

Rapport spécial

sur les aides financières
allouées par le ministère de la Culture



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

I. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES	5
1. La présentation du contrôle de la Cour	5
1.1 Introduction.....	5
1.2 Champ de contrôle.....	5
1.3 Objectifs de contrôle.....	6
1.4 Echantillon de contrôle.....	6
2. La chronologie des travaux de contrôle.....	9
3. Le cadre légal	11
4. Le volet financier : Analyse des dépenses générales du ministère de la Culture	13
4.1 La situation financière globale.....	13
4.2 La gestion du budget des dépenses générales	14
5. La gestion des crédits par le ministère	19
5.1 Le déroulement administratif.....	19
5.2 Les subsides.....	22
5.3 Les conventions	24
5.4 Les bourses.....	27
6. La loi modifiée du 30 juin 2003 sur les marchés publics.....	29
6.1 Analyse générale.....	29
6.2 Les fouilles archéologiques.....	29
II. OBSERVATIONS DU MINISTERE DE LA CULTURE.....	35



I. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES

1. La présentation du contrôle de la Cour

1.1 Introduction

L'article 5 de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes prévoit que la Cour peut, de sa propre initiative, présenter des rapports spéciaux portant sur des domaines spécifiques de gestion financière sous forme d'un rapport spécial.

En exécution de la précédente disposition, la Cour a prévu dans son programme de travail pour l'exercice 2006 un contrôle portant sur les aides financières allouées par le ministère de la Culture pour le soutien d'activités culturelles.

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

Des entretiens avec les responsables des entités contrôlées ainsi qu'une analyse des documents et d'un échantillon d'opérations mis à disposition de la Cour ont constitué les instruments utilisés pour identifier, recueillir et valider les informations nécessaires à l'établissement des constatations et recommandations du présent rapport.

1.2 Champ de contrôle

Le champ de contrôle que la Cour s'est fixé comporte deux volets. Le contrôle s'étale notamment sur une période allant de 2004 à 2006.

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

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

Le deuxième volet concerne la mise en application de la loi modifiée sur les marchés publics du 30 juin 2003. Il est à noter que ce volet ne vise pas seulement le ministère mais également les instituts culturels de l'Etat placés sous sa tutelle (p.ex. : Musée National d'Histoire et d'Art).

1.3 Objectifs de contrôle

Suivant l'article 3 (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes, celle-ci « examine la légalité et la régularité des recettes et des dépenses ainsi que la bonne gestion financière des deniers publics ».

Ainsi la Cour a analysé le système de gestion des crédits de la section 02.0 du ministère « Culture : dépenses générales ». En plus, elle a vérifié la régularité et la légalité d'ordonnances de paiement sélectionnées et passé en revue un échantillon de conventions conclues entre le ministère et des tiers bénéficiaires. La Cour a pris soin d'analyser les documents présentés par les bénéficiaires choisis.

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

1.4 Echantillon de contrôle

Le champ de contrôle étant défini, un premier échantillonnage a été établi au niveau des articles budgétaires de la section 02.0. Cette sélection s'est effectuée de la manière suivante :

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

La liste des articles budgétaires sélectionnés est reprise en annexe.

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

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

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

Pour ce qui est de la loi modifiée sur les marchés publics, il y a lieu de se référer au chapitre 6 du rapport.

2. La chronologie des travaux de contrôle

04.05.2006	Lettre d'information au ministre de la Culture ;
16.06.2006	Réunion au ministère de la Culture ;
12.07.2006	Réunion avec les responsables de la Direction du Contrôle Financier ;
14./18.07.2006	Réunions de consultation et d'analyse des dossiers de subsides au ministère de la Culture ;
27.07.2006	Réunion avec le responsable de l'Inspection Générale des Finances ;
04.08.2006	Réunion au ministère de la Culture ;
08.08.2006	Réunion au Musée National d'Histoire et d'Art ;
11.09.2006	Réunion au ministère de la Culture ;
13.09.2006	Réunion au Musée National d'Histoire et d'Art.

3. Le cadre légal

Les aides financières allouées par le ministère de la Culture se présentent notamment sous forme de subsides, subventions ou participations. Les tiers subventionnés relèvent de catégories juridiques très diverses : de personnes physiques, d'associations sans but lucratif, de sociétés, de communes et autres.

Les notions de subsides, subventions ou participations prêtent souvent à confusion.

Dans un avis du 13 octobre 1982, la Chambre des comptes a précisé que « les subsides devraient rester réservés aux cas où ils sont alloués à des personnes, des entreprises ou des œuvres dignes d'encouragement à titre purement gratuit, sans contrepartie directe et en dehors de toute obligation légale. Ils n'ont dès lors aucune autre cause juridique que l'intention du ministre ordonnateur d'accorder une aide financière à une personne ou à une activité ».

Il existe, à côté de ces subventions ou subsides à caractère facultatif, des subventions dont les conditions d'octroi sont fixées de manière légale, réglementaire, voire conventionnelle.

Cette approche est partagée par la Direction du Contrôle Financier (DCF) dans une note du 5 juillet 2005 :

« Les concours financiers étatiques peuvent prendre différentes formes. Ils doivent néanmoins tous faire l'objet d'une décision ministérielle incorporée soit dans un arrêté soit dans une convention synallagmatique en fonction justement de la forme, de la nature de l'aide financière en question et ils sont tous à imputer sur des crédits de code économique 33.

Y est donc imputable :

- a) Toute contribution financière de l'Etat aux frais relatifs à la réalisation d'un projet culturel par une personne physique ou morale appelée indifféremment subside (...) ou subvention (...). Ces contributions ont en principe un caractère exclusivement bénévole ; elles n'ont aucune autre cause juridique que l'intention du Ministre ordonnateur d'accorder un concours financier au profit de la réalisation d'un projet culturel déterminé et les seules obligations en découlant pour le bénéficiaire sont celles prévues par les articles 81 à 83 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie » (chapitre 18 - Contrôle de l'utilisation des concours financiers accordés par l'Etat).

(...)

« L'allocation de subsides fait l'objet d'une décision, d'un arrêté ministériel, qui indique entre autres la nature, les conditions et les modalités des justifications à fournir par les bénéficiaires (cf. art 81 (3) de la loi modifiée du 8 juin 1999).

b) Toute contribution financière de l'Etat, aux frais relatifs à la réalisation d'un projet culturel par une personne physique ou morale allouée sous forme de participation financière sur base d'une convention ad hoc qui définit l'objet du projet culturel, le budget des recettes et des dépenses du projet, les modalités de versement de la participation ainsi que les procédures de contrôle par les instances compétentes de l'Etat, c'est-à-dire les obligations réciproques des parties.

Les personnes physiques ou morales subventionnées sur base d'une convention stipulant l'allocation de contributions financières annuelles dans le cadre d'un budget global, ne sont pas susceptibles de se voir allouer parallèlement des subsides tels que définis sous a) ci-dessus. Néanmoins, en cas de besoin, des contributions complémentaires peuvent être allouées sur base de la convention existante moyennant avenant préalable.

Pour ce qui est des modalités de contrôle de l'allocation des contributions financières de l'Etat dans l'intérêt des projets culturels, il est rappelé à toutes fins utiles que les règles (...) fixées par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat sont d'application : chapitre 18 - Contrôle de l'utilisation des concours financiers accordés par l'Etat. »

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

4.1 La situation financière globale

Pour cerner l'ampleur des dépenses générales du ministère de la Culture, la Cour reproduit pour la période allant de 2002 à 2006 :

- des tableaux retraçant l'évolution de ces dépenses ;
- un graphique reprenant la variation annuelle de ces dépenses.

Par ailleurs, l'évolution de ces dépenses est mise en relation avec celle des dépenses courantes de l'Etat sur une même période.

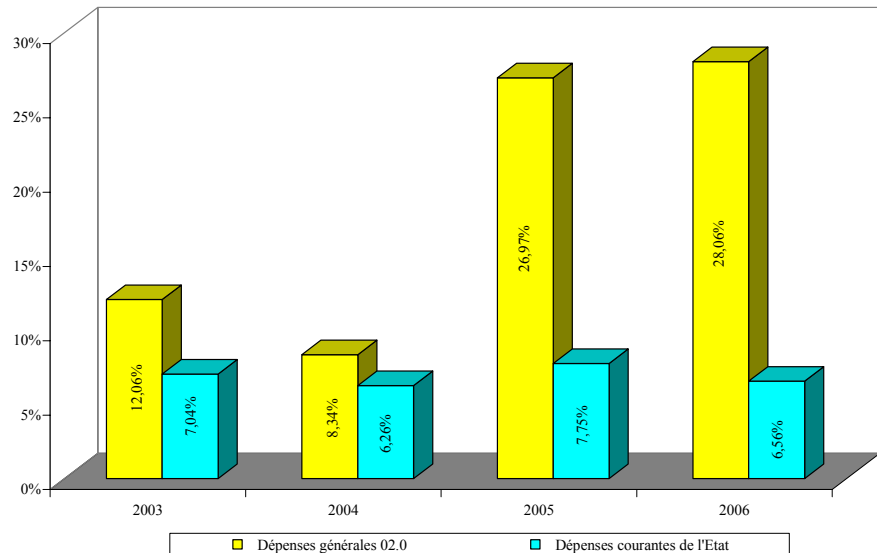
Tableau 1 : Evolution financière des dépenses

	Compte général 2002	Compte général 2003	Compte général 2004	Compte général 2005	Budget voté 2006
Dépenses générales 02.0	24.822.905	27.815.367	30.135.614	38.263.016	48.999.650
Dépenses courantes de l'Etat	5.247.274.197	5.616.432.132	5.968.158.959	6.430.427.162	6.852.208.593

Du tableau suivant, il résulte que les dépenses générales connaissent une progression de 28,06% entre 2005 et 2006 alors que celle des dépenses courantes de l'Etat se limite à 6,56% pour la même période.

Tableau 2 : Variation annuelle des dépenses en %

	Compte général 2003	Compte général 2004	Compte général 2005	Budget voté 2006
Dépenses générales 02.0	12,06%	8,34%	26,97%	28,06%
Dépenses courantes de l'Etat	7,04%	6,26%	7,75%	6,56%

Graphique 3 : Variation annuelle des dépenses en %

Il se dégage des tableaux et du graphique ci-dessus que, depuis 2002, les dépenses générales du ministère de la Culture sont en progression continue en passant de quelque 25 millions d'euros en 2002 à presque 49 millions d'euros en 2006. Les dépenses ont ainsi pratiquement doublé au cours des quatre derniers exercices budgétaires.

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

4.2 La gestion du budget des dépenses générales

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

- la procédure d'élaboration des propositions budgétaires ;
- la procédure des engagements ;
- la procédure des transferts de crédits budgétaires.

4.2.1 La procédure d'élaboration des propositions budgétaires

Lors de la procédure d'élaboration du projet de budget, l'Inspection Générale des Finances (IGF) examine les propositions budgétaires présentées par les différents départements ministériels.

Quant à la justification de ces propositions, la circulaire budgétaire pour le projet de budget 2007 précise qu'il « importe que les départements ministériels fournissent à l'appui de leurs propositions budgétaires des notes justificatives très détaillées tant pour ce qui est des mesures existantes que pour ce qui est de mesures nouvelles ». Par ailleurs, « il importe d'insister sur le fait que tous les crédits devront être justifiés à partir du 1^{er} euro. Les départements ministériels devront donc justifier chaque année le montant total de chaque crédit demandé » (p. 6).

Lors de son contrôle, la Cour a constaté que le ministère n'a pas répondu de manière satisfaisante à ces exigences et elle illustre ces manquements à l'aide de deux articles budgétaires.

La proposition budgétaire 2007 relative à l'article 02.0.33.010 « Subsidés aux associations pour la réalisation d'activités culturelles » a été documentée par le ministère au moyen d'un relevé SAP des dépenses effectuées en 2005 sans répartition des fonds disponibles en fonction des demandes introduites entre les différents domaines culturels (service musical, service littérature/théâtre/danse, service arts plastiques). La justification relative à l'article 02.0.33.000 « Animation socio-culturelle : conventions avec des associations » s'est limitée exclusivement à un tableau Excel renseignant sur les associations conventionnées, les aides accordées pour 2006, l'augmentation proposée et l'aide prévue pour 2007.

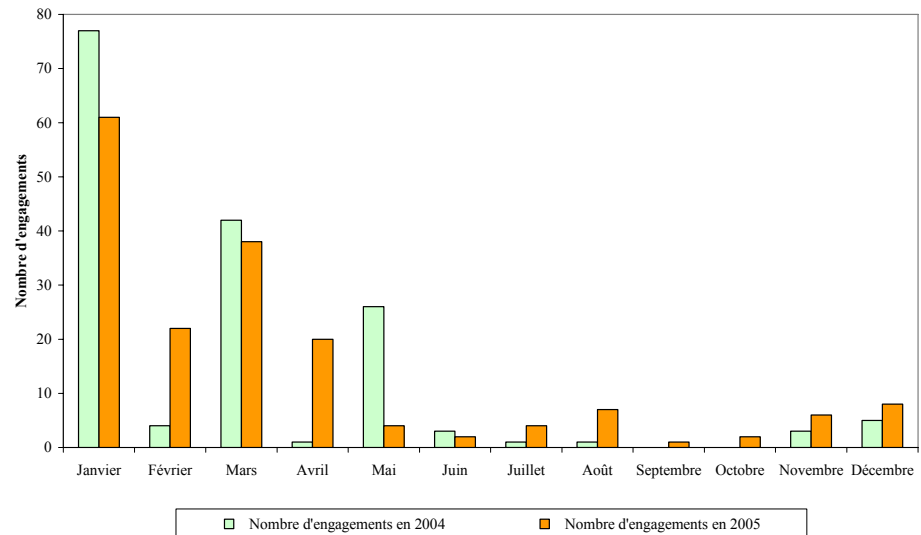
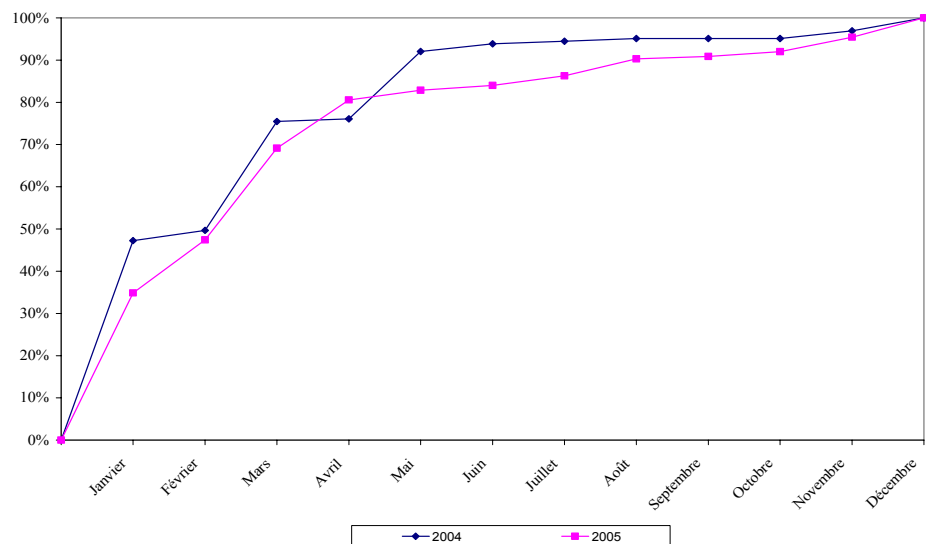
Ainsi le ministère n'a indiqué dans ses propositions budgétaires ni les conditions ni les modalités d'allocation (critères et taux) des subventions, subsidés et participations.

4.2.2 La procédure des engagements

La Cour a pris soin de retracer les engagements et les paiements opérés au niveau de l'article budgétaire 02.0.33.010 « Subsidés pour activités culturelles ».

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

Les deux graphiques suivants indiquent, d'une part, le nombre des engagements effectués par mois et, d'autre part, le nombre des engagements cumulés.

Graphique 4 : Répartition des engagements de l'article 02.0.33.010**Graphique 5 : Nombre d'engagements cumulés de l'article 02.0.33.010 en %**

Les graphiques font apparaître que, pour les deux exercices visés, un nombre important d'engagements relatifs à l'article 02.0.33.010 ont été opérés en début d'exercice budgétaire. Ainsi, la plus grande partie des crédits ont été engagés au cours du premier semestre. Une situation similaire a été constatée en matière de paiements.

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

4.2.3 La procédure des transferts de crédits budgétaires

En 2004, 52 arrêtés de transfert sur un total de 381 arrêtés concernaient le chapitre 02 « dépenses courantes » du ministère de la Culture. Ceci représente 13,65% de toutes les décisions de transfert émises au cours de l'exercice 2004. Pour l'exercice 2005, la situation est analogue avec 61 arrêtés de transfert sur 453 arrêtés, soit l'équivalent de 13,47%.

Au niveau de la section 02.0 « dépenses générales », un total de 20 transferts pour un montant de 348.700 euros a été réalisé pendant l'exercice 2004 par rapport à un budget voté de 6,10 millions d'euros (5,72%). Au cours de l'exercice 2005, 33 transferts d'une valeur de 512.738 euros ont été effectués par rapport à un budget voté de 7,22 millions d'euros (7,10%).

Plus particulièrement, la Cour a constaté que, pendant la période du contrôle, plusieurs articles budgétaires ont été majorés ou diminués par le biais d'un nombre élevé de transferts de crédits. Pour l'exercice 2005, les crédits figurant à l'article 02.0.33.000 ont été diminués à neuf reprises. Pour le même exercice, l'article 02.0.33.010 « Subsidés pour activités culturelles » a été alimenté à huit reprises de façon à passer d'un crédit voté de 400.000 euros à un crédit définitif de 616.500 euros. Ainsi, par le biais de transferts en 2005, les crédits inscrits à l'article 02.0.33.010 ont presque atteint le niveau de l'exercice 2004, soit 697.500 euros.

Par ailleurs, au cours d'un même exercice, des articles budgétaires ont été alimentés et diminués par voie de transferts de crédits. Ainsi, les crédits figurant à l'article 02.0.33.010 ont baissé suite à trois transferts et ont été augmentés par deux autres transferts pendant l'exercice 2004. L'article 02.0.12.041 « Bibliobus et bibliothèques régionales : alimentation, reliures et frais divers » a été diminué par cinq transferts et alimenté par un transfert au cours de l'exercice 2005.

La Cour a analysé les arrêtés de transfert de crédits quant à leur pertinence. Dans certains cas, elle a décelé des motifs injustifiés à la base des décisions de transfert. Ainsi pour l'alimentation de l'article budgétaire 02.0.33.010 ont été invoqués les motifs suivants :

- insuffisance d'approvisionnement ;
- augmentation en flèche du nombre des subsidés les dernières années ;
- situation imprévisible lors de l'établissement des propositions budgétaires.

5. La gestion des crédits par le ministère

5.1 Le déroulement administratif

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

Le déroulement administratif d'une demande d'aide financière (subsidés, subventions, participations) se présente schématiquement de la manière suivante :

Organisme demandeur	Secrétariat général du ministère de la Culture	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Services culturels ➤ Service de la comptabilité 	Concertation entre <ul style="list-style-type: none"> ➤ le coordinateur général ➤ le responsable du service culturel 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ministre ➤ Secrétaire d'Etat
<ul style="list-style-type: none"> ➤ envoi de la demande d'aide financière et des pièces à l'appui du projet culturel 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ enregistrement de la demande ➤ transmission de la demande au service compétent ➤ envoi d'un accusé de réception à l'organisme demandeur 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ analyse de la demande ➤ traitement financier de la demande 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ présentation de la demande par le responsable du service culturel ➤ fixation de la forme et de la hauteur du montant à allouer 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ décision finale au sujet de l'aide à accorder ➤ lettre motivée au demandeur ➤ arrêté ministériel

Le rôle des différents intervenants se résume comme suit :

➤ le secrétariat général

La demande est réceptionnée et enregistrée au secrétariat général. Un accusé de réception, signé par le coordinateur général, est envoyé au demandeur et la demande est transmise au service culturel compétent.

➤ les services culturels

Le ministère a mis en place trois services culturels qui assurent en principe le traitement administratif des dossiers de demande d'aide financière. Chacun de ces trois services instructeurs est en charge d'un domaine culturel propre (musique, littérature/théâtre/danse, arts plastiques).

➤ **le service de la comptabilité**

Le service de la comptabilité prend en charge le traitement comptable des demandes d'aide financière.

Au niveau des conventions, son rôle s'étend au contrôle des documents comptables transmis par les bénéficiaires.

➤ **le coordinateur général**

Il revient au coordinateur général de formuler une proposition définitive à soumettre au ministre, respectivement à la secrétaire d'Etat.

➤ **le ministre et la secrétaire d'Etat**

La décision finale appartient au ministre ou à la secrétaire d'Etat. En cas de réponse favorable à la demande, la décision définitive est prise soit par arrêté ministériel et communiquée au bénéficiaire par courrier, soit fixée par conclusion d'une convention entre le ministère et le demandeur en question.

5.1.2 Les constatations et recommandations de la Cour

Dans un souci d'optimiser le déroulement administratif au niveau de l'attribution des aides financières, la Cour formule les constatations et les recommandations suivantes :

a. La responsabilisation des services culturels

Comme précédemment soulevé, les demandes de subsides sont traitées par les différents services culturels suivant leur domaine de compétence. Les subsides finalement accordés sont imputés sur les articles budgétaires 02.0.33.010 « Subsides pour activités culturelles » ou 02.0.33.011 « Relations culturelles internationales : bourses d'études, subsides ».

La Cour constate qu'il n'existe aucune véritable coordination entre les différents services culturels au niveau de la gestion de l'enveloppe budgétaire concernant les subsides.

Afin d'optimiser la gestion des crédits budgétaires disponibles, la Cour recommande de prévoir au début de l'exercice budgétaire une enveloppe financière pour chacun des trois domaines culturels.

b. La mise en place d'un service financier

Selon l'avis de la Cour, il importe de transformer l'actuel service de la comptabilité en un service financier doté de compétences renforcées.

Les demandes seront alors soumises à deux types d'examen. Les services culturels continueront à examiner les dossiers quant au fond suivant des critères d'ordre culturel. Le service financier procédera, pour sa part, à un contrôle suivant des critères financiers et budgétaires.

Au niveau financier, le service financier devra s'occuper du suivi et du contrôle de l'utilisation des aides aux fins accordées.

Au niveau budgétaire, ce service sera responsable de la coordination des demandes de crédits émanant des différents services et de l'élaboration des propositions budgétaires. Par ailleurs, il devra également être en charge de l'exécution du budget au cours de l'exercice afin d'éviter la consommation prématurée des crédits et de limiter ainsi les transferts de crédits.

c. Une répartition renforcée des tâches

La Cour constate que les activités du ministère n'ont cessé de prendre de l'envergure. Face à cet état de choses, la Cour plaide à ce que le coordinateur général soit épaulé dans ses tâches par un fonctionnaire, ce dernier étant pourvu des compétences et des pouvoirs de signature nécessaires.

d. La tenue de réunions mensuelles

Selon le ministère, les demandes d'aides financières sont rassemblées au ministère et une décision est prise par échéance trimestrielle. Cette affirmation, publiée sur le site Internet du ministère, n'a pas pu être validée par la Cour.

La Cour recommande qu'après l'étape d'instruction des demandes, les dossiers soient présentés au coordinateur général respectivement au fonctionnaire visé au point précédent lors de réunions mensuelles avec les rapporteurs des services culturels et le responsable du service financier.

Les décisions prises seraient actées sous forme de procès-verbaux à joindre aux propositions soumises à l'ordonnateur.

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

Depuis 2002, les responsables du service de la comptabilité, de la DCF et de l'IGF procèdent par 3 à 4 réunions annuelles au contrôle conjoint du suivi et de l'emploi conforme des concours financiers relevant des conventions.

Leur tâche principale consiste à analyser les comptes annuels de l'exercice écoulé et le budget pour l'exercice à venir. En effet, c'est sur base de ces pièces que le ministère procède au paiement du solde des subventions prévues.

Lors de son contrôle, la Cour a constaté que les avis formulés à l'issue de ces réunions n'ont connu aucune suite.

5.2 Les subsides

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

5.2.1 Les constatations et recommandations de la Cour

a. L'éligibilité des demandeurs

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

En effet, ces organismes ont un statut d'ordre public et partant, ils ne sont pas éligibles de recevoir des subsides à charge de l'article précité.

b. Le dossier de demande d'aide financière

Le ministère de la Culture a élaboré un formulaire appelé « dossier de demande de subvention » au moyen duquel les demandeurs d'aide fournissent tous les renseignements utiles pour que le ministère puisse décider de l'allocation d'un subside.

La Cour a constaté que, pour un échantillon de 37 subsides payés à charge de l'article 02.0.33.010, seuls 13 bénéficiaires ont utilisé le formulaire sous rubrique (35,14%). Comme ce formulaire contient des informations essentielles, la Cour invite le ministère à insister auprès des demandeurs afin que son emploi devienne systématique.

c. Les autorisations ministérielles

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

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

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

d. Les projets préfinancés par des subsides

En ce qui concerne ces subsides, le ministère effectue son contrôle uniquement sur base des documents présentés par les demandeurs avant l'événement à subventionner.

Il appert que les pièces justificatives sont souvent imprécises. Pour améliorer le contrôle a priori de ces subsides, la Cour recommande par exemple d'exiger une liste complète des manifestations incluses dans un même projet culturel ainsi qu'un relevé détaillé des frais encourus au cours de l'année précédente pour un événement récurrent.

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

Ainsi le ministère serait à même de mieux contrôler l'utilisation correcte des aides financières aux fins accordées et ce conformément aux dispositions de l'article 81 (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

e. Les subsides multiples

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

Dans ce contexte, la Cour rappelle que le ministère de la Culture doit insister à ce que chaque demandeur d'aide remplisse obligatoirement et avec soin le formulaire « dossier de demande de subvention » afin qu'il puisse connaître avec exactitude l'ensemble du sponsoring et des aides étatiques allouées.

f. Les subsides récurrents

La Cour note que certains bénéficiaires se voient allouer des subsides de façon récurrente pour des projets similaires. A titre d'exemple, il y a lieu de relever qu'un office de tourisme s'est vu accorder annuellement des subsides pour activités culturelles d'une envergure considérable

à charge de l'article budgétaire 02.0.33.010. En 2005, le financement concernait des activités à hauteur de 52.000 euros, 8.277,43 euros respectivement de 2.523,04 euros.

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

Dès lors, la Cour recommande au ministère de la Culture de fixer un seuil à partir duquel la conclusion d'une convention devient obligatoire.

5.3 Les conventions

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

5.3.1 Les constatations et recommandations de la Cour

5.3.1.1 Au niveau de l'analyse des conventions

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

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

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

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

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

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

- 26 tranches de paiement relatives aux exercices 2004 et 2005 ;

- 48 soldes de l'exercice 2004 ;
- 49 soldes de l'exercice 2005.

Dans l'hypothèse où ces retards incombent à la faute des bénéficiaires qui n'ont pas remis les documents requis en temps utile, la Cour recommande de faire usage des sanctions prévues par la convention.

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

A l'article 5 de la convention type, le ministère de la Culture exige de la part des bénéficiaires d'aides financières la production des documents suivants dans un délai déterminé, à savoir

- au 31 mars de l'année n :
 - le bilan financier définitif (n-1)
 - le rapport d'activités de l'exercice (n-1)
 - le budget prévisionnel provisoire (n+1)
 - le questionnaire sur les statistiques culturelles du ministère
- au 15 décembre de l'année n :
 - le budget définitif (n+1)

L'analyse des dossiers fait apparaître que la plupart d'entre eux ne sont pas complets et que les échéances prévues ne sont pas toujours respectées.

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

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

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

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

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

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

5.3.1.2 Au niveau de l'analyse des dossiers

a. Le cumul de fonctions

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

Si, d'après la Cour, il est compréhensible qu'un représentant du ministère soit membre d'un conseil d'administration afin de pouvoir assurer les intérêts de ce dernier, il ne devrait cependant pas cumuler les fonctions de président du conseil et d'ordonnateur auprès du ministère.

b. Le contrôle des pièces justificatives

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

Les frais de la manifestation, de l'ordre de 165.000 euros, ont comporté, entre autres, de multiples conférences et la réalisation d'un film.

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

Des déficiences similaires ayant pu être décelées tout au long de l'examen des ordonnances de paiement, la Cour recommande au ministère de la Culture d'effectuer son contrôle avec

plus de rigueur et d'insister auprès des bénéficiaires sur la production de preuves de paiement.

5.4 Les bourses

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

La loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat reprend en son article 21 le principe de la séparation des fonctions des intervenants dans l'exécution du budget, c.-à-d. :

- (1) « L'exécution du budget est assurée suivant le principe de la séparation des ordonnateurs, des contrôleurs financiers et des comptables publics.
- (2) Les fonctions d'ordonnateur, de contrôleur financier et de comptable public sont incompatibles entre elles. »

Suivant l'article 25 de la même loi, le comptable extraordinaire est à considérer comme comptable public.

La Cour constate que le comptable extraordinaire est également ordonnateur des dépenses du ministère de la Culture et que le principe énoncé à l'article 21 de la loi susmentionnée (séparation des fonctions d'ordonnateur, de contrôleur financier et de comptable public) n'est pas respecté.

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

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

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

Comme le compte de l'exercice 2005, rendu en date du 13 février 2006, a fait l'objet d'observations semblables à celles relatives à l'exercice 2004 de la part de la DCF et de la Trésorerie de l'Etat, la décharge a été refusée au comptable extraordinaire jusqu'à l'heure actuelle.

A noter que l'article 73 (4) de la loi précitée précise qu'« aucun nouveau crédit ne pourra être liquidé au profit du même comptable avant la régularisation définitive de l'arriéré ».

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

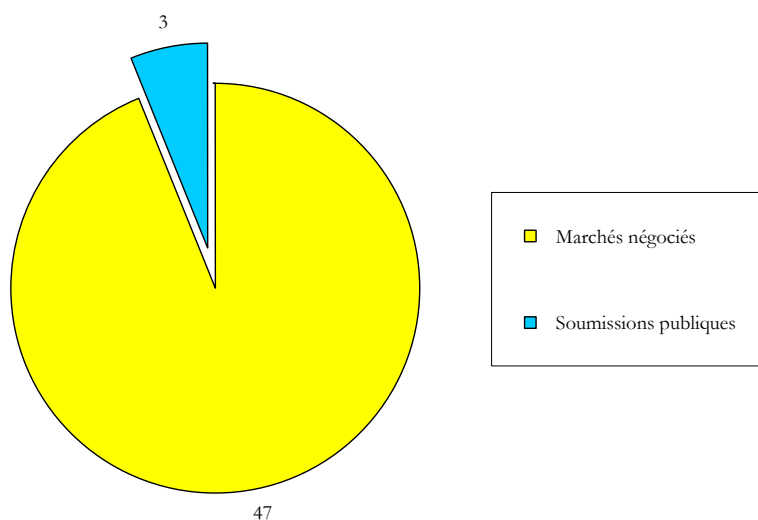
6.1 Analyse générale

La Cour a procédé au contrôle de l'application conforme de la loi sur les marchés publics au niveau des dépenses courantes du ministère de la Culture.

Au cours des exercices budgétaires 2004 et 2005, cinquante marchés publics ont été conclus au total par le ministère ainsi que par les instituts culturels placés sous sa tutelle.

Dans 94% des cas, le ministère a eu recours à des marchés négociés.

Graphique 6 : Récapitulatif des marchés publics conclus pendant les exercices 2004 et 2005



6.2 Les fouilles archéologiques

a. Historique

Les fouilles archéologiques sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg s'étalent de la préhistoire à la période gallo-romaine en passant par la période médiévale jusqu'aux temps modernes et sont coordonnées par le Musée National d'Histoire et d'Art (MNHA). Le budget de

L'Etat fait la distinction entre deux articles budgétaires dont le premier concerne les fouilles d'urgence et le second les fouilles programmées.

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

b. Le caractère non exhaustif du bordereau de soumission

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

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

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

c. Le caractère légal des critères d'adjudication

Dans le cadre des trois soumissions publiques, le choix s'est porté sur le soumissionnaire ayant présenté l'offre économiquement la plus avantageuse suivant une pondération prévue par le bordereau de soumission (articles 88 et 89 du règlement grand-ducal du 7 juillet 2003 portant exécution de la loi modifiée du 30 juin 2003 sur les marchés publics).

Pour déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse, le Musée s'est fondé sur les critères d'adjudication suivants (exercice 2006) :

- prix avancés (50%) ;

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

La question se pose si ces critères constituent effectivement des critères d'adjudication du marché ou bien s'il s'agit de critères de sélection.

Dès lors, il convient de préciser les notions de critères de sélection et de critères d'adjudication (ou d'attribution).

Pour ce qui est des critères de sélection, l'article 85 du règlement grand-ducal du 7 juillet 2003 précise notamment que « le choix de l'adjudicataire ne peut se porter que sur des soumissionnaires qui se trouvent dans les conditions visées à l'article 2 » des conditions générales d'accès aux marchés publics « et dont la compétence, l'expérience et les capacités techniques et financières, la situation fiscale et parafiscale, les moyens d'organisation en outillage, matériel et personnel qualifié, le degré d'occupation ainsi que la probité commerciale offrent les garanties pour une bonne exécution des prestations dans les délais prévus. »

Après avoir sélectionné les sociétés jugées aptes à assurer la bonne exécution du marché, le pouvoir adjudicataire détermine parmi les soumissionnaires celui qui a remis l'offre économiquement la plus avantageuse. L'article 89 du même règlement grand-ducal indique que « pour déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse, le pouvoir adjudicateur se fonde sur le ou les critères dont il doit avoir prévu l'utilisation et la pondération dans le cahier des charges. Ces critères techniques, financiers, économiques, environnementaux et sociaux sont variables selon le marché en cause et peuvent être entre autres le prix, le délai d'exécution ou de livraison, le coût d'utilisation, la rentabilité, la qualité, la valeur écologique, l'aspect social, le caractère esthétique ou fonctionnel, la valeur technique, le service après-vente et l'assistance technique. Ces critères doivent être en relation directe avec le marché en cause. »

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

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

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

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

Il s'ensuit que les critères sous examen sont des critères de sélection et non pas des critères d'attribution.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 8 février 2007.

La Cour des comptes,

Le Secrétaire général,
s. Marco Stevenazzi

Le Président,
s. Marc Gengler

Annexe

	Article budgétaire	Libellé
1	02.0.12.001	Mesures en faveur de la langue luxembourgeoise : indemnités pour services de tiers
2	02.0.12.303	Relations culturelles internationales : frais divers
3	02.0.33.000	Animation socio-culturelle : conventions avec des associations
4	02.0.33.002	Participation de l'Etat aux frais de fonctionnement de la fondation Henri Pensis chargée de la gestion de l'orchestre philharmonique du Luxembourg
5	02.0.33.005	Participation au financement des activités du Théâtre national du Luxembourg
6	02.0.33.006	Participation de l'Etat aux frais de fonctionnement de la Fondation "Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean" (Crédit non limitatif)
7	02.0.33.010	Subsides aux associations pour la réalisation d'activités culturelles
8	02.0.33.014	Aide à la presse culturelle : subsides aux éditeurs
9	02.0.33.017	Participation au financement des activités de l'agence luxembourgeoise d'action culturelle
10	02.0.33.022	Participation au financement de l'agenda culturel national
11	02.0.33.029	Participation de l'Etat au financement de l'Institut Pierre Werner (Neumünster)
12	02.0.33.031	Participation financière de l'Etat aux frais de la structure dédiée à la musique contemporaine
13	02.0.35.030	Contributions et cotisations à l'U.N.E.S.C.O. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)
14	02.0.35.060	Cotisations à des organismes internationaux (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)
15	02.0.43.001	Participation de l'Etat aux frais de production et de co-production des théâtres municipaux de la ville de Luxembourg
16	02.0.43.003	Participation de l'Etat aux frais de gestion du théâtre de la ville d'Esch-sur-Alzette

II. OBSERVATIONS DU MINISTÈRE DE LA CULTURE

Luxembourg, le 27 avril 2007

J'ai l'honneur de vous apporter ici les réponses de mon Ministère aux différentes constatations et recommandations de la Cour des comptes telles que décrites dans votre courrier du 26 février dernier. Ainsi que vous l'avez demandé, je vous les transmets par courrier électronique.

Vous constaterez à la lecture de mes réponses que j'essaie de tenir compte chaque fois que cela me paraît possible de vos remarques et suggestions et que j'ai initié un certain nombre de changements pour les mettre en pratique.

Mes réponses suivent la démarche de votre courrier, à savoir votre nomenclature et indication de la page de votre rapport.

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

En ce qui concerne la situation financière globale (4.1., page 14 de votre rapport), il me semble utile de rappeler que la progression des crédits de la section 02.0 - dépenses générales entre 2005 et 2006 s'expliquent, essentiellement, par la mise en route de nouvelles infrastructures culturelles suite à l'autorisation du législateur:

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

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

En ce qui concerne le point **4.2.1. procédure d'élaboration des propositions budgétaires**, page 15, 3^e alinéa, vous écrivez: Lors de son contrôle, la Cour a constaté que le ministère n'a pas répondu de manière satisfaisante à ces exigences et elle illustre des manquements à l'aide de deux articles budgétaires (02.0.33.010 et 02.0.33.000).

L'élaboration de nos propositions budgétaires se fait sur base des informations transmises par les services concernés. Des tableaux comparatifs ainsi que la guidance des services dans leur production de pièces justificatives sont réalisés par les soins du service de comptabilité. Les relevés SAP incriminés constituent simplement une information complémentaire à toute une série d'informations envoyées en même temps que les propositions budgétaires à l'Inspection générale des Finances ; cette dernière dispose d'une copie de toutes les conventions ainsi que d'un dossier complet comprenant les budgets prévisionnels introduits par les associations en cas de demande de crédits supplémentaires.

Mes services peuvent, bien entendu, fournir une copie de toutes les conventions, qui sont d'ailleurs le fruit d'une concertation étroite avec l'IGF et contiennent notamment toutes indications concernant les devoirs et les droits des asbl, ainsi que les mesures de contrôle et de sanctions en cas de contravention.

En ce qui concerne les demandes en obtention d'un subside, des formulaires standardisés sont utilisés depuis une dizaine d'années et sont régulièrement mis à jour. Veuillez trouver en annexe le modèle actuel avec une liste des documents à fournir en plusieurs exemplaires. Nous sommes actuellement en train d'affiner une fiche d'évaluation interne pour l'allocation éventuelle de subsides. Il a par ailleurs été donné instruction d'étoffer les critères d'allocation existants.

En ce qui concerne le point **4.2.2 La procédure des engagements**, page 15, la Cour signale à bon droit que

- pour l'exercice 2004, 77,22% des crédits disponibles sur l'article 02.0.33.010 étaient déjà engagés fin mai, et que
- pour l'exercice 2005, 93,99% de ces crédits étaient déjà engagés fin mars 2005.

Il est vrai qu'il a fallu honorer des demandes pendantes des années précédentes. Le Ministère a d'ailleurs, à un certain moment, été submergé par des demandes de subsides qui n'avaient été introduites en temps utile pour pouvoir être intégrées dans nos propositions budgétaires.

Une autre raison fut la décision de la Cour des comptes du 6 août 2003, notifiée à l'établissement public «Fonds Culturel National»¹ (FOCUNA), de ne plus accepter le mode d'attribution du FOCUNA admis depuis 1982. Par ce même courrier, l'établissement public FOCUNA fut invité à *«contrôler dorénavant le caractère d'utilité publique des organismes bénéficiaires visés à l'article*

¹ créé par la loi du 4 mars 1982 a) portant création d'un Fonds Culturel National; b) modifiant et complétant les dispositions fiscales tendant à promouvoir le mécénat et la philanthropie

8 alinéa 1^{er} de la prédite loi». La nouvelle interprétation de la loi du 4 mars 1982 portant création du Fonds Culturel National par la Cour des comptes a eu comme conséquence que de nombreuses associations et acteurs culturels n'ont plus pu avoir accès aux fonds du FOCUNA et se sont retournés sur le Ministère de la Culture.

Pour l'année 2005, il y a une explication supplémentaire tenant au changement des règles d'imputation budgétaire des subsides pour activités culturelles, le contrôle financier ayant émis plusieurs refus depuis le début de l'année 2005 jusqu'en juillet 2005 pour des motifs d'imputation budgétaire en particulier sur des crédits de code économique 12. Pour honorer ses engagements, le Ministère a dû les imputer sur sa ligne budgétaire 02.0.33.010, avant que sur base de la note du 5 juillet 2005 de la Direction du Contrôle Financier que vous citez, il était de nouveau admis que ces dépenses puissent être, sous certaines conditions, imputées au code économique 12.

J'ai donné instruction depuis à traiter les demandes de subside avec encore plus de rigueur et mes services ont réussi à mieux répartir l'ordonnancement des dépenses: j'en veux pour preuve qu'en cette année 2007, sur un budget voté de 550.000.- €, seulement 66.000.- € avaient été engagés au cours des deux premiers mois.

Concernant le point **4.2.3. procédure des transferts de crédits budgétaires**, (page 17) et le nombre élevé des transferts opérés par mon département, j'aimerais expliquer que nos partenaires sont, très souvent, des personnes privées, bénévoles dont les estimations budgétaires ne rejoignent pas toujours la réalité des faits. Au cours d'un exercice, il y a nécessairement toujours des changements dans les participations financières du Ministère de la Culture, soit parce que des projets n'ont pas été réalisés, soit parce qu'ils ont pris plus de temps que prévu, soit encore que d'autres projets sont apparus en cours d'exercice pour être réalisés en cours d'année-même.

Le cas du Bicherbus et des bibliothèques régionales que vous citez illustre cette façon de procéder:

- les différentes réparations très coûteuses à opérer sur les deux bus (climatisation, p.ex.) ou le changement pour usure de pneus nécessitent des dépenses élevées largement supérieures aux crédits votés (nos demandes de crédits supplémentaires n'avaient pas été honorées vu l'augmentation limitée (2 à 4%) des crédits de fonctionnement, pour 2007 une diminution de 10% ayant été imposée);
- les bibliothèques régionales de création récente, et réparties sur différentes localités du pays, ont demandé une première aide en nature tels que livres ou matériaux de stockage en cours d'année.

J'aimerais préciser que j'avais donné instruction à la fin de l'exercice 2006 de procéder, *ex ante*, à une nouvelle répartition des crédits disponibles lors des prochaines propositions budgétaires, répartition que j'espère plus réaliste et davantage capable d'éviter des transferts.

5. La gestion des crédits par le Ministère

Au tableau résumant le schéma actuel de la procédure d'attribution d'aides financières (point 5.1.1, page 19), je voudrais apporter les précisions suivantes:

- le service de la comptabilité n'intervient pas dans l'appréciation de l'opportunité de l'attribution d'une aide, mais est consulté par les différents responsables pour connaître les disponibilités financières ;
- l'arrêté ministériel matérialisant la décision est établi par le service de la comptabilité.

Au point 5.1.2.a (page 20), la Cour recommande une responsabilisation des services culturels en attribuant une enveloppe financière pour les différents domaines culturels. Cette façon de procéder a été plusieurs fois mise à l'épreuve au cours des 17 dernières années et il s'est avéré que de telles prévisions sont difficiles à réaliser: ceci est précisément dû aux changements et fluctuations décrites ci-dessus.

J'ai néanmoins donné instruction pour que la recommandation de la Cour soit suivie sans pour autant répartir immédiatement l'intégralité du crédit dès le début d'année, une réserve devant également être prévue pour les cas des demandes non prévisibles.

Au point 5.1.2.b (page 20) la Cour propose de transformer l'actuel service de la comptabilité en un service financier doté de compétences renforcées et propose, notamment, deux types d'examen des demandes de subsides.

Actuellement, le coordinateur général analyse, ensemble avec les responsables sectoriels, outre l'aspect à proprement parler culturel de la demande, également, *ex ante*, sa viabilité financière. Cette façon de faire inclut e.a. un contrôle des fonds disponibles de l'organisme demandeur: depuis des années nous demandons non seulement un rapport d'activités avec bilan financier et budget prévisionnel approuvés par l'assemblée générale de l'asbl ou certifiés par un responsable, mais aussi une déclaration sur l'honneur quant aux fonds disponibles sur le ou les compte(s) de l'organisme demandeur.

Cette façon de faire permet au groupe de travail «subsides» de me soumettre une proposition motivée à la fois par l'intérêt culturel et par les besoins financiers réels constatés. Très souvent, il est

proposé d'apporter une aide non sous forme de subside, mais sous forme de garantie de bonne fin, ce qui a comme conséquence que l'organisme demandeur doit présenter un vrai bilan.

Le suivi et le contrôle de l'utilisation des aides aux fins accordées sont réalisés par le responsable du service concerné et le service de comptabilité, sur présentation de bilans accompagnés d'un rapport d'activités.

Au point 5.1.2.c (page 21) la Cour recommande d'épauler le coordinateur général par un fonctionnaire. C'est chose faite: je viens d'attribuer d'autres délégations de signature en matières administrative et financière et un agent supplémentaire a été chargé de s'occuper du suivi des demandes de subside.

Au point 5.1.2.d (page 21), la Cour suggère, au vu des nombreuses demandes d'aides financières, d'organiser des réunions de concertation non plus semestriellement, mais de les faire sur base mensuelle. Nous avons introduit, il y a quelques mois déjà, des réunions plus fréquentes pour répondre de façon plus rapide aux demandes nous soumises. Un rythme de croisière d'une réunion par mois a d'ores et déjà été atteint.

Un procès-verbal sous forme de fichier Excel ou de document Word est, en règle générale, joint aux dossiers-propositions que je reçois.

Le service de comptabilité sort, à intervalles réguliers, des tableaux renseignant sur les disponibilités budgétaires.

Concernant les remarques de la Cour (point 5.1.2 e, page 21) sur le suivi au niveau de la mise en application des conventions, il y a lieu de préciser que les avis du service de la Comptabilité, de la DCF et de l'IGF sont extrêmement utiles et permettent un véritable contrôle des fonds mis à disposition. J'aimerais ajouter que suite à certains de ces avis, des conventions ont été mises en veilleuse en attendant que la situation financière soit éclaircie. Nous avons, auprès d'autres partenaires, bloqué le versement du solde de l'année précédente et demandé de nous soumettre un bilan et un budget réalistes. Certaines associations ont ainsi été amenées à changer de trésorier et à remettre de l'ordre dans leurs finances.

Le service comptabilité du Ministère assure un suivi minutieux des conventions. Mon Ministère envoie systématiquement des lettres rappelant les obligations aux partenaires conventionnés. Certaines lettres sont répétées plusieurs fois avant que toutes les informations demandées

ne soient entrées dans mes services. Il reste vrai, que dans des cas tout à fait exceptionnels, au vu des difficultés internes résultant du fait que certaines associations bénévoles n'ont pas le savoir-faire nécessaire, nous avons accepté des retards dans la transmission des données demandées, pour ne pas mettre en péril des activités culturelles prometteuses en elles-mêmes.

5.2. Les subsides

Au point 5.2.1.a (page 22), la Cour signale que le code économique 33 ne convient pas pour des aides à des organismes tels que communes ou hôpitaux publics. Il est extrêmement rare qu'un hôpital ait été subsidié pour activités culturelles par mon Ministère. Si tel fut le cas, c'était en raison d'un projet artistique exceptionnel. D'autre part, il échet de constater que le problème du paiement de subsides à des communes se trouve résolu suite aux dernières directives en la matière élaborées par la DCF et les changements opérés par l'IGF dans sa codification budgétaire.

En ce qui concerne le point 5.2.1b (page 22) sur le « dossier de demande de subvention », je voudrais préciser qu'en règle générale, toutes les demandes de subside – sauf le cas d'urgence dûment constaté - reçoivent un accusé de réception avec un formulaire à remplir. Nous venons d'amender le courrier-standard en y intégrant une phrase qui précise que le questionnaire devra être rempli et renvoyé dans un délai d'un mois, faute de quoi la demande de subside ne pourra pas être prise en considération. J'espère éliminer ainsi un certain nombre de demandes peu sérieuses.

Pour répondre aux questions de la Cour au point 5.2.1.c (page 22) concernant les arrêtés ministériels, j'aimerais vous informer que les informations *ad hoc* sont, en principe, intégrées dans les arrêtés: cette tâche est assez ardue vu le manque de place sur les arrêtés. C'est pour cela que le courrier annonçant l'attribution de l'aide financière contient toutes ces données ainsi qu'une information sur les dispositions des articles 81 à 83 de la loi de 1999.

Pour ce qui concerne le point 5.2.1.d (page 23) des projets préfinancés, il importe de relever que de tels cas sont plutôt rares. Néanmoins, il paraît normal que des personnes privées ou des associations de bénévoles soient en droit d'attendre, s'il s'agit de sommes d'argent importantes, une avance, afin de pouvoir honorer les factures et couvrir les dépenses au

moment où elles interviennent. De tels cas sont, bien sûr, réglés par une convention bilatérale ponctuelle.

J'aimerais encore rappeler que nous demandons, précisément pour pouvoir juger du réalisme du budget prévisionnel présenté, un bilan financier complet avec pièces comptables à l'appui. Nous demandons aussi de faire parvenir d'autres preuves (p.ex. articles de presse) que l'activité s'est réellement déroulée.

Pour ce qu'il en est des subsides récurrents (point 5.2.1.f page 23), nous avons pris l'habitude de remplacer l'allocation d'un subside par une convention, régie par les règles émises par l'IGF, si les crédits budgétaires le permettent et si la dépense atteint une certaine somme critique et que le projet court depuis plusieurs années permettant de juger de sa viabilité. Pour le cas d'espèce visé par la Cour, je voudrais vous informer que mes services introduiront, dans leurs propositions budgétaires 2008, une convention avec l'office de tourisme visé.

5.3. Les conventions

Pour ce qu'il en est des conventions (point 5.3.1.1. page 24), j'aimerais spécifier que l'analyse des conventions sera certainement facilitée à l'avenir par l'application du Plan comptable harmonisé dans le secteur conventionné. D'ailleurs, mon service comptabilité a élaboré un document détaillé y relatif à l'intention des associations, fondations et établissements publics qui n'ont pas formulé d'observations majeures ni dans le contexte général des nouvelles règles ni par rapport au document détaillé.

Par ailleurs, il est vrai qu'il est difficile de circonscrire les missions des partenaires conventionnés avec une précision à toute épreuve : il faut laisser une certaine flexibilité aux acteurs culturels en ce qui concerne leurs activités. Il reste néanmoins vrai que nous précisons, dans le cas p.ex. des conventions avec les petites structures de théâtre le nombre annuel de pièces à créer ou à accueillir ainsi que les langues et les publics visés.

S'il y a donc une certaine flexibilité quant aux manifestations visées, j'aimerais préciser que la rigueur préconisée par la Cour est appliquée dans tout ce qui touche l'aspect financier des conventions, de sorte qu'on ne peut dire que la quasi-totalité des dépenses devienne éligible. J'en veux pour exemples les conventions établies en 2005 et 2006, où le coordinateur général, ensemble avec le préposé du service de comptabilité, s'est livré à un examen minutieux des dépenses déclarées, réussissant, chaque fois, à en éliminer. Nous appliquons actuellement, pour des manifestations où il est difficile de connaître *ex ante* le

coût réel à la fin de la manifestation, la méthode qui consiste à inscrire une somme minimum (conçédée par nos soins) et une somme maximum (demandée par l'impétrant). Le montant à verser par le Ministère sera déterminé, de façon contradictoire, par les deux partenaires.

Voici, à titre d'exemple, les paragraphes *ad hoc* d'une telle convention :

Article 2. –

(...)

Le coût total des frais est estimé à € par (le requérant). La participation de l'Etat aux frais incombant à l'association du fait de l'exécution de la présente mission est estimée par l'État à €.

Article 3.-

La participation financière de l'Etat est versée en trois tranches suivant l'échéancier ci-après:

- une première tranche correspondant à une somme de euros sera versée dès la signature de la présente convention par les parties contractantes;
- une seconde tranche correspondant à la somme de euros sera versée à au début du mois de
- un décompte final contradictoire des frais réels à financer par le Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche établi à la fin de l'opération fixera le solde qui sera éventuellement à payer par l'État ou le montant qui sera éventuellement à restituer.

Les différentes tranches seront liquidées sur présentation d'une déclaration de la part de l..... et imputées sur le crédit inscrit à l'article du budget de l'exercice du Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Nous essaierons de décrire avec davantage de précision encore, à l'avenir, les activités prises en charge par mon Ministère au moyen d'une convention donnée.

Pour ce qu'il en est des points 5.3.1.1.b (modalités de liquidation, page 24) et 5.3.1.1.e (restitution du concours financier à l'État, page 25), je voudrais tout de même préciser qu'il est difficile d'imposer aux petits acteurs culturels, aux bénévoles, d'avoir recours à des structures professionnelles. Le secteur culturel diffère des secteurs économiques dans le sens que les petites structures n'ont pas les moyens nécessaires pour se permettre de payer un comptable, une comptabilité détaillée, et c'est pourquoi notre Ministère a toujours opté en faveur de nos acteurs pour ne pas bloquer une vie culturelle et socio-culturelle si

foisonnante et active de notre pays. Le recours aux sanctions est évidemment utilisé dans des cas graves.

Je suis confiante que le nouveau plan comptable responsabilisera aussi le secteur culturel: une aide logistique est par ailleurs très souvent offerte par notre service de comptabilité, cette aide pouvant par ailleurs être améliorée par les nouveaux logiciels proposés par le Ministère des Finances.

Je voudrais souligner ici que les retardataires, bénéficiaires d'une convention reçoivent, de façon systématique, un courrier du Ministère leur demandant de remettre dans des délais très stricts les documents promis dans la convention. Ce courrier précise, par ailleurs, que le solde de la convention restera bloqué aussi longtemps que le dossier ne sera pas complet: la recommandation de la Cour est donc appliquée depuis de longues années déjà par le Ministère.

En ce qui concerne le non-paiement de la première ou de la deuxième tranche d'une convention de l'exercice suivant, au moment où les documents nécessaires pour la liquidation du solde de l'année précédente ne sont pas encore arrivés, il paraît difficile au Ministère de mettre en œuvre en pratique cette recommandation de la Cour. En effet, cela reviendrait à ne plus permettre aucune activité. Nous l'avons cependant appliquée pour des cas tenaces.

Tout au plus pourra-t-on essayer d'informer l'organisme concerné – au moment du paiement de la 1^e tranche – que le paiement de toutes les tranches supplémentaires sera bloqué si les documents réclamés pour l'exercice antérieur ne sont pas disponibles au Ministère avant la prochaine échéance.

A l'endroit du point 5.3.1.2, a (cumul de fonctions, page 26), il faut rappeler que depuis longtemps, le coordinateur général a fait enlever de ses délégations de signature, les établissements publics ou autres associations, où il représente le Ministère de tutelle, précisément pour éviter pareil cumul. L'association dont parle la Cour, serait-elle une association qui est dirigée conjointement par la Ville de Luxembourg et le Gouvernement? Depuis deux ans en effet, le coordinateur général y assume la présidence, tous les six mois (en alternance avec le bourgmestre de la Ville de Luxembourg). Il y a un peu plus de deux ans encore, la fonction de président/vice-président de cette asbl était assurée par le Ministre même. La liste des associations où le coordinateur général n'est pas ordonnateur est complétée par cette asbl. Rappelons par ailleurs que d'autres représentants de l'Etat (Ministère des Finances, Ministère des Affaires étrangères) y figurent aussi et exercent de ce fait une mission de contrôle.

Pour le point 5.3.1.2,b concernant le contrôle des pièces justificatives, (page 26), dans le cadre de la convention établie avec un organisme spécifique pour assurer la présence luxembourgeoise à la Biennale de Venise 2004, mes services ont eu tout le mal du monde à obtenir les pièces comptables ainsi qu'un décompte final à peu près lisible. Anticipant des problèmes concernant l'établissement d'un décompte fiable, mon service de comptabilité avait proposé son aide logistique à la fois pour bien préciser tout ce qui, dans le cadre de la convention visée, était éligible et ce qui ne l'était pas. Nonobstant, l'organisme n'a pas su remettre des documents et pièces comptables tels que demandés par la convention. A la fois le coordinateur général, la responsable du service «beaux-arts» et le responsable du service de la comptabilité ont dû investir de longues heures avant d'obtenir un bilan à peu près satisfaisant. Certaines dépenses que l'organisme en cause a voulu faire supporter par la convention n'ont pas été autorisées lors du contrôle par mes services.

Au point 5.4. de son rapport (Les bourses, page 27), la Cour relève que la séparation entre ordonnateur et comptable public n'a pas toujours été respectée, notamment lors de l'alimentation du compte courant du comptable extraordinaire. Ces quelques inattentions en rapport avec une non observation du principe de séparation ordonnateur/comptable public ont été favorisées par les deux facteurs suivants :

Il n'existait que très peu de délégations de signature au Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, ce qui a augmenté le rythme et le volume des affaires à signer par un seul fonctionnaire et en même temps le risque d'erreurs.

Le rôle effectif de comptable extraordinaire avait toujours été assumé par le fonctionnaire de la carrière moyenne en charge de l'exécution pratique des accords culturels, constellation qui a évidemment facilité l'erreur, tout en en diminuant l'effet de non séparation des affaires d'un autre côté.

Afin d'éviter que la même situation ne se reproduise à l'avenir, j'ai demandé et obtenu, en décembre 2006 déjà, la désignation d'un autre fonctionnaire à la fonction de comptable extraordinaire.

Comme il vient d'être décidé, dans un contexte plus large de restructuration fonctionnelle du département, de déconcentrer davantage les délégations de signature, les cas de non observation du principe de séparation entre ordonnateur et comptable public devraient appartenir au passé.

En ce qui concerne l'application des procédures établies par la lettre-circulaire du 20 décembre 2002 du Ministre du Trésor et du Budget, il convient de faire remarquer que le comptable extraordinaire a déposé le bilan 2006 dans les conditions et formes requises par ladite

circulaire et que le Ministre du Trésor et du Budget vient d'accorder, en date du 11 avril 2007, décharge pour 2005, ainsi que décharge pour 2006 par décision du 19 avril 2007.

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

Pour répondre aux questions évoquées par la Cour au point 6.2, page 29, au niveau des fouilles archéologiques, je voudrais vous informer que, conscient de la situation en matière d'adjudication des travaux de fouilles à un seul prestataire, le Musée National d'Histoire et d'Art a entamé, après un premier essai peu convaincant en 1995, la mise en adjudication des travaux de fouilles urgentes dès le second semestre 2004. Il est certes superflu de préciser que les travaux de fouilles constituent une tâche très spécialisée pour lesquelles il faut disposer de connaissances spécifiques.

Le degré de spécificité particulier a été un des critères introduits dans le cahier spécial des charges. Pour les années 2005 et 2006, la soumission a été élargie à 12 mois. Les critères de sélection et d'adjudication ont été plus détaillés, les devoirs des entrepreneurs ont été mieux définis (mise en chantier, gardiennage, nettoyage, mesures d'hygiène et de sécurité, etc.) tout en gardant l'obligation de participer à la visite des lieux.

La Commission des Soumissions a approuvé le cahier spécial des charges élaboré par le MNHA. L'attribution du marché fut soumise au préalable à la Commission des Soumissions pour ne pas léser les intérêts des sociétés qui ont participé à la soumission. L'Institut de Formation sectorielle du Bâtiment (IFSB s.a.), institué auprès du Groupement des Entrepreneurs, a été invité à offrir des formations spécifiques pour permettre de qualifier des ouvriers dans le domaine des pratiques des travaux de fouilles, voire de l'archéologie.

Malheureusement, aucune entreprise n'a profité de cette offre.

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

J'espère que les informations contenues dans ce courrier ainsi que les initiatives que j'ai prises pour répondre aux recommandations de la Cour des Comptes répondent à vos préoccupations. Je reste bien entendu à votre disposition pour d'éventuelles questions supplémentaires.



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

2, avenue Monterey
Téléphone : (+352) 474456-1

L-2163 Luxembourg
Fax : (+352) 472186

cour-des-comptes@cc.etat.lu