalablement à la décision du Conseil d'administration. Deux aides ont été versées sans qu'un décompte n'ait été présenté.

Dans son analyse, la Cour a également sélectionné deux projets (sur un total de 10) ayant bénéficié d'une aide « Carte Blanche ». Pour un projet, la Cour constate que la convention a été signée, puis modifiée a posteriori sans solliciter de nouveau l'avis de la commission.

Au vu de ce qui précède et après avoir analysé individuellement les autres subsides et aides, la Cour est d'avis que chaque type de subside ou d'aide alloué par le FONSPA devrait figurer dans le document « Mécanismes de soutien 2020 » où une procédure serait établie afin de définir les projets éligibles, les critères d'attribution et le seuil maximal des montants financiers pouvant être accordés.

<sup>105</sup> Source : Rapport spécial portant sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, Cour des comptes, pp. 43-46

De plus, la Cour estime qu'il faudrait harmoniser dans la mesure du possible la procédure d'allocation pour chaque type de subside ou aide, afin d'éviter notamment l'existence de différents comités ou commissions pour les différents types de subsides ou d'aides.

Finalement, la Cour recommande que les décisions d'allocation (et de versement) de subsides et d'aides incombent exclusivement à un comité ou une commission à définir, dont le Directeur du FONSPA devrait être membre.

#### Explications du FONSPA fournies dans le cadre du rapport de la Cour<sup>106</sup>

Le FONSPA prend acte des constats et recommandations de la Cour et tient à préciser que depuis fin 2020 il a publié sur son site internet un document synthétique harmonisé reprenant les différents mécanismes de soutien disponibles avec une description de chaque aide ou mesure incitative, les bénéficiaires potentiels, les montants maxima, les modalités de dépôt ou le nombre d'appels à projets disponibles et le processus de décision, ainsi que des documents en relation avec la gouvernance du FONSPA, comme par exemple, le Règlement d'ordre intérieur du Comité de sélection, des principes directeurs, des rapports, etc. Tous ces documents sont régulièrement mis à jour.

### **VIII. Conclusions générales de la Commission**

La Commission se rallie aux constatations de la Cour pour ce qui concerne les différents volets qui ont été analysés au niveau du FONSPA et prend bien note des explications qui ont été apportées par les responsables dudit fonds<sup>107</sup> et les ministres de tutelle<sup>108</sup> lors des échanges de vues en commission parlementaire. Pour plus de détails relatifs aux différentes constatations de la Cour, aux points soulevés par la Commission ainsi qu'aux explications y relatives, la Commission renvoie aux chapitres III, IV, V, VI et VII du présent rapport.

La Commission rappelle que le FONSPA a déjà fait l'objet d'un premier audit en 2018 par l'entreprise *Value Associates* commandité par Monsieur le Ministre des Communications et des Médias, audit qui a été présenté à la Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications en date du 12 novembre 2019<sup>109</sup>. Alors que l'audit de *Value Associates* s'est surtout concentré sur les mécanismes de financement du FONSPA, l'audit de la Cour - ayant servi comme base pour l'élaboration du présent rapport - a quant-à-lui porté sur la gouvernance et la bonne gestion financière du fonds.

Les résultats de l'audit de *Value Associates* ainsi que le contrôle de la Cour amènent la Commission à conclure que, presque 10 dix ans après l'entrée en vigueur de la loi du 22 septembre 2014, l'occasion se présente désormais pour faire un bilan général du FONSPA et pour procéder à une modification de la loi du 22 septembre 2014 afin de remédier aux différentes problématiques soulevées dans le cadre des deux audits. La Commission consent néanmoins que depuis la présentation du premier audit en 2018, le FONSPA a d'ores et déjà fait l'objet d'un certain nombre de remaniements en interne<sup>110</sup>.

De l'échange que la Commission a eu avec les ministres de tutelle en date du 23 janvier 2023, elle retient l'engagement de ces derniers de mettre en œuvre les recommandations législatives

<sup>106</sup> Source : Rapport spécial portant sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, Cour des comptes, à partir de la page 47

<sup>107</sup> Voir procès-verbal de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 28 novembre 2022

<sup>108</sup> Voir procès-verbal de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 23 janvier 2023

<sup>109</sup> Voir procès-verbal de la Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications du 12 novembre 2019.

<sup>110</sup> Dans ce contexte, il est renvoyé à l'annexe du présent rapport qui reprend un tableau qui a été établi par le Service des médias, de la connectivité et de la politique numérique du ministère d'État et qui énumère différents remaniements intervenus au niveau du FONSPA. Ce tableau répond à une demande formulée par la Commission lors de la réunion en commission parlementaire du 23 janvier 2023.

émises par la Cour. Elle retient en outre qu'un avant-projet de loi portant réforme de la loi du 22 septembre 2014 a été entamé, qui sera déposé à la Chambre des Députés encore avant le début des vacances estivales de l'année 2023. Selon les informations obtenues par les ministres de tutelle, les idées actuellement en cours de discussion au titre de cette réforme se résument comme suit :

- La tutelle ministérielle du FONSPA continuera à être assurée par les ressorts Culture et Médias.
- Le nombre des membres du Conseil d'administration sera augmenté de trois à cinq, afin de diversifier les profils et les expertises y représentés.
- Le Conseil d'administration sera doté de plus de missions, tel que cela est actuellement le cas auprès d'autres établissements publics. Une telle approche permettra de gérer le FONSPA de manière plus efficace.
- Il n'y aura pas de changement majeur au niveau de la gestion courante du FONSPA, y inclus dans la personne du Directeur qui continuera à l'assurer.
- La hiérarchie du FONSPA sera éventuellement complétée par un directeur adjoint qui assistera le directeur.
- L'établissement d'un Règlement d'ordre intérieur, qui règlera le fonctionnement interne, les procurations, les délégations ainsi que les droits et les devoirs des agents au niveau du FONSPA sera obligatoire et devra être approuvé par les deux ministres de tutelle.
- La fonction de « compliance officer », qui existe déjà aujourd'hui au niveau du fonds et qui a comme mission de contrôler le respect des procédures et de rapporter au Conseil d'administration, sera ancrée dans la loi.
- La gestion financière du FONSPA sera soumise à un contrôle de la part de la Cour des comptes.
- Un toilettage de la loi sera réalisé afin d'aligner les dispositions relatives aux aides financières sélectives avec la réglementation européenne en matière d'aides d'État.
- Le Comité de sélection continuera à assurer ses missions actuelles.

La Commission retient en outre qu'avant de finaliser le projet de loi précité, les ministres de tutelle souhaitent encore échanger au préalable avec tous les acteurs issus du secteur de l'audiovisuel.

En dépit des améliorations qui sont de mise au niveau du FONSPA, la Commission souhaite encore mettre l'accent sur la nécessité de continuer à œuvrer en faveur du secteur audiovisuel luxembourgeois et de mettre en place des mesures financières efficaces et performantes pour le soutenir. La Commission se réjouit du fait que le secteur audiovisuel autochtone a réussi à développer une véritable renommée à l'échelle internationale, particulièrement visible par les accolades que les productions luxembourgeoises ont pu recueillir les dernières années. Il est important de souligner que les investissements dans ce secteur génèrent des retombées sur l'économie luxembourgeoise non-négligeables et créent des emplois bénéficiant aux acteurs actifs de manière directe ou indirecte dans ce secteur. La Commission est consciente que ces résultats sont en partie attribuables aux efforts du FONSPA et, en particulier, aux aides financières sélectives que ce dernier attribue aux sociétés de production basées sur les choix effectués par la Comité de sélection.

Ceci dit et sans vouloir remettre en cause la raison d'être du FONSPA, la Commission estime que l'impact positif dudit fonds sur le secteur audiovisuel ne le dispense pas de mettre en place une bonne gestion financière des deniers publics et de respecter la légalité et la régularité de ses recettes et ses dépenses. La Commission est d'avis qu'il s'agit là d'un aspect important pour que le fonds puisse poursuivre sa mission de manière crédible et pérenne.

Par conséquent, et tout en prenant note des différents aspects actuellement en cours de discussion en vue de reformer la loi du 22 septembre 2014 ainsi que des changements qui ont déjà vu le jour au niveau du FONSPA, la Commission estime primordial que ce dernier mette en place les recommandations de la Cour détaillées dans le présent rapport et remédie, en particulier, aux problématiques qui suivent :

1. **Organisation** : La Commission invite le FONSPA à adapter son cadre pour le personnel prévu à l'article 8 de la loi du 22 septembre 2014 afin qu'il reflète la situation du personnel telle qu'elle se présente aujourd'hui et s'aligne aux dispositions analogues des lois organiques d'autres établissements publics. La Commission estime en outre qu'il soit nécessaire que ledit fonds se dote de moyens permettant de garantir sa gestion courante en absence du Directeur, sans toutefois devoir créer une fonction spécifique dédiée et rémunérée.<sup>111</sup>
2. **Gouvernance** : La Commission estime important que l'approbation du budget du FONSPA par les ministères de tutelle soit explicitement prévue dans la loi du 22 septembre 2014 à modifier. La Commission demande également à ce que la nomination et le renouvellement des membres des différents organes légaux du FONSPA soient proprement documentés et que les indemnités éventuelles perçues par ces derniers soient fixées de manière raisonnable et en adéquation avec leur charge de travail. La Commission tient enfin à saluer la volonté d'augmenter le nombre des membres du Conseil d'administration du FONSPA.<sup>112</sup>
3. **Situation financière** : La Commission souhaite mettre en évidence l'obligation du FONSPA de se conformer à la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, telle que fixée à l'article 14 de la loi du 22 septembre 2014. La Commission souligne que si le FONSPA procède à une modification de ses méthodes comptables d'un exercice à un autre, un tel changement doit en tout état de cause être justifié et documenté explicitement dans les annexes des rapports annuels en question. Ceci dit, même si la Commission constate, dans les rapports d'audit de 2012 et de 2020, que le réviseur d'entreprises a toujours attesté le fait que les comptes annuels donnent une image fidèle de la situation financière du FONSPA, la Commission estime primordial que les fonds propres du FONSPA soient explicitement identifiés au passif du bilan, afin de permettre une évaluation sans équivoque de la situation financière du fonds et de pouvoir en tenir compte lors de la détermination des futures dotations annuelles de l'État. La Commission est en outre d'avis qu'il est important que le FONSPA entreprenne des mesures visant à réduire ses avoirs en banque et à gérer ses engagements auprès des sociétés de production de manière plus efficace.<sup>113</sup>
4. **Attributions en matière financière** : La Commission se doit constater que le Directeur dispose d'une mainmise importante au niveau de la validation et du paiement de certaines transactions. La Commission est d'avis que le FONSPA devrait reconsidérer et restreindre les attributions du Directeur en matière financière, en révisant les seuils à la baisse et en instaurant le principe de double signature tant au niveau des procédures d'engagement qu'au niveau des procédures de paiement. Les attributions du Directeur devront en outre être explicitement fixées dans le Règlement d'ordre intérieur, qui devra en tout état de cause faire l'objet d'une approbation par les ministres de tutelle. La Commission souligne

---

<sup>111</sup> Pour plus de détails, voir Constatation 1, du présent rapport, relative à l'organisation du FONSPA

<sup>112</sup> Pour plus de détails, voir Constatation 2, du présent rapport, relative à la gouvernance du FONSPA

<sup>113</sup> Pour plus de détails, voir Constatation 3, du présent rapport, relative à la situation financière du FONSPA

également l'importance de fixer un contrôle récurrent de la Cour dans la loi organique du FONSPA lors d'une prochaine réforme.<sup>114</sup>

5. **Frais de déplacement et de restauration** : La Commission estime primordial que le FONSPA respecte les dispositions de son Règlement d'ordre intérieur relatives aux frais de déplacement. Ainsi, les feuilles de route doivent être soumises pour approbation au préalable de toute réservation. Par ailleurs, la Commission enjoint le FONSPA de mieux documenter et contrôler ses dépenses encourues dans le cadre des déplacements. Pour ce qui concerne les frais de restauration, ceux-ci doivent faire l'objet d'une procédure formalisée et s'aligner aux règles générales applicables en la matière dans la fonction publique.<sup>115</sup>
6. **Marchés publics** : La Commission invite le FONSPA à se conformer à la législation et à la réglementation en matière de marchés publics et de respecter les seuils relatifs aux marchés de faible envergure prévus au règlement grand-ducal modifié du 3 août 2009 portant exécution de la loi du 25 juin 2009 sur les marchés publics. La Commission estime que toute décision en la matière et le recours à une des exceptions prévues par la loi modifiée du 25 juin 2009 sur les marchés publics devrait être prise au niveau du Conseil d'administration et être dûment documentée.<sup>116</sup>
7. **Consultants externes** : La Commission est d'avis que l'engagement et la rémunération de consultants externes par le FONSPA doivent en tout état de cause être couverts par un contrat. Il est de l'obligation du Conseil d'administration de veiller à ce que les dispositions y relatives soient dûment respectées et contrôlées. En ce qui concerne le risque de conflit d'intérêt émanant d'un consultant engagé par le FONSPA, la Commission prend note de sa position particulière et unique au vu de ses connaissances et des équipements à sa disposition à l'accomplissement des tâches lui dévolues. Toutefois, la Commission estime qu'il est d'une importance cruciale que les missions du FONSPA au titre de l'attribution des aides financières sélectives ne soient en aucun cas influencées par les services prestés par ce consultant. Afin de limiter les risques de conflits d'intérêts, la Commission estime que le FONSPA devrait s'abstenir à accorder des aides financières sélectives à des sociétés de production détenues à plus de 25% par les consultants externes ou autres prestataires externes avec lesquels il a une relation contractuelle. Pour les prises de participation entre 10% et 25%, la Commission est d'avis que le FONSPA devrait soumettre les décisions du Comité de sélection à un avis motivé comprenant une analyse de l'évaluation du conflit d'intérêts potentiel avec, le cas échéant, les mesures correctives à prendre pour le limiter. La Commission estime que, pour les prises de participation en-dessous de 10%, le risque de conflits d'intérêts est atténué.<sup>117</sup>
8. **Complétude des dossiers de demandes d'aides financières sélectives** : Tout en prenant note des efforts en termes d'informatisation entrepris au niveau du FONSPA pour la soumission des demandes d'aides financières sélectives, la Commission est d'avis que ledit fonds devrait avoir à sa disposition des moyens coercitifs nécessaires afin de pouvoir assurer la complétude des dossiers. Partant, la Commission demande à ce que les moyens

---

<sup>114</sup> Pour plus de détails, voir Constatations 4 et 5, du présent rapport, relatives aux attributions en matière financière et aux procédures d'engagement et de paiement du FONSPA

<sup>115</sup> Pour plus de détails, voir Constatation 6, du présent rapport, relative aux frais de déplacement et de restauration du FONSPA

<sup>116</sup> Pour plus de détails, voir Constatation 7, du présent rapport, relative aux marchés publics

<sup>117</sup> Pour plus de détails, voir Constatation 8, du présent rapport, relative aux consultants externes

de contrôle et d'action du FONSPA en la matière soient renforcés dans le cadre d'une réforme de la loi du 22 septembre 2014.<sup>118</sup>

- 9. Rédaction, signature et délais impartis en matière de convention** : La Commission invite le FONSPA à respecter ses procédures internes relatives à la conclusion des conventions avec les sociétés faisant l'objet d'une aide financière sélective. Par conséquent, la Commission demande à ce que, avant toute conclusion d'une convention, des contrôles soient réalisés au préalable pour vérifier la réception des pièces justificatives nécessaires. La Commission enjoint également le FONSPA à respecter les délais pour la signature des conventions et de faire en sorte à ce que la conclusion des conventions se fasse après la décision du Comité de sélection et avant le premier jour du tournage, respectivement avant le début de la fabrication.<sup>119</sup>
- 10. Caducité et restitution des aides financières sélectives ainsi que la formalisation des contrôles** : La Commission invite le FONSPA à respecter l'article 12 du règlement grand-ducal du 4 novembre 2014, en ce qu'il prévoit que l'aide allouée devient caduque notamment si la concrétisation de l'œuvre cinématographique ou audiovisuelle n'intervient pas endéans le délai fixé par le FONSPA au moment de l'octroi de l'aide. Le respect de cette disposition sous-entend que les conventions conclues avec les sociétés fixent un délai pour la concrétisation de l'œuvre. Par ailleurs, la Commission est d'avis que le FONSPA devrait sans exception avoir recours à des listes de contrôle permettant de formaliser ses contrôles relatifs à la vérification de la complétude des demandes d'aide.<sup>120</sup>
- 11. Remboursements des aides financières sélectives** : La Commission se doit de constater qu'en dépit de l'article 11 du règlement grand-ducal du 4 novembre 2014, seul un nombre infime des aides financières sélectives ont fait l'objet d'un remboursement. La Commission prend note des explications du FONSPA en la matière et rejoint ses propos selon lesquels les missions principales du fonds devraient être d'encourager la création cinématographique et audiovisuelle et de promouvoir le développement du secteur de la production audiovisuelle autochtone et non pas de générer des bénéfices. Ceci dit, la Commission invite le fonds à faire un suivi rigoureux des productions qu'il soutient et de s'en tenir à sa procédure interne qui prévoit une obligation du bénéficiaire de l'aide de tenir une comptabilité analytique des dépenses et des recettes relatives au projet en question. Dans la mesure où les productions génèrent un éventuel bénéfice, la Commission est d'avis que les aides financières sélectives remboursées devraient être capitalisées sur des comptes internes ouverts au nom des sociétés de production dans la comptabilité générale du FONSPA pour être réinvesties dans des projets futurs. Ces sommes capitalisées doivent, en effet, être prises en compte lors de l'attribution des aides financières sélectives par le FONSPA dans le cadre de projets futurs des sociétés de production respectives.<sup>121</sup>
- 12. Contrôle des sociétés de production** : Afin de veiller au respect de l'article 9 de la loi du 22 septembre 2014, la Commission invite le FONSPA à appliquer une procédure formalisée et à dûment documenter le contrôle des conditions d'éligibilité des sociétés de production et de leurs actionnaires.<sup>122</sup>

---

<sup>118</sup> Pour plus de détails, voir Constatation 9, du présent rapport, relative à la complétude des dossiers de demandes d'aides financières sélectives

<sup>119</sup> Pour plus de détails, voir Constatation 10, du présent rapport, relative à la rédaction signature et délais impartis en matière de convention

<sup>120</sup> Pour plus de détails, voir Constatation 11, du présent rapport, relative à la caducité et restitution des aides sélectives ainsi que la formalisation des contrôles

<sup>121</sup> Pour plus de détails, voir Constatation 12, du présent rapport, relative aux remboursements des aides financières sélectives

<sup>122</sup> Pour plus de détails, voir Constatation 13, du présent rapport, relative au contrôle des sociétés de production

**13. Autres subsides et aides** : La Commission invite le FONSPA à établir une procédure formalisée pour chaque type de subside ou aide qu'il attribue en sus des aides financières sélectives, à savoir les subsides divers, les subsides de promotion, les « autres aides » et les aides « Carte Blanche ». Ces procédures doivent clairement décrire l'objet de ces aides, les critères d'attribution et les montants maximaux pouvant être accordés. La Commission rejoint également la Cour en ce qui concerne la détermination d'une seule commission ou un seul comité à définir pour les décisions d'allocation et de versement de ces aides.<sup>123</sup>

- Annexe : Tableau établi par le Service des médias, de la connectivité et de la politique numérique du ministère d'État énumérant les différents remaniements intervenus au niveau du FONSPA.

\* \* \*

Luxembourg, le 22 mai 2023

La Présidente,  
Diane Adehm

Le Rapporteur,  
Dan Kersch

---

<sup>123</sup> Pour plus de détails, voir Constatation 14, du présent rapport, relative aux autres subsides et aides