

Rapport spécial

Contrôle du parc automobile de l'Etat



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

I. LES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES.....	5
1. PRESENTATION DU CONTROLE DE LA COUR.....	5
1.1. INTRODUCTION.....	5
1.2. CHAMP DE CONTROLE.....	5
1.3. OBJECTIFS DE CONTROLE.....	5
2. CHRONOLOGIE DES TRAVAUX DE CONTROLE.....	7
3. GESTION DU PARC AUTOMOBILE DE L'ETAT.....	9
3.1. DEMARCHE DE LA COUR.....	9
3.2. ACQUISITION.....	11
3.2.1. Dépassement des prix indiqués par le ministère des Finances.....	11
3.2.2. Définition des besoins.....	12
3.2.3. Sous-utilisation du parc automobile.....	13
3.2.4. Législation sur les marchés publics.....	13
3.2.4.1. Application de la législation sur les marchés publics.....	13
3.2.4.2. Nouvelle loi sur les marchés publics.....	14
3.3. EXPLOITATION.....	16
3.3.1. Police grand-ducale.....	16
3.3.2. Administration des Ponts et Chaussées.....	17
3.3.3. Administration des Douanes et Accises.....	18
3.3.4. Administration de la Nature et des Forêts.....	19
3.3.5. Garage du Gouvernement.....	20
3.3.6. Musée national d'Histoire naturelle et Musée national d'Histoire et d'Art.....	21
3.3.7. Recommandations.....	22
3.3.8. Maintenance des véhicules de service.....	24
3.3.9. Contrats d'assurance.....	24
3.4. ALIENATION.....	25
4. CONCLUSIONS.....	27
ANNEXES.....	29
Fiche d'inventaire.....	29
Tableau synthétique suivant les inventaires transmis.....	30
II. LES PRISES DE POSITION DU GOUVERNEMENT.....	31
PRISE DE POSITION DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET À LA GRANDE RÉGION.....	31
PRISE DE POSITION DU MINISTÈRE DE LA CULTURE.....	38
PRISE DE POSITION DU MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DES INFRASTRUCTURES.....	40
PRISE DE POSITION DU MINISTÈRE DES FINANCES.....	44



I. LES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES

1. Présentation du contrôle de la Cour

1.1. Introduction

L'article 5, paragraphe (2) 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 ses constatations et recommandations 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 2010 un contrôle portant sur le parc automobile de l'Etat.

1.2. Champ de contrôle

A l'aide d'informations recueillies auprès des différents ministères et de la Société Nationale de Contrôle Technique (SNCT), la Cour a établi un inventaire du parc automobile des ministères, administrations et services de l'Etat, à l'exclusion des établissements publics. A noter que le contrôle de la Cour n'a pas inclus les véhicules dépassant 3,5 tonnes et ceux conçus spécifiquement à des fins militaires. La Cour a ainsi pris en compte 1.935 véhicules (situation au 31 décembre 2009) représentant une valeur globale estimée à environ 52 millions d'euros.

Des entretiens avec les responsables des entités contrôlées 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 des constatations et recommandations du présent rapport.

1.3. Objectifs de contrôle

Suivant l'article 3, paragraphe (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 ».

Les ministères, administrations et services ainsi visés par le présent rapport spécial ont fait l'objet d'une analyse plus approfondie quant à la gestion du parc automobile. Le contrôle a porté plus particulièrement sur :

- La justification des besoins, la mise en application de la législation sur les marchés publics, la planification pluriannuelle et la gestion budgétaire ;
- Les systèmes de gestion, les carnets de bord, la consommation de carburant, les entretiens, les procédures d'utilisation ainsi que le suivi des abus ;
- Les remplacements et les pratiques d'aliénation.

2. Chronologie des travaux de contrôle

1 ^{er} avril 2010	Réunion au Ministère du Développement durable et des Infrastructures ;
1 ^{er} juillet 2010	Réunion à l'Administration des Douanes et Accises ;
6 juillet 2010	Réunion à l'Administration des Ponts et Chaussées ;
7 juillet 2010	Réunion au Musée national d'Histoire naturelle ;
9 juillet 2010	Réunion à la Police grand-ducale ;
12 juillet 2010	Réunion au Garage du Gouvernement ;
14 juillet 2010	Réunion au Musée national d'Histoire et d'Art ;
15 juillet 2010	Réunion à l'Administration des Ponts et Chaussées ;
20 juillet 2010	Réunion à l'Administration de la Nature et des Forêts ;
17 septembre 2010	Contrôle sur place au Musée national d'Histoire naturelle ;
21 septembre 2010	Contrôle sur place au Musée national d'Histoire et d'Art ;
22 septembre 2010	Contrôle sur place au Garage du Gouvernement ;
30 septembre 2010	Contrôle sur place à l'Administration des Douanes et Accises ;
1 ^{er} octobre 2010	Contrôle sur place à l'atelier de l'Administration des Douanes et Accises ;
12 octobre 2010	Contrôle sur place à l'Administration de la Nature et des Forêts ;
10 novembre 2010	Contrôle sur place à la Police grand-ducale ;
11 novembre 2010	Contrôle sur place à l'atelier de la Police grand-ducale ;
16 novembre 2010	Contrôle sur place à l'Administration des Ponts et Chaussées.

3. Gestion du parc automobile de l'Etat

3.1. Démarche de la Cour

Fin février 2010, tous les ministères, administrations et services de l'Etat avaient été invités à faire parvenir à la Cour un inventaire de leur parc automobile (cf. annexe) en renseignant, entre autres, sur le prix et la date d'acquisition, le kilométrage, la justification de l'acquisition et l'utilisation du véhicule.

De plus, en avril 2010, la Cour avait demandé au ministère du Développement durable et des Infrastructures de transmettre une requête à la Société Nationale de Contrôle Technique (SNCT) afin d'obtenir des informations détaillées sur les véhicules immatriculés par l'Etat disponibles dans une base de données gérée par la SNCT. Fin mai 2010, la Cour avait obtenu une liste exhaustive des véhicules visés avec les détails demandés.

Sur base de cet inventaire, la Cour a déterminé les administrations les plus importantes quant au nombre de véhicules à gérer, à savoir :

- La Police grand-ducale (771 unités) ;
- L'Administration des Ponts et Chaussées (289 unités) ;
- L'Administration des Douanes et Accises (95 unités) ;
- L'Administration de la Nature et des Forêts (94 unités).

Afin de parfaire le caractère représentatif de son échantillon, la Cour a élargi son analyse à trois entités, à savoir le Garage du Gouvernement (21 unités), le Musée national d'Histoire naturelle (13 unités) ainsi que le Musée national d'Histoire et d'Art (8 unités).

Sur base des données reçues, la Cour constate qu'au 31 décembre 2009 (cf. tableau synthétique en annexe) :

- Le prix moyen d'acquisition (hors véhicules d'intervention des services de secours) était de 14.391 euros ;
- Le kilométrage annuel moyen était de 13.800 kilomètres ;
- L'âge moyen des véhicules était de 5,5 ans.

Le parc automobile de l'Etat au 31 décembre 2009 (hors établissements publics) comportait une quarantaine de marques différentes avec plus de 400 types de voitures.

	Marques différentes	Types différents
Police	26	117
Ponts et Chaussées	29	65
Douanes et Accises	17	43
Nature et Forêts	13	24
Garage Gouvernement	4	13
MNHN	7	12
MNHA	5	6
Autres	30	234
Parc entier	40	416

A ce stade, la Cour tient à signaler que la plupart des ministères, administrations et services avaient des difficultés à établir un inventaire de leur parc automobile. En effet, ce n'est qu'en septembre 2010 que les dernières informations sont parvenues à la Cour. De plus, les inventaires portant sur les 1.935 véhicules ne renseignaient pas toujours sur les informations requises. Pour 70 véhicules, le kilométrage n'était pas communiqué et pour 344 véhicules, le prix d'acquisition faisait défaut. Pour 1.375 véhicules, les motifs invoqués pour l'acquisition étaient insatisfaisants.

3.2. Acquisition

En vue de l'élaboration du projet de budget de l'Etat, la circulaire budgétaire fixe les prix à prendre en considération pour les types les plus courants de voitures automobiles à acquérir par les départements ministériels, administrations et services publics. Au moment du contrôle de la Cour, ces prix s'élèvent pour une voiture de direction (4 portes, environ 2.000 cm³) à 26.000 - 32.000 euros et une voiture de service (2-4 portes + hayon, environ 1.400 cm³) à 18.000 euros. Ces prix sont à considérer comme des prix maxima (TVA comprise).

Pour définir les besoins, des états justificatifs sont à joindre et doivent permettre de vérifier le bien-fondé des demandes de crédit pour l'acquisition ou le remplacement de voitures de service.

3.2.1. Dépassement des prix indiqués par le ministère des Finances

Sur base de l'inventaire mentionné au point 3.1, la Cour a constaté que l'Etat a acquis un certain nombre de voitures automobiles dont la valeur d'acquisition a nettement dépassé les prix maxima fixés par les circulaires budgétaires respectives.

Dans ce contexte, la Cour a pris en considération un échantillon de 18 voitures dont les prix d'acquisition, soit atteignaient le prix maximum pour une voiture de direction, soit dépassaient celui-ci. La Cour constate que les propositions budgétaires de certaines administrations concernaient des voitures de service alors qu'une voiture de direction a été acquise. Les voitures de service achetées en plus ont été acquises à un prix en-dessous du seuil fixé par la circulaire budgétaire. Dans un autre cas, le crédit budgétaire relatif à l'acquisition d'une voiture de direction a été majoré par voie de transfert du montant de la TVA à payer par un crédit libellé « Acquisition d'équipements spéciaux ».

Il s'ensuit que les crédits budgétaires leur alloués ont été utilisés à des fins autres que prévues et autorisées par le législateur.

Parmi les 18 voitures sélectionnées, ce n'est que dans un seul cas que le dépassement du seuil fixé par la circulaire budgétaire pour l'acquisition d'une voiture de direction a été justifié dans la proposition budgétaire.

La Cour constate que dans certains cas les entités visées (Ponts et Chaussées, Police grand-ducale) ont utilisé les crédits budgétaires mis à leur disposition pour acheter des voitures de direction au lieu de voitures de service tel que prévu par le budget de l'Etat.

Cette façon de procéder revient à ne pas respecter les propositions budgétaires acceptées par l'Inspection des Finances et approuvées par le législateur.

Au vu de ce qui précède, la Cour exige que les propositions budgétaires soient respectées et que l'Inspection générale des Finances soit informée préalablement de tout changement.

La Cour est d'avis que les règles retenues par la circulaire budgétaire pour l'acquisition d'une voiture automobile pourraient être complétées et précisées. Dans ce contexte, la Cour présente le modèle allemand.

En Allemagne, la circulaire budgétaire fait une distinction nette entre une voiture de service attribuée à une personne et une voiture de service non attribuée à une personne. Pour la première catégorie, la circulaire fixe des prix maxima (TVA comprise) et énumère les fonctions pouvant bénéficier d'une voiture de service telles que les ministres, les secrétaires d'Etat et certains hauts fonctionnaires de l'Etat. Ces prix peuvent être majorés pour l'acquisition d'équipements spéciaux dont notamment les installations d'alarme, de radio et de téléphone.

Les voitures de service non liées à une personne ne peuvent en principe pas dépasser une puissance de 150 kW. Une distinction est faite entre les voitures destinées à effectuer des voyages de service de longue distance (Fernfahrten) et celles destinées à effectuer de courts déplacements (Nahverkehr). Des prix maxima sont fixés pour ces deux catégories de voitures de service. Sous réserve d'une justification dûment motivée, ces prix peuvent être majorés par l'acquisition d'un équipement spécial de chauffage (seuil fixé à 1.500 euros) si celui-ci n'est pas livré dans la version standard du constructeur.

Enfin, la circulaire budgétaire allemande contient une description des classes de voitures automobiles suivant une nomenclature arrêtée par le « Kraftfahrt-Bundesamt » avec indication de prix et de puissance référentiels, certes variables d'année en année.

3.2.2. Définition des besoins

Pour ce qui est du choix du type de véhicule, dans la majorité des cas, des facteurs liés à l'utilisation des véhicules, tels la capacité en passagers, le matériel à transporter, le terrain, la motorisation ont été pris en compte aux dires des responsables interrogés. Par ailleurs, des critères d'ordre écologique influencent de plus en plus le choix du véhicule. Le choix des véhicules n'est cependant pas motivé par écrit.

La Cour constate que dans plusieurs cas le choix du véhicule ne s'est pas fait selon les critères invoqués ci-dessus. Les contrôles effectués par la Cour révèlent en effet que la définition des besoins n'est pas, ou très sommairement, effectuée. Dans la plupart des cas, l'acquisition des voitures automobiles a été justifiée par le remplacement de voitures. Or, selon la Cour, la décision d'acquérir un véhicule devrait être précédée par une définition des besoins en fonction des missions à accomplir.

Au vu de ce qui précède, la Cour recommande qu'une analyse plus détaillée et transparente des besoins en matière de transport soit effectuée préalablement à toute acquisition de véhicule. Cette analyse devrait inclure, entre autres, une évaluation des coûts et avantages de la location-bail, le partage des véhicules, l'utilisation du transport en commun et l'indemnisation des agents qui utilisent leurs propres véhicules. La circulaire budgétaire devrait être complétée en ce sens. De plus, les critères à la base du choix d'un véhicule devraient être fixés par écrit en fonction des missions de l'entité respective.

3.2.3. Sous-utilisation du parc automobile

Les données transmises à la Cour permettent de déduire une sous-utilisation du parc automobile de l'Etat. En effet, sur 1.935 véhicules du parc automobile de l'Etat, 747 (38,6%) effectuent moins de 10.000 kilomètres par an.

Il appert cependant que presque la moitié des voitures en question sont des véhicules de Police et de Douanes qui de par leur utilisation parcourent des distances moins importantes. Il en reste néanmoins 323 véhicules (16,7%) ayant un coût d'acquisition de quelque 7,8 millions d'euros qui ne sont que peu utilisés.

Cet état des choses souligne l'importance de l'analyse des besoins recommandée par la Cour des comptes au point précédent.

3.2.4. Législation sur les marchés publics

3.2.4.1. Application de la législation sur les marchés publics

En matière d'acquisition de véhicules de service, la Cour constate que les sept entités contrôlées ont principalement recouru à des soumissions publiques. Pour l'acquisition par voie de marchés négociés, l'obligation de demander au moins trois offres n'est cependant pas toujours respectée.

Lors de ses contrôles, la Cour a, en outre, constaté les particularités suivantes :

- **Police grand-ducale**

La Police grand-ducale procède en général à des soumissions publiques ou procédures ouvertes. L'offre économiquement la plus avantageuse est retenue en prenant en compte le prix le plus bas déterminé en fonction du prix unitaire du véhicule et de la consommation de carburant sur un cycle de vie de 120.000 kilomètres (cycle urbain).

Par ailleurs, la Police grand-ducale requiert du soumissionnaire une certification de sécurité qui garantit qu'en cas d'accident les gyrophares montés sur le toit du véhicule n'entrent pas dans la cabine et ne constituent donc pas un danger pour les passagers. Etant donné que seuls les constructeurs allemands sont prêts à donner une telle certification, les autres constructeurs sont d'office écartés de la soumission.

En fin d'exercice budgétaire, la Police grand-ducale utilise de manière systématique les restants budgétaires pour procéder à l'acquisition de véhicules par marché négocié ou procédure négociée. Trois offres ont toujours été demandées dans pareils cas.

- **Administration des Ponts et Chaussées**

L'Administration des Ponts et Chaussées procède par voie de soumissions publiques ou procédures ouvertes pour l'acquisition des voitures de service. Concernant les voitures de direction (direction et ingénieurs), il est toutefois recouru à des marchés négociés ou procédures négociées. Dans ces cas, une seule offre a généralement été demandée au lieu de trois offres tel que prévu par l'ancienne loi du 30 juin 2003 sur les marchés publics.

- **Garage du Gouvernement**

Le Garage du Gouvernement procède à l'acquisition des voitures des ministres et des secrétaires d'Etat. Selon les responsables, le ministre du Développement durable et des Infrastructures a décidé qu'à partir de 2009 les véhicules, à l'exception de ceux du Premier ministre et du ministre des Affaires Etrangères, ne devraient pas dépasser le prix de 70.000 euros HTVA ainsi que le seuil de 200mg/km d'émission en CO₂.

Toutes les voitures sont achetées par voie de marché négocié ou procédure négociée. Avant 2009, une seule offre était demandée auprès du constructeur choisi par le ministre. Depuis 2009, trois offres sont systématiquement demandées.

3.2.4.2. Nouvelle loi sur les marchés publics

La loi du 25 juin 2009 sur les marchés publics et le règlement grand-ducal afférent ont amené des changements quant au mode d'adjudication publique en matière d'acquisition de véhicules. En effet, la nouvelle législation sur les marchés publics institue un seuil unique de 55.000 euros en-dessous duquel il est possible de passer un marché public par la procédure négociée ou la procédure restreinte sans publication d'avis, sans qu'une motivation particulière ne soit nécessaire. De plus, l'article 8(3) de la loi du 25 juin 2009 sur les marchés publics prévoit que pour les marchés publics se situant actuellement entre 55.000 euros et 14.000 euros HTVA, valeur cent de l'indice des prix à la consommation au 1^{er} janvier 1948, ce qui revient actuellement à une valeur de 107.010,40 euros, le recours à la

procédure restreinte sans publication d'avis ou à la procédure négociée est possible sous condition qu'au moins trois entreprises soient invitées à remettre une offre ou admises aux négociations.

Compte tenu de ce qui précède, la nouvelle législation implique que la majorité des marchés sous rubrique peuvent être conclus par voie de procédure négociée avec ou sans mise en concurrence.

3.3. Exploitation

Dans ce qui suit, la Cour examine d'abord les différents systèmes de gestion du parc automobile en place au sein des ministères, administrations et services contrôlés. Cet examen inclut l'analyse de la réglementation en place, des outils de gestion et l'application desdites règles. Un second volet est consacré à la maintenance et aux frais d'assurance résultant de l'exploitation des véhicules.

3.3.1. Police grand-ducale

Un document interne intitulé « Concept Charroi de la Police grand-ducale » de mars 2009 vise essentiellement les personnes responsables en matière de parc automobile, les catégories de véhicules à mettre à la disposition des différents services, l'affectation des véhicules entre les différents services ainsi que des plans de remplacements des véhicules.

Une note de service datant d'octobre 2010 détermine entre autres l'utilisation des véhicules de service. Cette note prévoit que « l'utilisation des véhicules de service est en principe limitée aux déplacements dans l'intérêt du service. Les véhicules susvisés doivent être rentrés le soir dans les garages appartenant à la Police (Garage Central, commissariats et parkings). Une exception à ce principe ne peut être accordée par le chef d'unité/chef de service que dans l'intérêt du service (p. ex. lors d'un service de permanence), à condition que le véhicule en question soit garé pendant la nuit dans un garage fermé à clé (garage privé de l'utilisateur p. ex.) ou un autre lieu sûr. »

Concernant la prestation de permanences à domicile par des agents de la Police grand-ducale et impliquant une mise à disposition d'une voiture de service, une liste des policiers concernés a été établie par le Directeur général et approuvée par le ministre de la Justice en date du 23 mars 2009.

Depuis quelques années, la Police grand-ducale travaille à la mise en place d'un logiciel de gestion, appelé FUCOPAC, qui devrait permettre de suivre le cycle de vie d'un véhicule et la consommation de carburant. Toutefois, ce programme n'est pleinement opérationnel que depuis le 1^{er} janvier 2011. Les contrôles de la Cour se sont donc basés, en partie, sur un système informatique en phase de test.

La Police grand-ducale n'utilise cependant pas de carnets de bord des véhicules. Toutefois, les utilisateurs de véhicules de service ont l'obligation de noter les kilométrages lors des ravitaillements de carburant.

Les contrôles de la Cour ont révélé que pour toutes les voitures sélectionnées (60 unités) les indications kilométriques étaient erronées au niveau du système informatique.

Pour 15 voitures (25%), le nombre de kilomètres n'a pas été correctement saisi. Pour six voitures (10%), la consommation de carburant a présenté des incohérences. En effet, un écart par rapport à une consommation moyenne de l'ordre de 10 ou 20 litres ou un dépassement de la capacité maximale des réservoirs a été constaté.

Il s'ensuit qu'au moment du contrôle, le logiciel FUCOPAC ne permettait pas de détecter systématiquement des écarts de consommation par rapport à une valeur de référence ainsi que des écarts de ravitaillement par rapport à la capacité maximale du réservoir des voitures de service. Par ailleurs, le logiciel ne fournissait pas de rapport mettant en évidence la consommation de carburant et le kilométrage parcouru.

La Cour constate enfin que si les règles exigent que les voitures doivent rentrer après le service dans les garages appartenant à la Police, le respect de cette mesure n'est pas contrôlé.

3.3.2. Administration des Ponts et Chaussées

La note de service N° 1/06 du 10 mars 2006 traite de l'utilisation des voitures de service et précise, entre autres, que « *l'utilisation des voitures de service est soumise aux règles suivantes :*

L'emploi des voitures de service est à limiter aux seuls besoins de service ; l'utilisation des voitures de service à des fins privées est prohibée.

(...)

La voiture de service est à ramener chaque soir au lieu d'attache de l'agent où il récupère sa voiture privée ou à partir duquel il utilise les moyens de transports en public pour rentrer à son domicile.

Des exceptions ponctuelles à cette règle peuvent se faire dans les cas suivants :

lorsque la mission de service se termine à une heure tardive et que soit il n'y a plus moyen d'utiliser les moyens de transports publics ou que le chemin direct entre le lieu de la mission et le domicile de l'agent est sensiblement plus court que le chemin de retour au bureau et le retour à domicile ;

lorsque le retour de la mission de service se situe dans l'heure de pointe du trafic et qu'il peut être considéré comme déraisonnable de faire un détour notable et inutile par le bureau d'attache pour changer de voiture ou pour retourner à domicile par les transports en commun.

Chacune de ces exceptions est à signaler au chef hiérarchique qui doit marquer son accord.

(...)

Il est interdit de faire des courses privées en voiture de service emmenée exceptionnellement à domicile pour les raisons citées ci-dessus.

(...)

Les vendredis ainsi qu'aux veilles de jours fériés, les voitures de service doivent obligatoirement rentrer le soir aux cours ou garages de l'administration des Ponts et Chaussées. »

L'Administration des Ponts et Chaussées a également mis en place un système de gestion informatique de son parc automobile, appelé PRELUDE. Ce système dispose des fonctionnalités nécessaires pour mettre en œuvre une gestion appropriée du parc automobile. Or, au moment du contrôle de la Cour, le logiciel PRELUDE n'est exploité qu'à la Division des services régionaux de Luxembourg. A noter que la Cour propose d'implémenter le système PRELUDE au niveau des autres divisions de l'administration concernée, ceci dans un souci d'uniformisation et d'harmonisation des méthodes d'enregistrement des informations du parc automobile.

A l'instar de la Police grand-ducale, l'Administration des Ponts et Chaussées ne dispose pas de carnets de bord. Des listes de réservation sous forme d'un agenda existent à la Division des services régionaux à Diekirch pour certains véhicules. Elles ne prévoient cependant aucune indication sur le trajet, l'heure de départ et d'arrivée ainsi que sur le kilométrage parcouru.

Les utilisateurs doivent enregistrer le kilométrage lors des ravitaillements. A la fin de chaque mois, ces données sont enregistrées dans le système PRELUDE à des fins d'exploitation et de suivi. Les contrôles de la Cour ont relevé d'importantes lacunes à ce niveau. Pour 39 des 60 véhicules sélectionnés, le système ne renseignait pas sur le suivi des consommations de carburant. Pour 11 véhicules, les données kilométriques étaient erronées et cinq véhicules présentaient des incohérences de consommation de carburant.

Finalement, la Cour constate que l'obligation de ramener la voiture de service chaque soir au lieu d'attache n'est soumise à aucun contrôle de sorte qu'elle ne peut pas se prononcer sur le respect de cette mesure.

3.3.3. Administration des Douanes et Accises

La note de service « Instruction Motorisation » (version novembre 2007) traite entre autres de la conduite des voitures de service, des obligations du conducteur, des responsabilités du chauffeur, de l'agencement et de l'entretien du véhicule, du contrôle de l'utilisation et de l'entretien des véhicules, du contrôle technique des véhicules déclassés, des voyages à l'étranger ainsi que des accidents de circulation. Y est également mentionné en détail l'obligation de la tenue et de l'examen d'un carnet de bord ainsi que les affectations et les lieux de remisage des véhicules de service.

Concernant l'utilisation des voitures, la note précise entre autres que *« les véhicules ne peuvent être utilisés que dans les limites d'une stricte économie. (...) A défaut d'autres instructions directoriales, aucun fonctionnaire, quel que soit son grade, ne peut utiliser un véhicule officiel utilisé à des fins de service pour des voyages à titre privé ainsi que pour se rendre à son travail ou en revenir. »*

Le parc automobile de l'Administration des Douanes et Accises est géré de façon centralisée au niveau de la direction à l'aide d'un carnet de bord par voiture de service. En plus, une liste de réservation existe pour les voitures de service affectées à la direction de l'administration. Chaque ravitaillement en carburant doit être noté au carnet de bord avec indication du kilométrage et les tickets d'essence doivent être annexés. Chaque mois, les carnets doivent être contresignés par un supérieur hiérarchique et transmis à la direction. En outre, l'administration exploite un système de gestion développé par le service informatique interne mais qui concerne uniquement les frais d'atelier générés par son parc automobile.

La Cour a sélectionné 30 voitures de service pour procéder au contrôle des carnets de bord. Elle constate que le suivi interne de ces carnets n'est pas systématique. Certains carnets ne sont pas signés, d'autres ne sont pas contresignés par le supérieur hiérarchique. Pour certains véhicules, le détail du kilométrage parcouru n'est pas renseigné, seul un kilométrage par mois est inscrit dans le carnet de bord. Plusieurs tickets d'essence ont fait défaut. Dans un cas particulier, le ravitaillement a dépassé la capacité maximale du réservoir du véhicule. Par ailleurs, il n'existe aucun rapport permettant de mettre en relation la consommation de carburant et le kilométrage parcouru.

La Cour constate enfin que si des endroits sont définis où les voitures de service sont censées être stationnées en cas de non utilisation, force est de constater que le respect de cette mesure n'est pas contrôlé.

3.3.4. Administration de la Nature et des Forêts

La note de service « Directives et instructions pour le service automobile » de mai 1991 traite de l'entretien des véhicules, du garage, de l'outillage, des documents de bord, de la conduite des voitures de service ainsi que des accidents de circulation. En ce qui concerne l'utilisation des voitures de service, la note indique, entre autres, que *« les véhicules de l'Administration ne doivent pas être utilisés pour effectuer des courses non motivées par les besoins du service. Les conducteurs ne sont pas autorisés, sauf en cas de force majeure ou autorisation du chef hiérarchique (p. ex. réunion de service) à quitter le triage ou de s'écarter de l'itinéraire fixé. »*.

Au niveau de l'Administration de la Nature et des Forêts, la direction assure la gestion de son parc automobile en centralisant l'ensemble des documents y relatifs. Ainsi, les pièces justificatives (factures d'essence, frais d'inspection, frais d'assurance, etc.) sont saisies dans une base de données et stockées sous forme d'un dossier par véhicule. Cependant, les utilisateurs des véhicules ne tiennent pas de carnets de bord.

La Cour a sélectionné 30 voitures de service pour vérifier le contenu des dossiers afférents. Les fiches d'essence et les kilométrages sont bien centralisés, mais le suivi d'éventuelles incohérences n'est pas systématique. Il n'existe aucune vérification se basant sur la capacité maximale des

réservoirs. Les kilométrages communiqués par les utilisateurs ne sont pas réconciliés avec les kilométrages réellement effectués par ces véhicules. Aucun rapport mettant en évidence la consommation de carburant et le kilométrage parcouru n'a pu être produit par l'administration.

Les contrôles de la Cour ont, en outre, révélé un problème d'intégralité des informations. En effet, pour plusieurs véhicules, les factures relatives aux frais d'exploitation (réparation, révision) ne figuraient pas dans les dossiers des véhicules.

Par ailleurs, bien qu'il existe des lieux de stationnement où les voitures de service sont censées être garées à la fin du service, le respect de cette mesure n'est pas contrôlé.

3.3.5. Garage du Gouvernement

Pour les voitures de service tombant sous la compétence du Garage du Gouvernement, il n'existe, à l'heure actuelle, aucune procédure écrite ni un outil relatif à la gestion du parc automobile.

A noter que les responsables du garage établissent tous les six mois, pour compte du ministère du Développement durable et des Infrastructures, un relevé des kilomètres parcourus par les voitures de service sans indication sur la consommation de carburant. L'entretien de ces voitures est réalisé exclusivement par des concessionnaires. Les voitures sont généralement remplacées au bout de 5-6 ans.

Au vu de ce qui précède, la Cour ne peut pas se prononcer sur la gestion des voitures du Garage du Gouvernement. Toujours est-il que la Cour a procédé au contrôle de l'utilisation des cartes d'essence attribuées aux voitures. Ces cartes, allouées en principe à une voiture déterminée, sont utilisées aussi bien par les chauffeurs que par les ministres eux-mêmes soit pour la voiture à laquelle elles ont été attribuées, soit pour d'autres voitures du garage. Les consommations de carburant ne peuvent donc plus être attribuées à une voiture déterminée.

Dans ce qui suit, la Cour expose brièvement les lignes de conduite relatives à l'utilisation des voitures de service dans l'administration publique allemande en ce qui concerne les voitures attribuées aux ministres et aux secrétaires d'Etat.

Les ministres et les secrétaires d'Etat peuvent utiliser les voitures leur attribuées de manière illimitée et exclusive avec ou sans chauffeur. Il leur est permis d'emmener des personnes privées étrangères à l'administration publique.

Ces voitures peuvent être utilisées pour effectuer des voyages privés à l'étranger et elles disposent d'un carnet de bord. Sur instruction du membre du Gouvernement ou du secrétaire d'Etat, il peut être renoncé à l'inscription de la destination finale dans le carnet de bord. Dans le cas

où les membres du Gouvernement ou les secrétaires d'Etat conduisent eux-mêmes les voitures de service, il incombe aux chauffeurs respectifs de noter dans le carnet de bord de courses la date et l'heure de remise et de reprise, le kilométrage ainsi que, le cas échéant, sur base de pièces justificatives, les frais de carburant.

Pour leur déplacement en voiture de service, les ministres et les secrétaires d'Etat n'ont pas à fournir une contrepartie pécuniaire. Toutefois, la mise à disposition de la voiture de service est considérée comme un avantage en nature soumis à la retenue d'impôt, soit par application d'un montant forfaitaire par référence à la valeur d'acquisition de voiture utilisée, soit par la mise en compte des frais réels (kilométrage, carburants, etc.) renseignés par le carnet de bord.

3.3.6. Musée national d'Histoire naturelle et Musée national d'Histoire et d'Art

Concernant le Musée national d'Histoire naturelle, la note de service 5/2007 de septembre 2007 fixe les modalités d'utilisation des voitures de service. D'après cette note *« les voitures seront obligatoirement stationnées après chaque utilisation à l'emplacement spécifique prévu par la présente note. L'utilisateur inscrit pour la voiture est responsable du stationnement correct de la voiture. Si la voiture est stationnée à un autre emplacement, le responsable sera rayé de la liste des personnes autorisées à utiliser les voitures. »*

Il va de soi qu'immédiatement après l'utilisation les clefs sont à remettre à l'endroit où elles avaient été enlevées, et que les cartes d'accès aux parkings (qui doivent rester dans les voitures) sont à placer à un endroit non visible de l'extérieur p. ex. sous le pare-soleil.

(...) Aucune voiture ou camionnette n'est disponible pour des besoins privés. Toute contravention à la présente sera considérée comme abus ou recel de bien public et traitée comme tels. »

La Cour constate qu'il n'existe pas de carnets de bord au sens strict du terme. Toutefois, les utilisateurs des voitures de service sont censés remplir une fiche de route détaillée (contenant des indications sur le kilométrage ainsi que sur la destination) pour chaque déplacement. Il existe en outre une liste de réservation pour les véhicules.

Au sujet des lieux d'attache, une note de service détermine les différents emplacements où les voitures de service doivent être stationnées. Les clefs des voitures doivent être remises au retour à la réception.

Concernant le Musée national d'Histoire et d'Art, la note de service du 27 août 2008 règle l'utilisation des voitures de service :

« Il est rappelé aux agents qui desservent la réception (Luxembourg et Bertrange) que les clés des véhicules de service ne sont à remettre aux utilisateurs que contre signature sur le bordereau prévu à cet effet. Il va de soi que les véhicules de service ne peuvent être utilisés à des fins privées. Une telle utilisation entraînera les mesures disciplinaires qui s'imposent.

D'autre part les véhicules de service sont à stationner les vendredi soir au garage des deux sites. Ils ne peuvent en aucun cas être utilisés les weekends, sauf autorisation préalable de la part du directeur. Les courses normales à faire pour le musée sont à organiser de manière à ce que le lieu de départ soit bien au musée et non à l'adresse privée. »

La Cour constate qu'il n'existe pas de carnets de bord pour l'utilisation des voitures de service du Musée national d'Histoire et d'Art. Cependant, l'utilisation est soumise à l'obligation d'indiquer sur une liste tenue à la réception, entre autres, le nom de l'utilisateur, la destination, l'heure de départ et d'arrivée ainsi que le kilométrage parcouru.

Concernant les lieux d'attache, les voitures de service doivent être stationnées aux emplacements prévus et les clefs doivent être remises à la réception.

Compte tenu de la taille réduite du parc automobile, les responsables des deux musées ont mis en pratique une gestion pragmatique sous forme de listes de réservation qui sont reprises dans un fichier EXCEL. L'utilisation des véhicules est régie par des notes de service. Les grosses réparations sont réalisées par des garages externes. Toutefois, des agents du Musée national d'Histoire naturelle assurent des travaux d'entretien et de réparation de moindre envergure. En termes de contrôle interne, soit la direction, soit des agents chargés par elle, effectuent des contrôles de vraisemblance au moment de la réception des factures d'essence.

La Cour a contrôlé les frais de carburant et d'entretien de l'ensemble des voitures de service des deux musées ainsi que l'observation des règles concernant l'utilisation des véhicules de service et des cartes d'essence. La Cour n'a pas de constatations particulières à formuler.

3.3.7. Recommandations

La Cour recommande que les outils informatiques en place doivent être utilisés de sorte que le coût d'exploitation des voitures puisse être saisi dans son intégralité. Ils devraient permettre de détecter des incohérences en matière de consommation de carburants et de kilométrage parcouru. Des rapports réguliers permettant une appréciation des coûts découlant de l'exploitation des parcs automobiles respectifs devraient être établis.

Afin de garantir que les voitures de service sont utilisées dans l'intérêt du service conformément aux réglementations en vigueur, la Cour recommande que les ministères, administrations et

services de l'Etat mettent en place des procédures permettant le contrôle de l'utilisation des voitures. Elles devraient comprendre notamment l'obligation de la tenue d'un carnet de bord ou d'une liste de réservation suffisamment détaillée. La Cour recommande, en outre, de mettre en place un système de contrôle de l'obligation de garer les voitures à leur lieu d'attache en fin de service.

A titre d'information, la Cour présente brièvement les lignes de conduite allemandes relatives à l'utilisation des voitures de service.

Ainsi, ce n'est qu'à partir du grade « Abteilungsleiter » (Besoldungsgruppe 9) qu'un fonctionnaire se voit attribuer une voiture de service. Pour tous les autres fonctionnaires s'appliquent les règles suivantes pour l'utilisation d'une voiture de service non attribuée à une personne.

Les voitures de service visées ne doivent être utilisées que dans l'intérêt du service. Il existe pour chaque voiture de service un carnet de bord qui fait l'objet d'un contrôle mensuel.

Il y a lieu de souligner que les déplacements entre le domicile et le lieu de travail ne sont pas permis, sauf pour des raisons de service exceptionnelles (voyage de service). Cette règle ne s'applique toutefois pas aux fonctionnaires du grade B9 respectivement R9. Ils peuvent utiliser gratuitement la voiture si la distance entre le domicile et le lieu de travail ne dépasse pas les 30 kilomètres. Un montant forfaitaire est mis en compte pour chaque kilomètre dépassant le seuil de 30 kilomètres.

La mise à disposition d'une voiture de service pour le trajet domicile-lieu de travail est considérée comme un avantage en nature soumis à la retenue d'impôt.

Concernant l'attribution d'une voiture à une personne, celle-ci est considérée comme un avantage en nature et soumise à la retenue d'impôt. En contrepartie, l'usage à titre privé à l'intérieur de l'Allemagne est gratuit. Pour les déplacements privés à l'étranger, un forfait kilométrique doit être payé.

3.3.8. Maintenance des véhicules de service

Trois administrations effectuent elles-mêmes certains travaux d'entretien et de réparation. Sont concernés les ateliers techniques de la Police grand-ducale (25 personnes à Hamm), de l'Administration des Ponts et Chaussées (28 personnes à Bertrange et à Diekirch) et de l'Administration des Douanes et Accises (3 personnes à Luxembourg).

Il est à noter que l'atelier de la Police grand-ducale effectue également les travaux d'entretien sur les motocyclettes de l'Administration des Douanes et Accises. Suivant les responsables de la Police grand-ducale, les matériaux entreposés à l'atelier à Hamm seraient saisis dans le logiciel FUCOPAC vers la fin de l'année 2010 pour mettre au point une gestion active du stock.

Compte tenu des informations obtenues, la Cour estime que la maintenance de quelque 40% des voitures du parc automobile de l'Etat est assurée par des garages externes.

En principe, les travaux d'entretien et de réparation sont spécifiés sur une fiche d'entretien avec indication des pièces et produits utilisés. La Cour constate cependant que les ateliers des administrations concernées n'ont pas mis en œuvre une gestion de stock du matériel entreposé. Un inventaire y relatif fait défaut.

La Cour recommande aux administrations contrôlées disposant d'un atelier technique de mettre en œuvre une gestion appropriée des stocks du matériel entreposé et d'établir annuellement un inventaire de leurs consommables stockés.

Dans un souci de mieux utiliser les infrastructures en place ainsi que les ressources humaines, la Cour recommande d'examiner la possibilité de charger les ateliers techniques existants de la maintenance des véhicules d'autres administrations et services de l'Etat et/ou si une collaboration entre les différents ateliers de l'Etat serait envisageable.

3.3.9. Contrats d'assurance

Les contrôles de la Cour révèlent que bon nombre des administrations ont conclu des contrats d'assurance avec plusieurs compagnies d'assurance sans mise en concurrence.

La Cour recommande que des réflexions soient menées en vue de procéder à une mise en concurrence en matière d'assurance du parc automobile couvrant tous les véhicules appartenant à l'Etat.

3.4. Aliénation

Les véhicules du parc automobile de l'Etat sont, en principe, aliénés par transfert à l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines qui procède à la vente aux enchères. Les contrôles de la Cour n'ont révélé aucune exception à cette règle.

4. Conclusions

La Cour des comptes a vérifié la gestion des parcs automobiles de sept administrations et services de l'Etat qui, ensemble disposent de 1.291 véhicules, soit 66,7% du parc automobile de l'Etat pour apprécier si les entités visées achètent, exploitent et aliènent leurs véhicules dans un souci d'économie et d'efficacité.

Les contrôles de la Cour ont révélé que la définition des besoins est insatisfaisante. Les justifications invoquées pour l'acquisition de voitures de service manquent parfois de pertinence. Une analyse quant au mode de déplacement le plus favorable fait défaut dans la majorité des cas. Une définition rigoureuse des besoins et une justification valablement motivée de l'acquisition seraient cependant nécessaires, notamment au vu de la sous-utilisation du parc automobile de l'Etat estimée à 16,7%.

Une gestion appropriée des parcs automobiles respectifs est rendue difficile dans la plupart des cas faute d'informations pertinentes et fiables concernant les frais d'exploitation et l'utilisation des véhicules.

Toutes les administrations et services, à l'exception du Garage du Gouvernement, ont mis en place des procédures et règles écrites en vue de garantir que les véhicules de service sont utilisés dans le seul intérêt du service. Toutefois, les entités visées n'ont pas mis en place des dispositifs appropriés permettant de contrôler que les procédures et règles fixées sont observées par les utilisateurs.

Au vu de ce qui précède, la Cour exige que l'acquisition des véhicules soit justifiée de manière pertinente. Le respect des règles d'utilisation existantes devrait être contrôlé de manière adéquate.

L'acquisition de véhicules pour compte de l'Etat, effectuée par un seul ministère, mérite réflexion. Ceci aurait comme avantage la centralisation des compétences en la matière et la passation de commandes groupées de sorte à obtenir des prix plus avantageux. Par ailleurs, une plus grande standardisation du parc automobile pourrait être atteinte permettant une évaluation plus aisée et rapide des frais d'exploitation ainsi qu'une simplification de la gestion et du contrôle du parc automobile.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 3 août 2011.

La Cour des comptes,

Le Secrétaire général,
s. Marco Stevenazzi

Le Président,
s. Marc Gengler

Annexes

Fiche d'inventaire

FICHE D'INVENTAIRE Contrôle du parc automobile de l'Etat											
Prière d'envoyer la fiche d'inventaire dûment remplie pour le 05 mars 2010 au plus tard Notes : - les véhicules ≥3500 kg sont exclus - le contrôle ne porte pas sur les véhicules utilisés à des fins militaires											
Ministère Administration Service Gestionnaire(s) du parc automobile (personne de contact)											
Véhicule	Numéro d'immatriculation	Marque	Type (dénomination)	Date d'acquisition	Prix d'acquisition	Remplacement prévu en (année)	Kilométrage (actuel)	Contrat de leasing oui/non	Justification de l'acquisition (état justificatif suivant la circulaire budgétaire)	Utilisateur(s) du véhicule	Utilisation (spécifier l'utilisation exacte du véhicule)
1							km : date:				
2							km : date:				
3							km : date:				
4							km : date:				
5							km : date:				

Tableau : Cour des comptes

Tableau synthétique suivant les inventaires transmis

	Parc (unités)	Âge moyen (années)	Valeur moyenne	Valeur totale du parc (en mio €)	Valeur moyenne ajustée ⁽¹⁾	Kilométrage annuel ajusté ⁽²⁾	Échantillon (unités)
Police	771	5,2	24.192 €	18,7 €	22.552 €	14.461	60
Ponts et Chaussées	289	5,6	21.745 €	6,3 €	18.179 €	16.200	60
Douanes et Accises	95	5,7	20.916 €	2,0 €	20.916 €	12.978	30
Nature et Forêts	94	5,1	21.534 €	2,0 €	21.534 €	16.731	30
Garage Gouvernem.	21	4,7	61.417 €	1,3 €	61.417 €	34.461	15
MNHN	13	6,6	18.173 €	0,2 €	18.173 €	9.712	13
MNHA	8	4,8	20.030 €	0,2 €	20.030 €	9.445	8
Autres	644	5,8	32.298 €	21,0 €	21.004 €	12.859	0
Total	1.935	5,5	26.737 €	51,7 €	22.932 €	14.391	216

(1) Police à l'exclusion des voitures blindées, des motocyclettes et des camionnettes utilitaires; Ponts et Chaussées à l'exception des fourgonnettes et utilitaires spécialisées; Autres et Total à l'exclusion des services de secours.

(2) Police, Douanes et Total sans motocyclettes.

Tableau : Cour des comptes

II. LES PRISES DE POSITION DU GOUVERNEMENT

Prise de position du ministère de l'Intérieur et à la Grande Région

Luxembourg, le 10 octobre 2011

Je me permets de vous transmettre les observations de la Police grand-ducale à l'égard des constatations et recommandations faites par la Cour des Comptes au sujet du parc automobile de la Police grand-ducale.

Pour le Ministre de l'Intérieur et à la Grand région

signé Andrée Colas

Premier Conseiller de Gouvernement

Luxembourg, le 6 octobre 2011

Je me réfère à votre transmis 2011/27584/1478 par lequel vous me demandez de formuler mes observations relatives au rapport spécial de la Cour des Comptes concernant le « Contrôle du parc automobile de l'Etat » effectué en 2010 et publié en août 2011.

Ad 3.2. Acquisition

3.2.1. Dépassement des prix indiqués par le ministère des Finances

Nous partageons l'avis de la Cour des Comptes que les règles retenues par la circulaire budgétaire actuelle pour l'acquisition d'une voiture automobile pourraient être complétées et précisées.

Néanmoins nous donnons à considérer que le parc automobile de la Police se compose de différentes catégories de véhicules, telles que les voitures d'intervention rapide des centres d'intervention, de l'Unité Spéciale ou de l'Unité Centrale de Police de la Route, de véhicules de nature plutôt administrative, telles que les voitures des commissariats de proximité ou des plantons, des véhicules banalisés, telles que les voitures du Service de Police Judiciaire ou des Sections de Recherche et nous en passons. Au vu des exigences spécifiques de ces différentes catégories de véhicules utilisés par la Police, nous estimons qu'il faudra prévoir une certaine flexibilité dans les définitions et les coûts maxima retenus pour le parc automobile de la Police lors d'un amendement éventuel de la circulaire en question.

En plus nous relevons que la Police opère une certaine rotation de ses véhicules afin de veiller à une usure équitable de son parc automobile. C'est ainsi par exemple qu'un véhicule qui a servi pendant quelques années comme voiture de patrouille dans un centre d'intervention et a

parcouru un nombre important de kilomètres, sera ensuite affecté à un commissariat de proximité, où la voiture pourra encore servir pendant quelques années mais où le kilométrage annuel parcouru sera de loin moins élevé.

3.2.2. Définition des besoins

Nous estimons que le constat de la Cour des Comptes que « la décision d'acquérir un véhicule devrait être précédée par une définition des besoins en fonction des missions à accomplir » ne s'applique guère à la Police, mais j'ai tout de même demandé que notre « Concept Charroi » soit analysé à la lumière des recommandations de la Cour.

La Cour recommande également de compléter la circulaire en question par entre autres une évaluation:

- des coûts et des avantages de la location-bail. Cette analyse a été faite dans un passé récent par la Police et le résultat était concluant que compte tenu des spécificités des véhicules (entre autres installation de moyens de transmission, gyrophare, feu bleu, géolocalisation des positions), de l'utilisation fréquente des véhicules dans des conditions de conduite exceptionnelle ou de l'usure de l'intérieur (par exemple port de l'arme de service par les policiers dégradant les sièges ou salissure des sièges par des passagers), le coût de la location-bail serait plus élevé que l'achat.
- de l'utilisation du transport en commun. Cette option ne nous semble guère une solution pour les missions des policiers à l'intérieur du pays et ne pourrait être envisagée que par exemple pour les participants à des réunions avec l'inconvénient détaillé ci-après.
- de l'indemnisation des agents qui utilisent leurs propres véhicules. Cette option ne peut être envisagée que pour des déplacements administratifs (p.ex. : participation à une réunion) ne nécessitant pas la présence d'équipement spécial de la Police tel que le gyrophare, feu bleu ou transmission. Or si en théorie cette option est intéressante, en pratique il s'avérerait probablement fréquemment qu'une alerte ou un événement imprévisible nécessiteraient un changement de la mission de l'agent ou son retour urgent au bureau ou sur un lieu d'intervention. Ceci ne serait pas toujours faisable sans voiture de Police.

3.2.3. Sous-utilisation du parc automobile

La Cour relève que 747 voitures du parc automobile de l'Etat effectuent moins de 10.000 kilomètres par an et que presque la moitié des voitures en question sont des véhicules de Police et de Douanes qui de par leur utilisation parcourent des distances moins importantes.

Or nous rappelons que le charroi de la Police représente pratiquement la moitié du parc automobile de l'Etat et pour cette raison nous pensons que ce constat de la Cour ne décrit pas une particularité propre à la Police, comme le laisse sous-entendre sa formulation précitée.

Nous partageons l'avis de la Cour d'optimiser l'utilisation des véhicules. Pour cette raison la Police a déjà instauré une rotation de ses véhicules (voir 3.2.1. Dépassement des prix indiqués par le ministère des Finances ci-devant). En plus l'exploitation des données de l'Instapac (voir ci-après) permettra probablement à l'avenir d'améliorer encore davantage cette pratique.

3.2.4. Législation sur les marchés publics

Je tiens à préciser que les dernières années la Police a abandonné la pratique soulevée par la Cour des Comptes de l'utilisation de manière systématique des «restants budgétaires» pour procéder à l'acquisition de véhicules par marché négocié ou procédure négociée.

A l'heure actuelle, la très grande majorité des véhicules de la Police sont achetés par marché ouvert européen comprenant différents lots. Seuls les véhicules servant à des missions à caractère secret de l'Unité Spéciale ou des véhicules d'essai comme les véhicules à consommation hybride n'entrent pas dans ce marché public.

Par ailleurs la sécurité de nos voitures de patrouille doit toujours figurer dans la liste des critères prioritaires d'un marché. Le système d'installation d'un gyrophare sur le toit d'un véhicule et son comportement en cas d'accident avec départ en tonneaux représentent des éléments essentiels pour le choix d'un véhicule.

Une étude au sujet de la sécurité des véhicules de service de la Police Grand-Ducale réalisée en 2007 nous a démontré les risques qui partent d'un gyrophare en cas d'accident. En 2009, un accident de la route d'un de nos véhicules de patrouille a finalement confirmé les résultats de cette étude. (voir photo jointe en annexe)

Ainsi il est important que seuls les constructeurs spécialisés dans la matière des véhicules d'intervention, capables de certifier un maximum de sécurité au niveau des accessoires policiers, peuvent figurer dans la liste des fournisseurs de nos véhicules.

Ad 3.3. Exploitation

3.3.1. Police Grand-Ducale et 3.3.8. Maintenance des véhicules de service

1) Instapac

Comme vous avez pu vous rendre compte personnellement lors de votre visite de notre Service d'appui technique et logistique (SALT) le 8 décembre 2010 à Luxembourg-Hamm, la Police était en train d'adapter et d'implémenter un nouveau programme de gestion et

d'exploitation de son parc automobile (Instapac) qui n'était pas encore opérationnel lors des visites des auditeurs de la Cour des Comptes en juillet et en novembre 2010.

Le constat de la Cour dans le paragraphe 4 est absolument correct qu'avant la mise en place du logiciel la saisie des données sur le parc automobile était bien insuffisante. C'est ainsi que la mise en route du programme Instapac en janvier 2011 a beaucoup influencé et amélioré notre façon de procéder au niveau de la gestion des données du parc des véhicules. L'Instapac représente aujourd'hui un outil fondamental pour nos ateliers, nos magasins et la gestion des données du charroi.

Au niveau des ateliers, des dossiers techniques (curriculum vitae) de chaque véhicule ont été établis.

Dans une banque de données sont recueillies toutes les informations nécessaires permettant de suivre les cycles de vie de nos véhicules :

- les descriptions des processus de travail effectués lors des interventions ;
- les pièces détachées utilisées ;
- les coûts et les temps de travail (main d'œuvre externe et interne) ;
- la gestion des données des rendez-vous (maintenances régulières).

Pour l'informatisation de la gestion des stocks de nos magasins, un inventaire des pièces détachées existantes a été effectué en décembre 2010. À partir de cet inventaire, tous les mouvements des pièces détachées ont été notés par les magasiniers et enregistrés sur une banque de données. Une application avec la dénomination « Lagerjournal » nous permet de consulter des fichiers Excel, pour analyser toutes les informations quantitatives et financières sur les mouvements effectués.

L'inventaire annuel des stocks au mois de décembre est devenu obligatoire au SALT depuis 2010.

2) Gestion des données des carburants

Pour la gestion des carburants, l'application intitulé « Lebensakte Tanken » représente une synthèse transparente sur les consommations et les kilométrages parcourus des véhicules respectifs.

Lors des ravitaillements les quantités maximales en carburant sont définies par le logiciel. À chaque ravitaillement, les chauffeurs sont obligés de saisir les kilométrages exacts de leurs véhicules. Ces données sont recueillies par le logiciel et nous permettent ainsi de voir et de vérifier les kilométrages actuels, les quantités ravitaillées et les consommations de carburant (distance parcourue par ravitaillement).

3) Indications kilométriques erronées

Les kilométrages actuels de nos véhicules sont disponibles depuis l'instauration du logiciel Instapac en janvier 2011. Pour l'actualisation des données, les kilométrages sont enregistrés lors des ravitaillements. L'exactitude des inscriptions est systématiquement vérifiée lors des passages des véhicules au SALT.

Autrefois, ces données ont toujours été saisies au mois de décembre par notre service technique. La Cour des Comptes ne disposait donc pas de données erronées sur les kilométrages, mais elle disposait simplement d'une liste de données recueillies en décembre 2009. Les différences sur les indications kilométriques sont issues des chemins parcourus par les véhicules pendant la période de la saisie des données en décembre 2009 et les visites de la Cour des Comptes.

3.3.9. Contrats d'assurance

Récemment la Direction du Contrôle Financier a demandé à la Police de préparer un marché pour les contrats d'assurance pour le parc automobile de la Police à partir de l'année 2012.

A la lecture de la recommandation de la Cour de mener des réflexions en vue de procéder à une mise en concurrence en matière d'assurance du parc automobile couvrant TOUS les véhicules appartenant à l'Etat, j'estime qu'il faudrait alors attendre une décision du Gouvernement sur ce point avant de lancer la procédure demandée par la Direction du Contrôle Financier.

Ad 4. Conclusion

1) Standardisation

Je partage entièrement la conclusion de la Cour des Comptes, qui propose d'atteindre une plus grande standardisation du parc automobile.

Il est certain qu'une telle façon de procéder apportera des simplifications importantes dans tous les domaines liés à l'exploitation et à la gestion d'un charroi, mais c'est la législation sur les marchés publics qui empêche en partie d'atteindre cet objectif.

Finalement je donne à considérer qu'à l'avenir nous espérons tirer des conclusions sur les coûts de fonctionnement de certains modèles de voitures en évaluant statistiquement les données du logiciel Instapac. Ainsi après quelques années nous pourrons relever les forces et les faiblesses de certains modèles ou de certaines marques. La question mérite tout de même d'être posée sur les possibilités pour une administration de réagir avec ces conclusions dans l'évaluation d'un nouveau marché.

2) Situation catastrophique en matière de personnel du Garage de la Police

La Cour des Comptes recommande dans son point 3.3.8. « Maintenance des véhicules de service » d'examiner la possibilité de charger les ateliers techniques existants de la maintenance des véhicules d'autres administrations et services de l'Etat et elle relève que la Police est une des 3 administrations qui effectuent elles-mêmes certains travaux d'entretien et réparation.

Cette idée mérite certainement réflexion.

A l'heure actuelle, la Police Grand-Ducale dispose d'un total de quelques 850 véhicules, si nous considérons également les véhicules qui n'ont pas été retenus pour l'analyse présente de la Cour des Comptes, qui parcourent annuellement environ 10,5 millions de kilomètres.

Il est malheureusement évident que déjà actuellement un effectif réel de 8 artisans/ouvriers ne peut pas assumer la totalité des réparations pouvant survenir à ce parc automobile de 850 véhicules de service. Pour cette raison, la Police est obligée de recourir au secteur privé (outsourcing). Or le contrôle de qualité effectué par nos services a souvent démontré que les entretiens et réparations effectués en dehors de nos ateliers étaient de mauvaise qualité. N'oublions pas non plus le temps de travail que les mécaniciens de la Police doivent prêter pour démonter et remonter les moyens de télécommunication et autres équipements spéciaux des véhicules qui sont réparés dans les garages privés.

Le parc automobile de la Police a augmenté entre 2000 (580 véhicules de service) et 2011 (850) de 45% alors que le personnel du garage est légèrement inférieur en 2011 par rapport à l'année 2000.

Il reste à préciser qu'à l'heure actuelle les 8 membres du garage se composent de 3 artisans, 2 ouvriers, et 3 personnes mises au travail par l'ADEM (voir tableau annexé au présent rapport).

Le garage de la Police a toujours disposé de collaborateurs qui nous ont été proposés par l'ADEM à durée déterminée. Même si la plupart de ce personnel nous a rendu de bons services, la solution des problèmes en matière de personnel ne peut qu'être trouvée par des embauchages définitifs et à durée indéterminée.

Finalement permettez-moi de souligner qu'une bonne gérance du logiciel Instapac nécessite l'emploi d'une personne qualifiée à temps plein, alors qu'aujourd'hui ce travail est effectué par une personne proposée par l'ADEM sous contrat à durée déterminée, faute de ressource de la Police.

Pour cette raison je ne peux que rappeler que déjà à l'heure actuelle la situation en matière de ressources humaines au garage du SALT est catastrophique et qu'aucune nouvelle

collaboration avec d'autres administrations ou services n'est possible faute de ressources humaines, même si l'infrastructure et les installations le permettraient.

Le Directeur général de la Police
signé Romain Nettgen

Prise de position du ministère de la Culture

Luxembourg, le 18 octobre 2011

Je constate avec une certaine satisfaction que la Cour des comptes n'a pas fait des remarques fondamentales en ce qui concerne l'acquisition et la gestion du parc automobile du Musée national d'histoire et d'art et du Musée national d'histoire naturelle. Il s'ensuit que le rapport sous revue de donne pas lieu à des observations particulières de ma part.

Je joins néanmoins, à toutes fins utiles, copie des lettres de réponse de Messieurs les Directeurs du Musée national d'histoire et d'art et du Musée national d'histoire naturelle.

signé Octavie Modert
Ministre de la Culture

Luxembourg, le 7 septembre 2011

Je me permets de vous faire parvenir les remarques suivantes concernant les observations du rapport sous rubrique ayant trait aux Musée national d'histoire naturelle (Mnhn).

Je constate avec une certaine satisfaction que la Cour des comptes n'a pas de remarques fondamentales à faire concernant l'acquisition et la gestion du parc automobile du Mnhn. L'âge moyen de nos voitures est le plus élevée des administrations examinées et leur valeur moyenne la plus faible.

Sans que la remarque de la Cour concernant la sous-utilisation se rapporte spécifiquement au Mnhn je voudrais' toutefois expliquer le kilométrage moyen assez faible de nos voitures. Il est dû au fait que d'une part le Mnhn se compose de nombreux services et sections ayant chacune ses besoins spécifiques et d'autre part par le fait que de nombreuses courses se font entre le bâtiment central et les annexes (dépôts à Howald, Kehlen et Schouweiler et laboratoires de Walferdange), donc sur des distances assez courtes.

En ce qui concerne la remarque spécifique du carnet de bord manquant il est évident que nous suivrons la recommandation de la Cour et que des carnets de bord seront introduits à partir du 1.1.2012.

signé Georges Bechet
Directeur du Musée national d'histoire naturelle

Luxembourg, le 12 septembre 2011

J'ai bien reçu le rapport de contrôle mentionné ci-dessus, et je tiens à vous faire savoir que ledit rapport ne donne pas lieu à des observations particulières. Je tiens toutefois à vous faire savoir que mon administration vient de conclure un nouveau contrat d'assurance couvrant la totalité du parc automobile du MNHA. Les économies ainsi réalisées sont de +/- 1.000 Euro/an.

signé Michel Polfer

Directeur du Musée national d'histoire et d'art

Prise de position du ministère du Développement durable et des Infrastructures

Luxembourg, le 20 décembre 2011

En me référant au rapport visé sous rubrique, qui a été transmis au ministère du Développement durable et des Infrastructures par la Cour des comptes en date du 9 août 2011, je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint ma prise de position à ce sujet.

Tout d'abord, il échet de noter préalablement qu'il n'existe au Luxembourg pas de texte législatif, réglementaire ou autre fixant globalement l'utilisation des voitures de service respectivement de fonction (ou de direction) dans le secteur public. L'on constate ainsi que les différentes administrations et services ont élaboré en pratique, au cours des dernières années, leurs propres instructions ou directives. Ainsi, l'Administration des Ponts et Chaussées se base sur une Note de service 1/06 du 10 mars 2006 alors que la note de service de l'Administration de la Nature et des Forêts intitulée « Directives et instructions pour le service automobile » remonte déjà à 1991. En ce qui concerne dans ce contexte le Garage du Gouvernement gérant les voitures exclusivement au profit des membres du Gouvernement respectivement d'invités étrangers du Gouvernement, aucune instruction ou note n'existe à ce jour. Dans ce contexte, l'on constate que la référence soulevée par la Cour des Comptes d'un texte allemand fixant les lignes de conduite relatives à l'utilisation des voitures de service dans l'administration allemande (« Richtlinien für die Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen in der Bundesverwaltung (DKfzR), Rundschreiben des BMI vom 17.06.1993 ») inclut au profit des membres du Gouvernement surtout des dérogations aux règles à ce sujet. Ainsi, le texte allemand dispose dans son §14 que les membres du gouvernement allemand et les secrétaires d'Etat peuvent utiliser exclusivement et de manière illimitée les voitures de fonction leurs attribuées suivant les critères définis dans de ce texte. Le §15 les autorise à conduire en personne, c.-à-d. sans le recours à un chauffeur. Le §16 leur permet d'emmener des personnes étrangères à l'administration publique. Suivant le §23, ces voitures de fonction peuvent, en respectant certaines dispositions, être utilisées pour effectuer des voyages privés à l'étranger et le §17 stipule même que sur demande du ministre ou du secrétaire d'Etat, il peut être renoncé à l'inscription de la destination finale dans le carnet de bord.

Par conséquent, l'établissement d'une note ou d'une directive pour le Garage du Gouvernement est d'un point de vue juridique, pour l'instant, superfétatoire. Se pose cependant la question de l'opportunité de la fixation de certaines règles de conduite ce qui pourrait se faire par simple décision du Conseil de Gouvernement. Cela me semble souhaitable pour clarifier la situation.

Par contre, en ce qui concerne tous les autres services ou administrations, l'on pourrait discuter sur l'établissement de règles communes, dans le cadre du statut du fonctionnaire de l'Etat dont l'attribution relève du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative.

Quoi qu'il en soit, lors de son contrôle, la Cour des comptes a plus particulièrement mis l'accent, sur trois points principaux, à savoir l'acquisition des véhicules, l'exploitation et l'aliénation.

En ce qui concerne le dernier point, à savoir l'aliénation, la Cour constate que celle-ci se fait de façon centralisée par le biais de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines de sorte que cette situation ne soulève pas d'observations de ma part.

Quant à l'acquisition des véhicules et par récurrence la définition des besoins par l'administration, il est établi que les utilisateurs et en l'occurrence les membres du Gouvernement définissent leurs besoins, en fonction de l'ancienneté des voitures attribuées aux différents Ministres. Ainsi, en moyenne après 5 années et 200.000 kilomètres, les voitures sont échangées. D'ailleurs, comme le constate la Cour elle-même, les voitures du Garage effectuent le plus de kilomètres par année de sorte que le reproche d'une sous-utilisation n'est pas applicable en l'occurrence.

Enfin, en ce qui concerne les règles relatives à l'acquisition, elles sont conformes à la législation sur les marchés publics depuis que j'ai repris la responsabilité de ce département. D'ailleurs, j'ai limité le prix d'acquisition à 70.000.- euros HTVA pour les voitures du Garage du Gouvernement mis à disposition des Ministres.

En ce qui concerne le parc automobile de l'administration des Ponts et Chaussées, celle-ci respecte avec une valeur moyenne de 18.179 €/véhicule et 16.200 km/véhicule les consignes. Les kilomètres parcourus par les véhicules de l'administration sont même généralement supérieurs à 16.200 km. En outre, il échet de préciser que l'acquisition des véhicules se fait usuellement par le biais de soumissions par voie de procédure ouverte dont les prix sont normalement en-dessous du prix d'achat visé par la Cour des Comptes.

Pour l'établissement des besoins, Monsieur le Directeur de l'administration des Ponts et Chaussées se rallie à l'exigence de la Cour qu'il y aura lieu dans le futur de mieux formuler les besoins et d'indiquer ab initio les utilisations des véhicules tout en remarquant que le personnel des Ponts et Chaussées nécessite des voitures à équipements spécifiques adaptés aux différents services.

En ce qui concerne en troisième lieu l'exploitation du parc automobile, le Garage du Gouvernement, en vertu d'une instruction du Département des transports, assure depuis le 1er janvier 2011 un suivi longitudinal systématique sous forme d'un tableau (fichier Excel), reprenant pour chaque voiture en utilisation toutes les dépenses en matière d'entretien et de réparation. Les

données agrégées de ce listing permettent par exemple pour chaque voiture d'établir des statistiques sur ces frais.

Le fait que les cartes de carburant en utilisation auprès du Garage du Gouvernement pour faire le plein auprès de stations-services ne sont pas liées exclusivement à une voiture particulière, fait actuellement obstacle à un contrôle spécifique des dépenses en carburant par véhicule. Il existe néanmoins des relevés bihebdomadaires détaillés sur les utilisations de chaque carte de carburant. Par contre, les pleins de carburant réalisés occasionnellement aux pompes du garage de la Police grand-ducale sont systématiquement saisis par voiture par celle-ci.

Quant à l'administration des Ponts et Chaussées, une grande partie des véhicules est actuellement gérée par le programme Prélude et la gérance totale du parc automobile est prévue à 100% en 2012. Un outil permettant de surveiller les consommations a été ajouté au programme Prélude, de sorte que toute divergence pourra être détectée à l'avenir (Cette facilité est en phase d'essais pour l'instant). Des formations sont prévues en début de l'année prochaine, afin d'offrir la possibilité à tous les agents de l'administration d'utiliser ce programme avec toutes ses fonctions. Par ailleurs, les rapports de la société Shell renseignent sur le kilométrage et la consommation. Le système de Shell permet également de générer des alarmes lorsque des kilométrages incohérents ont été saisis. Un contrôle interne plus détaillé est fait sporadiquement.

En ce qui concerne la mention d'un éventuel carnet de bord, l'on est d'avis que la mise en place d'une procédure administrative supplémentaire augmenterait les charges de travail des agents, sans qu'elle ne soit bénéfique à la gestion du service. Une certaine liberté devrait leur rester. Dans ce contexte, mes services plaident plutôt pour l'équipement des véhicules de service par un système de géolocalisation centralisé. Enfin, quant à l'obligation de ramener la voiture de service chaque soir au lieu d'attache clairement exposée dans la note directoriale 1/06 du 10 mars 2006 qui a été distribuée aux agents, aucun manquement en dehors des raisons de service n'est connu à l'heure actuelle à Monsieur le Directeur de l'administration des Ponts et Chaussées.

L'on tient à soulever cependant qu'un paramètre utilisé couramment pour déterminer le taux d'utilisation d'un véhicule est le kilométrage auquel se réfère la Cour des Comptes dans son rapport, notamment dans le contexte du remplacement des véhicules. Or pour la majeure partie des véhicules, le kilométrage ne donne aucune indication sur les heures de fonctionnement du moteur. En effet, lors d'une intervention sur l'autoroute, il faut laisser tourner le moteur, afin que la batterie avec tous les gyrophares raccordés ne se décharge pas complètement. Par conséquent, ce critère serait également à prendre en considération en l'occurrence.

En ce qui concerne l'Administration de la Nature et des Forêts, l'on précise qu'une Directive pour le service automobile existe depuis 1991. Monsieur le Directeur de l'Administration de la Nature précise encore que pour les préposés, le contrôle du lieu de stationnement des voitures de service n'est pas aisé alors que les triages constituent des unités locales réparties sur la totalité du territoire et qu'au vu de certaines missions particulières, une mise à disposition en-dehors des heures de service ordinaires s'impose.

Pour ce qui est de l'idée de la Cour des Comptes de centraliser l'acquisition de véhicules pour le compte de l'Etat auprès d'un seul ministère ayant comme objectif principal de réduire les coûts tout en méconnaissant les besoins particuliers et surtout les missions et tâches très variées des usagers de ces véhicules, risque d'entraîner une aggravation d'une procédure déjà très complexe et lourde.

signé Claude Wiseler

Ministre du Développement durable et des Infrastructures

Prise de position du ministère des Finances

Luxembourg, le 16 janvier 2012

En réponse à votre courrier du 9 août 2011, Réf.: 10.010-87, je vous transmets ci-après la prise de position succincte de l'Administration des douanes et accises (ADA) à l'égard de certaines observations voire critiques que la Cour des Comptes a formulé plus particulièrement à son égard dans le rapport spécial du 3 août 2011 relatif au contrôle du parc automobile de l'Etat.

L'ADA admet que dans le cadre de la décision d'acquérir une voiture de service le prix maximal fixé dans la circulaire budgétaire n'est parfois pas observé.

En effet, l'ADA est amenée à tenir parmi son parc de véhicules, entre autres, également des voitures type « Van » qui, outre de faire fonction de bureau mobile, permettent de transporter au moins 5 agents avec leur équipement de sécurité personnel et de contrôle. Pour des raisons pratiques et par leur caractère permettant une utilisation polyvalente des voitures type « Break » sont privilégiés par l'ADA. En fonction des différentes missions à accomplir, les voitures sont aussi appelées à permettre outre le transport de matériel de contrôle spécifique (p.ex. balances mobiles pour contrôles poids lourds), l'incorporation de matériel spécifique de stockage (p.ex. frigo pour contrôles santé alimentaire). Si l'ADA n'a pas dans tous les cas acquis pour une année donnée le type de voitures envisagé lors des propositions budgétaires faites l'année précédant cette acquisition, ce choix devrait rentrer de l'avis de l'ADA dans sa flexibilité et sa gestion quotidienne du contingent d'automobiles qui d'ailleurs se trouve fixé ensemble avec l'Inspection générale des Finances à 95 unités.

Tout en privilégiant dans son choix les véhicules les moins chers, les exigences définies par les missions diversifiées, les besoins spécifiques en équipement et la recherche de flexibilité doivent pouvoir définir prioritairement le choix de l'ADA pour gérer le contingent de véhicules.

En ce qui concerne le constat de sous utilisation du parc automobile (12.978 km annuel ajusté) soulevé par la Cour des Comptes, il convient de l'avis de l'ADA de relativiser l'analyse et la conclusion tirée. En effet, il faut tenir compte des spécificités de l'utilisation des véhicules en fonction des missions assumées par les services ayant ceux-ci à disposition.

Le parc de véhicule de 95 voitures comprend aussi des véhicules qui en vertu de leurs équipements spécifiques sont utilisés par la Brigade d'Intervention de la Division Anti drogues et Produits sensibles dans le cadre de missions qui en effet implique des déplacements réduits et partant un kilométrage sensiblement moindre que des voitures de services normaux.

Les véhicules utilisés par la Brigade Canine de la Division Anti drogues et Produits sensibles sont des véhicules équipés spécialement pour transporter les chiens sur les lieux d'intervention et de leur servir d'abri pendant la durée de la mission. Si la Brigade Canine intervient sur tout le territoire du Grand Duché, il reste un fait qu'une des missions prioritaires est son intervention à Aéroport de Luxembourg. Si les containers vétustes servant depuis des années de locaux à la Brigade Canine se trouvent effectivement à proximité de l'Aéroport de Luxembourg la courte distance pour se rendre notamment au Cargo Center ne peut être parcourue autrement qu'en voiture de service.

A ceci s'ajoute qu'avant la restructuration organisationnelle des Inspections divisionnaires effectuée en 2011, les brigades dispersées sur le territoire national avaient chacune, pour couvrir leur rayon géographique d'action réduit, de voitures de services sans que les distances à parcourir entre le site opératif de la brigade et le lieu des contrôles obligeait à faire un kilométrage élevé.

Notant la critique de la Cour des Comptes en ce qui concerne le contrôle et le suivi des carnets de bord et le contrôle du respect de l'obligation de stationnées les voitures de service aux endroits définis, l'ADA s'informerera sur les possibilités notamment d'outils informatiques pour parfaire sa gérance du parc automobile.

En ce qui concerne la maintenance des véhicules de service, l'ADA vient de décider d'externaliser complètement ces travaux pour des raisons d'optimisation des coûts et de l'efficacité et de réaffecter au sein de l'ADA les 3 personnes travaillant jusqu'à présent dans l'atelier technique.

signé Luc Frieden
Ministre des Finances



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